



Inspection générale  
des affaires sociales  
RM2013-018P

# Mission d'enquête sur le placement familial au titre de l'aide sociale à l'enfance

RAPPORT

Établi par

Stéphane PAUL  
Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

Bernard VERRIER  
Conseiller général des établissements de santé

- Mars 2013 -



## Synthèse

- [1] Par une lettre du 11 avril 2012, la ministre des solidarités et de la cohésion sociale et la secrétaire d'Etat chargée de la famille ont demandé au chef de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) que soit diligentée une « mission d'évaluation de l'accueil familial au titre de l'aide sociale à l'enfance ».
- [2] L'accueil familial est notamment régi par l'article L. 421-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) : « l'assistant familial est la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon permanente des mineurs et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans à son domicile. Son activité s'insère dans un dispositif de protection de l'enfance [...]. Il exerce sa profession comme salarié de personnes morales de droit public ou de personnes morales de droit privé [...], après avoir été agréé à cet effet. L'assistant familial constitue, avec l'ensemble des personnes résidant à son domicile, une famille d'accueil ».
- [3] La lettre de saisine de l'IGAS rappelle que « l'accueil familial est le premier mode de placement des mineurs pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance » : il concerne « plus de 70 000 enfants confiés [...et] repose sur environ 50 000 assistants familiaux, principalement employés par deux types de structures : les services de placement familial des Conseils généraux et les associations de placement familial ».
- [4] Les séries de questions posées à l'IGAS donnent un caractère très large aux investigations à conduire. Les analyses et recommandations demandées portent en effet sur « trois volets » qui recouvrent l'ensemble des thématiques susceptibles d'être abordées : d'abord, « sur le plan professionnel et organisationnel », tout ce qui relève de l'accompagnement et du contrôle de l'exercice du métier d'assistant familial ; ensuite, « sur le plan socio-éducatif », les divers aspects de la prise en charge des enfants et de la qualité des prestations qui leur sont fournies ; enfin, « sur le plan statutaire et financier », les éléments qui peuvent contribuer à l'attractivité de la fonction d'assistant familial.
- [5] Face au nombre des questions soulevées et à l'importance de chacune, la mission a organisé ses travaux autour de l'identification des conditions permettant les prises en charge les plus susceptibles de répondre aux besoins des jeunes relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE), ce qui a conduit à retenir les trois questions suivantes :
- comment le placement familial permet-il le « développement physique, affectif, intellectuel et social »<sup>1</sup> des jeunes relevant de l'ASE pour qui cette solution est prescrite ?
  - en quoi les conditions d'exercice des fonctions d'assistant familial y contribuent-elles ?
  - les responsabilités des Conseils généraux et des autres autorités sont-elles bien définies et bien exercées, dans l'optique d'un fonctionnement efficient de l'accueil familial ?
- [6] Le rapport comprend 7 chapitres :
- les deux premiers décrivent la méthode retenue qui repose largement sur l'étude approfondie, dans chaque département, de quelques dossiers tirés au sort d'enfants accueillis dans le cadre du placement familial ;
  - les trois chapitres centraux du rapport suivent le parcours de l'enfant accueilli ; ils traitent des diverses problématiques du placement familial au prisme de l'intérêt de l'enfant ;
  - les deux derniers chapitres abordent les questions relatives au fonctionnement du placement familial, qu'elles concernent l'exercice des fonctions d'assistant familial ou l'organisation des services des Conseils généraux.

---

<sup>1</sup> Selon les termes de l'article L. 221-1 du CASF précité.

- [7] La mission a d'abord été amenée à constater que les données statistiques et les études relatives au placement familial sont dispersées et insuffisantes ; quant à la recherche en sciences sociales sur la protection de l'enfance et notamment sur les enjeux du placement familial, elle demeure très fragile, en dépit de l'intérêt des travaux conduits par l'Institut national d'études démographiques.
- [8] Le rapport démontre ensuite qu'une évaluation conduite selon les méthodes requises n'était guère possible en la circonstance, ce qui a conduit à retenir une approche empirique qui poursuit deux objectifs :
- documenter quelques trajectoires d'enfants et tenter d'identifier leurs facteurs explicatifs. La mission s'est ainsi livrée à une analyse qualitative comparative du parcours d'enfants pris en charge dans les cinq départements enquêtés (le Finistère, l'Indre-et-Loire, le Var, la Seine-Saint-Denis ainsi que le Territoire de Belfort qui a constitué le « département-test » de la mission) ; à chaque fois, la mission a accordé une place importante à l'étude des dossiers tirés au sort et a systématiquement complété les informations ainsi obtenues par des entretiens, individuels ou collectifs, avec des travailleurs sociaux référents des enfants concernés ;
  - tenter de mettre au jour de bonnes pratiques assez robustes pour être transférables d'un département à l'autre.
- [9] Au-delà des particularités propres à chaque situation ou parcours, l'étude des dossiers met en évidence quelques éléments communs et récurrents.
- [10] L'entrée de l'enfant dans le dispositif, précoce ou plus tardive, en fonction notamment des décisions prises pour le maintenir le plus longtemps possible auprès de ses parents, est à mettre en relation, dans la plupart des cas, avec le dénuement matériel, moral et intellectuel des parents qui présentent souvent, au long cours, de graves problématiques de handicap psychique ou psychiatriques. A l'évidence, l'efficacité de la politique française de santé mentale est ici posée.
- [11] Face à la demande, la situation de l'offre en placement familial est déjà particulièrement tendue dans certains départements et risque de se dégrader encore du fait de pyramides des âges partout inquiétantes, ce qui risque de constituer un frein au développement du dispositif par rapport à d'autres modes de placement ; en même temps, le constat est fait d'une grande diversité dans la situation des départements enquêtés et de la nécessité d'identifier les obstacles spécifiques, la question du dimensionnement du logement ne se posant pas partout dans les mêmes termes, par exemple.
- [12] Surtout, le rapport fait état de pratiques sensiblement différentes d'un département à l'autre qui s'observent sur de multiples points : sur les modalités de la diversification de l'offre (présence ou non de structures associatives de placement familial spécialisé, par exemple), sur les procédures mises en place à l'entrée (obligation ou non d'instaurer une phase d'observation et d'orientation dans un lieu dédié), sur les dispositifs visant la recherche d'une forme d'appariement entre le profil de l'enfant et les caractéristiques de la famille d'accueil, sur les solutions retenues pour les fratries ou encore sur les choix faits quant à la nature des informations à communiquer à l'assistant familial.
- [13] Une fois qu'il est accueilli chez un assistant familial, la vie de l'enfant est marquée par l'intervention d'un nombre très important de personnes dont le rôle et les apports auprès de lui sont trop rarement mis en cohérence par un projet personnalisé alors que la rédaction de celui-ci a été rendue obligatoire par la loi.
- [14] En même temps, la question de la place de l'entourage immédiat de l'assistant familial (conjoint et enfants de la famille d'accueil) reste floue, l'expression « assistant familial » traduisant bien l'ambiguïté d'une situation juridiquement établie par l'article L. 421-2 du CASF aux termes duquel « l'assistant familial constitue, avec l'ensemble des personnes résidant à son domicile, une famille d'accueil ».

- [15] Le rapport insiste également sur les délicates modalités concrètes de l'équilibre entre le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et le maintien d'un lien avec sa famille d'origine. Il évoque aussi la possibilité d'assurer un meilleur suivi de la scolarité et de la santé de l'enfant.
- [16] La sortie du jeune du dispositif du placement familial se caractérise par l'obligation d'une décohabitation prématurée (le « couperet » des 18 ans et, pour certains, des 21 ans), souvent peu préparée et laissant la place à des organisations « au cas par cas ».
- [17] De leur côté, les conditions d'exercice des fonctions d'assistant familial ont été améliorées par la loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux, les deux professions étant désormais mieux distinguées.
- [18] Le choix de la professionnalisation du métier d'assistant familial s'est traduit par la mise en place de procédures et de dispositifs nouveaux, par exemple la création d'un diplôme d'Etat d'assistant familial. Il reste que les aspects positifs de ces réformes ne peuvent masquer les difficultés persistantes posées par la complexité et parfois le flou des dispositions relatives à la rémunération, aux congés, aux licenciements ou aux fins d'exercice non souhaitées des assistants familiaux. Il en résulte pour les Conseils généraux des difficultés récurrentes d'application des textes se concrétisant par des pratiques parfois très différentes d'un département à l'autre.
- [19] La précarité de la situation des assistants familiaux, dont la rémunération est directement liée au nombre d'enfants effectivement accueillis, apparaît avec évidence dans les cas de suspicion de maltraitance ou d'agression sexuelle. Dans ces circonstances, l'enquête de police ou la procédure judiciaire est souvent très longue et l'équilibre est particulièrement difficile à obtenir entre la nécessité pour l'employeur de procéder au retrait (qui se fait parfois de manière brutale) des enfants, au nom de son devoir de protection des jeunes dont il est le gardien, et le respect de la présomption d'innocence de l'assistant familial, alors même qu'il arrive assez souvent que les enquêtes soient classées sans suite ou bien que la procédure judiciaire aboutisse à un non-lieu.
- [20] Au-delà de ces réelles fragilités, les professionnels assistants familiaux se sentent peu soutenus dans l'exercice de leur métier très particulier et force est de constater que leur intégration dans les équipes de l'ASE, pourtant clairement prévue par les dispositions législatives relatives au contrat d'accueil, est loin d'être acquise.
- [21] Enfin, les politiques et organisations adoptées par les Conseils généraux font apparaître la place relativement limitée accordée au placement familial dans les schémas départementaux de l'enfance ; par ailleurs, le coût du placement familial reste une préoccupation encore peu présente au final.
- [22] Le rapport comprend quatre séries de recommandations, dont la très grande majorité est issue du recueil de bonnes pratiques relatives à la situation de l'enfant dans le cadre du placement familial.
- [23] Une première série de recommandations s'attache d'une part à la mise en place ou au développement d'outils aptes à améliorer l'observation et la connaissance du placement familial, des parcours des enfants et de la population des assistants familiaux et d'autre part, à l'accroissement du nombre des études et recherches consacrées au placement familial.
- [24] Une deuxième série de recommandations porte de manière spécifique sur le placement familial et notamment sur les conditions dans lesquelles l'intérêt de l'enfant trouverait à mieux s'exprimer aussi bien lors de son entrée dans le dispositif qu'au cours de son séjour en famille d'accueil et au moment de sa sortie du placement familial. Les recommandations concernent l'organisation et le fonctionnement du dispositif ainsi que la situation de l'enfant durant son parcours. Sur le point particulier de la conception qu'il conviendrait de retenir dans le domaine du maintien des liens avec la famille d'origine, la question va au-delà de la compétence stricte de l'IGAS et le rapport suggère la mise en place d'une conférence de consensus.

- [25] Une troisième série de recommandations vise plus particulièrement les assistants familiaux et, sur de nombreux aspects (agrément, recrutement, absence d'enfants, licenciement, procédures de rémunération ...), le rapport souligne la nécessité de clarifier les conditions d'exercice des fonctions. Il propose également des mesures concrètes pour faire s'appliquer les textes qui prévoient clairement l'intégration de l'assistant familial dans les équipes de l'ASE. L'assistant familial est un acteur majeur du dispositif du placement familial et les démarches de professionnalisation de son métier, entreprises dans la période récente, doivent déboucher sur la reconnaissance plus précise de ses droits et obligations.
- [26] Un dernier groupe de recommandations s'adresse aux Conseils généraux : il suggère de mieux préciser la position du placement familial au sein des schémas départementaux de l'enfance et d'appréhender de manière plus précise les coûts imputables au placement familial, une meilleure efficacité pouvant certainement être obtenue par un examen plus attentif des modalités de gestion des procédures.

# Sommaire

<b>SYNTHESE .....</b>	<b>3</b>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>11</b>
1. LA METHODE RETENUE POUR TENTER DE PALLIER LA FAIBLESSE DES INFORMATIONS DISPONIBLES .....	14
1.1. Les informations disponibles .....	14
1.1.1. Au niveau national.....	14
1.1.2. Au niveau départemental.....	20
1.1.3. Une forme de désintérêt ?.....	21
1.2. La méthode retenue par la mission.....	22
1.2.1. L'impossibilité de pratiquer une évaluation en la forme requise .....	22
1.2.2. Les modalités de choix des départements enquêtés.....	25
1.2.3. Dans chaque département, une étude approfondie de quelques dossiers d'enfants tirés au sort.....	26
2. L'ANALYSE DU CAS D'UN ENFANT DONT LE DOSSIER PARAIT ILLUSTRATIF DE NOMBREUSES PROBLEMATIQUES RENCONTREES DANS LE CADRE DU PLACEMENT FAMILIAL .....	28
2.1. Les éléments figurant au dossier d'Arnaud, né le 17 mai 2003.....	28
2.2. Les questions que soulève le cas d'Arnaud.....	31
3. L'ENTREE DE L'ENFANT DANS LE DISPOSITIF .....	33
3.1. La diversité des conditions d'entrée .....	33
3.2. Le poids des contraintes liées à l'état de l'offre .....	35
3.2.1. Des possibilités de choix inégalement ouvertes .....	36
3.2.2. Les contraintes qui pèsent le plus : les difficultés du recours à la psychiatrie et, dans une moindre mesure, de l'accès aux établissements pour enfants en situation de handicap.....	38
3.2.3. Pour le placement familial, une situation de l'offre déjà très tendue dans certains départements et, partout, des pyramides des âges inquiétantes .....	38
3.3. Des pratiques sensiblement différentes d'un département à l'autre.....	39
3.3.1. Une offre de placements familiaux inégalement diversifiée .....	39
3.3.2. Les modalités retenues pour la recherche d'une forme d'appariement entre le profil de l'enfant et les caractéristiques de la famille d'accueil.....	42
3.3.3. Les solutions mises en place pour les fratries.....	47
3.3.4. Les positions et pratiques en présence quant à la nature des informations à communiquer à l'assistant familial .....	48
4. LA VIE DE L'ENFANT ACCUEILLI.....	50
4.1. L'importance du nombre des personnes qui ont un rôle auprès de l'enfant .....	50
4.1.1. Juridiquement, l'accueil par un assistant familial ; concrètement, l'entrée dans une famille .....	50
4.1.2. Les personnels du Conseil général qui sont au contact de l'enfant : un travailleur social qui est son « référent » et, parfois, un psychologue.....	52

4.1.3. Le juge des enfants .....	54
4.1.4. Les personnes qui interviennent auprès de l'enfant dans le cadre de sa scolarité .....	55
4.1.5. Les personnes qui interviennent auprès de l'enfant pour la prise en charge de sa santé et/ou pour la prise en charge d'une situation de handicap .....	56
4.1.6. Au total, un nombre très important d'adultes dont les interventions sont rarement mises en cohérence par un projet personnalisé pour l'enfant .....	57
4.2. <i>Les questions touchant au maintien du lien avec la famille d'origine</i> .....	58
4.2.1. Le positionnement particulier de la législation française .....	58
4.2.2. De nombreuses situations qui posent problème au regard de la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant .....	63
4.3. <i>Les ruptures de prise en charge</i> .....	69
4.3.1. Les ruptures brèves organisées dans l'intérêt de l'enfant et/ou de l'assistant familial	69
4.3.2. Les ruptures définitives, par changement de famille d'accueil ou orientation vers un établissement.....	71
4.4. <i>Le dossier de l'enfant, outil de récapitulation des évènements marquants et des évolutions enregistrées</i> .....	74
4.4.1. La tenue générale des dossiers.....	74
4.4.2. Le cas particulier des dossiers relatifs aux fratries .....	75
4.4.3. Les pièces les plus importantes : les rapports préparatoires aux interventions du juge .....	76
4.4.4. L'assistant familial, acteur oublié.....	76
5. LA SORTIE DE L'ENFANT DU DISPOSITIF DU PLACEMENT FAMILIAL .....	78
5.1. <i>L'obligation d'une décohabitation prématurée</i> .....	78
5.2. <i>Une préparation souvent peu organisée, qui laisse une grande place au « cas par cas »</i> ..	80
6. LES CONDITIONS D'EXERCICE DES FONCTIONS D'ASSISTANT FAMILIAL .....	83
6.1. <i>Devenir assistant familial</i> .....	83
6.1.1. La difficulté de recruter de nouveaux assistants familiaux .....	83
6.1.2. La procédure d'agrément.....	84
6.1.3. Le recrutement.....	89
6.1.4. Les formations et le diplôme .....	92
6.1.5. Vers un nouveau profil des assistants familiaux ?.....	94
6.2. <i>Un métier très particulier</i> .....	96
6.2.1. Une implication qui va nécessairement au-delà de ce qu'elle est dans la plupart des métiers, y compris de la sphère sociale, et qui concerne aussi l'entourage de l'assistant familial.....	96
6.2.2. Un système de rémunération constitué de nombreux éléments et porteur d'inégalités.....	99
6.3. <i>Une profession qui se sent peu soutenue</i> .....	103
6.3.1. Pour les assistants familiaux relevant des Conseils généraux, une intégration dans les équipes des services de l'aide sociale à l'enfance qui demeure toute relative .....	103
6.3.2. Divers dispositifs mis en place pour apporter un accompagnement aux assistants familiaux .....	108
6.3.3. Les clarifications qu'appellent les conditions de déroulement des procédures disciplinaires et les licenciements ou fins d'exercice non souhaitées.....	110
7. LES POLITIQUES ET ORGANISATIONS ADOPTEES PAR LES CONSEILS GENERAUX .....	119
7.1. <i>Une place relativement limitée accordée au placement familial dans les schémas départementaux de l'enfance</i> .....	119
7.2. <i>Des organisations souvent complexes</i> .....	119
7.3. <i>Le coût du placement familial, une préoccupation encore relativement peu présente</i> .....	121



---

<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>123</b>
<b>LETTRE DE MISSION.....</b>	<b>127</b>
<b>LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....</b>	<b>129</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX ET DES ENCADRES .....</b>	<b>131</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....</b>	<b>133</b>



## Introduction

- [27] Par une lettre du 11 avril 2012, la ministre des solidarités et de la cohésion sociale et la secrétaire d'Etat chargée de la famille ont demandé au chef de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) que soit diligentée une « mission d'évaluation de l'accueil familial au titre de l'aide sociale à l'enfance »<sup>2</sup>.
- [28] L'accueil familial est notamment régi par l'article L. 421-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) : « l'assistant familial est la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon permanente des mineurs et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans à son domicile. Son activité s'insère dans un dispositif de protection de l'enfance, un dispositif médico-social ou un service d'accueil familial thérapeutique. Il exerce sa profession comme salarié de personnes morales de droit public ou de personnes morales de droit privé [...], après avoir été agréé à cet effet. L'assistant familial constitue, avec l'ensemble des personnes résidant à son domicile, une famille d'accueil »<sup>3</sup>.
- [29] Ainsi, l'accueil familial contribue à la protection de l'enfance<sup>4</sup> dont les objectifs sont décrits à l'article L. 221-1 du CASF, reproduit dans l'encadré ci-dessous.

### **Encadré n° 1 : Les objectifs de la protection de l'enfance (article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles)**

« Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :

1°) apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;

2°) organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles [...];

3°) mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs mentionnés au 1° du présent article ;

4°) pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal ;

5°) mener, notamment à l'occasion de l'ensemble de ces interventions, des actions de prévention des situations de danger à l'égard des mineurs et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, organiser le recueil et la transmission [...] des informations préoccupantes relatives aux mineurs dont la santé, la sécurité, la moralité sont en danger ou risquent de l'être ou dont l'éducation ou le développement sont compromis ou risquent de l'être, et participer à leur protection ;

<sup>2</sup> Durant ses premières semaines d'activité, la mission a bénéficié du concours d'Hélène Gendreau et d'Hélène Gerbet.

<sup>3</sup> De même que dans la loi et pour ne pas alourdir le texte, le présent rapport se conforme à la règle qui permet d'utiliser le masculin avec une valeur générique, bien qu'en l'occurrence la mission n'ignore pas la proportion des femmes parmi les assistants familiaux.

<sup>4</sup> L'enquête dont est issu le présent rapport ne porte que sur le placement familial organisé dans le cadre de la protection de l'enfance : elle exclut de son champ les assistants familiaux qui interviennent au sein d'un dispositif médico-social ou d'un service d'accueil familial thérapeutique.

6°) veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés, dans son intérêt supérieur.

Pour l'accomplissement de ses missions, et sans préjudice de ses responsabilités vis-à-vis des enfants qui lui sont confiés, le service de l'aide sociale à l'enfance peut faire appel à des organismes publics ou privés habilités [...] ou à des personnes physiques. Le service contrôle les personnes physiques ou morales à qui il a confié des mineurs, en vue de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement ».

- [30] La lettre ministérielle de saisine de l'IGAS rappelle que « l'accueil familial est le premier mode de placement des mineurs pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance » : il concerne « plus de 70 000 enfants confiés en 2009 [...] et repose sur environ 50 000 assistants familiaux, principalement employés par deux types de structures : les services de placement familial des Conseils généraux et les associations de placement familial ». Un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux, remis à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) en janvier 2012, fait état de données comparables : « au 31 décembre 2009, 49 083 assistants familiaux agréés étaient en activité et accueillaient 67 575 enfants ».
- [31] D'un point de vue plus qualitatif, la lettre de saisine de l'IGAS insiste sur la nécessité pour le placement familial de « s'adapter et prendre sa place dans le processus de diversification des modes de prise en charge » (prévu notamment par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance) ; elle rappelle également les difficultés concrètes que rencontre l'exercice de la profession d'assistant familial (dont les modalités résultent largement de la loi précitée du 27 juin 2005).
- [32] Ces constats débouchent sur une série de questions posées à l'IGAS qui donnent un caractère très large aux investigations à conduire. Les analyses et recommandations demandées portent en effet sur « trois volets » qui recouvrent l'ensemble des thématiques susceptibles d'être abordées : dans l'ordre donné par la lettre ministérielle, d'abord, « sur le plan professionnel et organisationnel », tout ce qui relève de l'accompagnement et du contrôle de l'exercice du métier d'assistant familial ; ensuite, « sur le plan socio-éducatif », les divers aspects de la prise en charge des enfants et de la qualité des prestations qui leur sont fournies ; enfin, « sur le plan statutaire et financier », les éléments qui peuvent contribuer à l'attractivité de la fonction d'assistant familial.
- [33] Face au nombre des questions soulevées et à l'importance de chacune, la mission a organisé ses travaux autour de l'identification des conditions permettant les prises en charge les plus susceptibles de répondre aux besoins des jeunes relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE), ce qui a conduit à retenir les trois questions suivantes :
- comment le placement familial permet-il le « développement physique, affectif, intellectuel et social »<sup>5</sup> des jeunes relevant de l'ASE pour qui cette solution est prescrite ?
  - en quoi les conditions d'exercice des fonctions d'assistant familial y contribuent-elles ?
  - les responsabilités des Conseils généraux et des autres autorités sont-elles bien définies et bien exercées, dans l'optique d'un fonctionnement efficient de l'accueil familial ?
- [34] La nécessité de l'enquête dont est issu le présent rapport est apparue à l'occasion de la réalisation par l'IGAS d'une mission précédente, consacrée à l'évaluation de l'accueil de mineurs relevant de l'aide sociale à l'enfance hors de leur département d'origine ; les spécificités liées au placement hors département ne seront donc pas évoquées ici puisqu'elles viennent d'être traitées<sup>6</sup>. La mission a fait le choix de ne pas étudier non plus certaines situations particulières qui mériteraient à elles seules une mission spécifique : les pupilles de l'Etat, les mineurs étrangers isolés, les enfants en placement familial thérapeutique, les enfants déclarés abandonnés au sens de l'article 350 du code civil.

<sup>5</sup> Selon les termes de l'article L. 221-1 du CASF précité.

<sup>6</sup> Dans le rapport RM 2012-005 P - février 2012.

- [35] Par ailleurs, la mission s'est déroulée dans un contexte où il n'est pas envisagé de modifier fondamentalement le cadre législatif et réglementaire. En conséquence, son propos est plutôt d'examiner les modalités de mise en œuvre des réformes importantes intervenues au travers des lois précitées de 2005 et 2007 et de mettre au jour de bonnes pratiques en vue de contribuer à leur diffusion (voir *infra* § 1.2.1).
- [36] Le présent rapport comprend 7 chapitres :
- les deux premiers décrivent la méthode retenue qui repose largement sur l'étude approfondie, dans chaque département, de quelques dossiers tirés au sort d'enfants accueillis dans le cadre du placement familial ;
  - les trois chapitres centraux du rapport suivent le parcours de l'enfant accueilli ; ils traitent des diverses problématiques du placement familial au prisme de l'intérêt de l'enfant, l'aide sociale à l'enfance ayant mission de favoriser le « développement physique, affectif, intellectuel et social » des jeunes qui lui sont confiés, aux termes de l'article L. 221-1 précité ;
  - les deux derniers chapitres abordent les questions relatives au fonctionnement du placement familial, qu'elles concernent l'exercice des fonctions d'assistant familial ou l'organisation des services des Conseils généraux.
- [37] La liste des personnes rencontrées figure en annexe.

## 1. LA METHODE RETENUE POUR TENTER DE PALLIER LA FAIBLESSE DES INFORMATIONS DISPONIBLES

### 1.1. Les informations disponibles

#### 1.1.1. Au niveau national

1.1.1.1. Les informations fournies par la DREES : utiles, régulières mais trop partielles

[38] Chaque année, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) fait parvenir aux Conseils généraux un « questionnaire sur les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance », sous la forme de tableaux Excel® à remplir. Les renseignements relatifs à l'année antérieure sont attendus pour le 30 mars de l'année mais, dans les faits, les réponses sont reçues jusqu'en septembre ou en octobre ; à la fin du troisième trimestre, la presque totalité des départements a fait parvenir les informations demandées. Le questionnaire comprend 7 pages. Pour ce qui concerne le placement familial, le premier tableau à remplir est le suivant.

Tableau 1 : Données relatives au placement familial collectées par la DREES (1/3)

mode de placement dominant	pupilles	placements sur décisions judiciaires	accueil provisoire de mineurs	accueil provisoire de jeunes	total des enfants confiés à l'ASE	placements directs
famille d'accueil seule : - dont salariée du département - dont salariée d'un service associatif de placement familial						
famille d'accueil et établissement d'éducation spéciale						
total famille d'accueil						

Source : DREES : questionnaire sur les bénéficiaires de l'aide sociale - aide sociale à l'enfance - année 2011.

[39] Le deuxième tableau concerne, parmi les enfants inclus dans le tableau précédent, la catégorie de ceux qui sont en placement hors du département.

Tableau 2 : Données relatives au placement familial collectées par la DREES (2/3)

enfants placés hors du département	total
famille d'accueil seule (salariée du département ou d'un service associatif de placement familial)	
famille d'accueil et établissement d'éducation spéciale	
total famille d'accueil	

Source : DREES : questionnaire sur les bénéficiaires de l'aide sociale - aide sociale à l'enfance - année 2011.

[40] Le troisième tableau porte sur les âges des enfants.

Tableau 3 : Données relatives au placement familial collectées par la DREES (3/3)

âges	enfants en famille d'accueil
0 à 2 ans	
3 à 5 ans	
6 à 10 ans	
11 à 15 ans	
16 à 17 ans	
18 ans et plus	
âge inconnu	
total	

Source : DREES : questionnaire sur les bénéficiaires de l'aide sociale - aide sociale à l'enfance - année 2011.

- [41] Les données ainsi collectées alimentent un document qui porte sur « les bénéficiaires de l'aide sociale départementale », l'ASE ne constituant que l'un des volets, au côté notamment de l'aide sociale aux personnes âgées et de l'aide sociale aux personnes handicapées<sup>7</sup>. Il ressort du document publié en juillet 2012 que le nombre d'enfants concernés par le placement familial s'établit à 71 880 au 31 décembre 2010, soit 53 % du nombre total des enfants confiés à l'ASE.
- [42] Parmi ces 71 880 enfants<sup>8</sup>, 68 793 relèvent des départements métropolitains et 3 087 de ceux d'Outre-mer : aux extrêmes, la Lozère déclare 33 enfants et le Nord 6 023.
- [43] Pour la métropole, le nombre total des enfants placés en famille d'accueil passe de 65 779 en 2006 à 68 793 en 2010, soit une croissance de 5 %, à comparer avec la croissance de 10 % observée pour les placements en établissements.
- [44] Des données plus récentes mais provisoires, enregistrées au 31 décembre 2011, ont été récemment publiées dans un document moins détaillé<sup>9</sup> ; une seule phrase porte sur le placement familial pour noter qu'au « 31 décembre 2011, plus de la moitié [des enfants relevant de l'ASE en France métropolitaine] (68 800) sont hébergés en famille d'accueil » ; ces données provisoires paraissent donc indiquer une parfaite stabilité d'une année sur l'autre.

<sup>7</sup> Françoise Borderies et Françoise Trespeux : « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2010 », DREES - Série Statistiques - Document de travail - n° 171 - juillet 2012.

<sup>8</sup> Les valeurs sont estimées pour 16 départements.

<sup>9</sup> Françoise Borderies et Françoise Trespeux : « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2011 », DREES - Etudes et résultats - n° 820 - novembre 2012.

- [45] La DREES publie par ailleurs des statistiques concernant « les dépenses d'aide sociale départementale »<sup>10</sup>. Le document relatif aux dépenses de 2010 souligne que « la structure des dépenses d'ASE reste stable en 2010 : les dépenses brutes les plus importantes sont toujours celles relatives aux placements en établissement (49 %), suivies des placements d'enfants en famille d'accueil (25 %) ». A la vérité, une comparaison entre ces deux pourcentages n'aurait guère de sens dans la mesure où chacun est affecté de biais importants, et tout particulièrement celui relatif au placement familial puisqu'il n'inclut qu'une partie des dépenses réellement engagées par les Conseils généraux<sup>11</sup>. Quoi qu'il en soit, pour la France métropolitaine, le document fait état de dépenses totales brutes d'aide sociale à l'enfance de 6 634 M€ dont 5 081 M€ pour le placement des enfants (en établissements et en familles d'accueil), les « dépenses brutes de placement familial (assistants familiaux) » représentant 1 673 M€
- [46] Au total, la DREES fournit ainsi diverses données qui sont actualisées chaque année et produites dans un délai qu'il paraît difficile de réduire.
- [47] Mais force est de constater également qu'elles sont beaucoup trop partielles pour donner une image, même très grossière, du placement familial : ainsi, à titre de simple exemple, on note que le document précité relatif aux bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance présente le nombre d'enfants concernés par le placement familial mais n'indique pas combien d'assistants familiaux les accueillent.
- [48] Par ailleurs, à ce jour, les travaux de la DREES ne permettent pas de disposer d'informations qualitatives sur les caractéristiques des enfants accueillis ni sur le profil des assistants familiaux.

#### 1.1.1.2. Un champ très peu observé

- [49] La DREES, l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) participent depuis 2009 à un groupe de travail qui « vise à définir le socle de base d'un système d'information partagé entre les échelons centraux et départementaux pour les principaux domaines de l'action sociale départementale »<sup>12</sup> ; ce groupe réunit également d'autres représentants de la statistique publique, des organismes gérant des systèmes d'information sociale au niveau national ou régional et quelques Conseils généraux. Sous le titre « Les indicateurs sociaux départementaux », le document produit « intègre à la fois des indicateurs transversaux significatifs du contexte territorial [...] et des indicateurs propres à chaque thématique [dont la] protection de l'enfance ». Pour ce dernier chapitre, à ce jour<sup>13</sup>, trois tableaux sont disponibles qui fournissent, par département, des informations relatives respectivement aux enfants dont les parents sont sans emploi, aux mesures d'aide sociale à l'enfance et aux places en établissements de l'aide sociale à l'enfance ; le placement familial n'apparaît dans aucune rubrique.
- [50] Sur un plan plus général, jusqu'ici, l'ADF n'a pas souhaité se positionner en coordonnateur de la synthèse des informations issues des Conseils généraux et relatives à la protection de l'enfance.

<sup>10</sup> Elise Clément : « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2010 », DREES - Série Statistiques - Document de travail - n° 169 - juin 2012.

<sup>11</sup> Voir *infra* § 7.3.

<sup>12</sup> Source : site internet de l'INSEE.

<sup>13</sup> Date de la dernière mise à jour sur le site internet de l'INSEE : 20 juillet 2012.



- [51] Du côté de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), le septième rapport annuel, remis en mars 2012, centre ses observations sur les informations préoccupantes ; comme ceux des années précédentes, il comporte certes un chapitre relatif à « la connaissance chiffrée de l'enfance en danger » mais les données qu'il inclut ne fournissent aucune information sur le placement familial<sup>14</sup>. Les trois rapports annuels précédents (publiés en décembre 2008, avril 2010 et juin 2011) ne comportent aucun chapitre spécifiquement consacré à l'accueil familial ; toutefois, parmi eux, le sixième rapport, daté de juin 2011, contient des développements importants sur le droit de visite en présence d'un tiers, question qui concerne de près les enfants relevant du placement familial<sup>15</sup>. Pour la période qui va du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 octobre 2012, le site internet de l'ONED<sup>16</sup> fait état de 59 publications (dont les rapports annuels précités) ; les mots « placement familial » ou « accueil familial » ne figurent dans aucun des titres de ces 59 publications<sup>17</sup>.
- [52] Le décret n° 2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger est trop récent pour qu'on puisse se prononcer sur la qualité des données qu'il permettra de recueillir ; on note d'ores et déjà que les informations demandées sont très nombreuses mais que, destinées à couvrir tout le champ de la protection de l'enfance, elles accordent une place limitée au placement familial.
- [53] On doit ajouter qu'institutionnellement, la DREES n'entretient aucun lien particulier avec l'ONED.
- [54] S'agissant de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), il présente une situation comparable à celle de l'ONED : depuis 2005, aucune de ses publications figurant dans sa rubrique « soutien à l'enfance et à la famille » ne porte spécifiquement sur le placement familial mais, au moins l'une d'elles (« La place des parents dans la protection de l'enfance » - 2010) est en lien étroit avec le sujet.
- [55] Pour sa part, la DGCS doit mettre en œuvre l'article 39 de la loi précitée du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux qui prévoit que le gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation quantitative et qualitative de son application. Un décret d'application a été pris le 14 mai 2007<sup>18</sup> et la mission a pris connaissance du premier rapport, dans une version non encore définitive, datée de janvier 2012. Conformément à la loi, le rapport traite des deux professions d'assistant maternel et d'assistant familial mais, « concernant le champ de la profession d'assistant familial, la faiblesse quantitative des données disponibles ne permet pas une étude exhaustive ni une extrapolation des résultats à l'ensemble des territoires »<sup>19</sup> ; quoi qu'il en soit, le document inclut des informations utiles, tout particulièrement sur les questions touchant à la professionnalisation du métier d'assistant familial<sup>20</sup>.
- [56] Faute de données statistiques qui soient à la fois régulièrement diffusées au niveau national et suffisantes pour cerner les réalités du placement familial, on doit se tourner vers des études plus ponctuelles. Or, force est d'observer qu'elles ne permettent pas de répondre de manière satisfaisante aux questions les plus sensibles et, notamment, aux deux suivantes :
- le discours souvent entendu sur le profil « plus difficile qu'avant » des enfants bénéficiant d'un accueil familial repose-t-il sur des données probantes ?
  - quel est le devenir des enfants qui ont été placés et, plus précisément, y a-t-il des phénomènes de reproduction qui seraient à l'œuvre ?

<sup>14</sup> Au demeurant, ces données ne vont pas au-delà du 31 décembre 2009.

<sup>15</sup> Voir *infra* § 4.2.

<sup>16</sup> Dans la rubrique « nos actions - nos publications ».

<sup>17</sup> Ces réalités n'interfèrent pas avec le constat de la très grande qualité de la réflexion personnelle de plusieurs des collaborateurs de l'ONED, y compris sur le sujet précis du placement familial.

<sup>18</sup> Décret n° 2007-880 du 14 mai 2007 relatif à la nature des informations transmises par les départements et la Caisse nationale d'allocations familiales en application de l'article 39 de la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux.

<sup>19</sup> DGCS : « rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux » - document provisoire - janvier 2012.

<sup>20</sup> Ces informations ont contribué à nourrir le chapitre 6 du présent rapport.

- [57] S'agissant de la question du profil de plus en plus « difficile » des jeunes accueillis, elle naît du discours récurrent sur l'importance des changements qui auraient affecté les deux populations concernées : des enfants « plus difficiles » et des assistants familiaux « plus professionnalisés mais moins disponibles ». On doit en effet s'interroger sur les changements qu'a pu enregistrer le profil des enfants au cours de ces dernières années, voire depuis que la compétence a été transférée : certainement moins d'enfants abandonnés (les traditionnels « enfants de la DDASS »<sup>21</sup>) et plus d'enfants retirés de leur famille biologique, un nombre sans doute croissant d'enfants souffrant de troubles du comportement ou de handicaps psychiques ; avec, en miroir, deux thématiques complémentaires : celle de l'adaptation des formes que revêt l'accueil familial aux caractéristiques nouvelles du public à accueillir et celle de la difficulté, constante ou croissante, d'exercer les fonctions d'assistant familial.
- [58] En fait, on dispose de si peu de données qualitatives, elles sont si éparses et si ponctuelles, elles concernent si peu de cas que l'on doit s'en remettre au faisceau des témoignages recueillis pour estimer que les enfants relevant du placement familial sont « plus difficiles qu'autrefois » et, particulièrement, que leur violence a crû.
- [59] Or, quand bien même on disposerait de données fermement établies allant dans le sens d'une violence d'un niveau supérieur et plus souvent manifestée, ce constat ne suffirait pas en soi. Il n'aurait de portée que si cette montée de la violence était spécifique aux enfants de l'ASE et ne constituait pas, tout banalement, le reflet d'un accroissement de la violence des adolescents dans la population générale.
- [60] Précisément, un article récent d'un chercheur<sup>22</sup> rappelle que, dans la population générale, « de 1993 à 2008, une progression des violences commises par les adolescents a été enregistrée en France dans les statistiques de police et de gendarmerie ». Une enquête, rapportée dans l'article et effectuée lors de la journée d'appel à la défense, pose également le constat d'un accroissement de la violence des jeunes puisqu'en « 2008, parmi les jeunes âgés de 17 ans, 32,9 % disent avoir participé à une bagarre au cours des douze derniers mois [et] 14,5 % avoir été agressés physiquement », contre respectivement 21,7 % et 8,3 % cinq ans auparavant, dans la même enquête effectuée en 2003.
- [61] Mieux, le chercheur montre que cet accroissement de la violence des adolescents touche de manière particulière les catégories de la population générale dont sont issus la plupart des enfants qui relèvent du placement familial : « dans de nombreux pays, il semble que la violence des adolescents soit plus répandue dans les milieux populaires ou défavorisés que dans les milieux plus aisés sur le plan économique et social. [...] Vivre hors du foyer parental et avoir des parents séparés (divorcés ou non, y compris un parent décédé) sont [...] d'importants facteurs qui semblent favoriser [les] passages à l'acte, de même que la mésentente entre le [jeune] et ses parents. [...] Le milieu de vie [...apparaît...] d'autant plus violent qu'il est défavorisé, peut-être en lien avec une culture relativement plus tolérante à l'égard de la violence [...]. La violence physique pourrait ainsi faire partie du registre d'expression ordinaire des jeunes des milieux populaires. Elle pourrait être en partie la conséquence d'une moindre aptitude à gérer les conflits ou les tensions pacifiquement, ou bien la seule réponse envisageable dans certains milieux ».

---

<sup>21</sup> La direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), créée en 1964 et dont les compétences qu'elle exerçait au nom du préfet dans le domaine de l'enfance ont été transférées au Conseil général dès 1983.

<sup>22</sup> Stéphane Legleye : « Violence et milieu social à l'adolescence » - Economie et statistique - n° 448-449 - 2011.

- [62] Sur la première question, relative au devenir des enfants qui ont été placés, comme le soulignent des chercheurs<sup>23</sup>, « le désir de connaître le devenir à l'âge adulte de personnes anciennement placées est sous-tendu par la crainte de l'opinion publique mais aussi des professionnels, d'une reproduction de la maltraitance, voire du placement, sur les générations à venir ». Pour répondre à cette interrogation, les chercheurs disposent de deux catégories de méthodes : « la méthode rétrospective consiste à repérer si les parents d'un individu placé ont eux-mêmes été placés et/ou maltraités dans leur enfance. [...] L'approche prospective examine les effets supposés du placement ». Le premier constat des chercheurs est que, « pendant très longtemps en France, le devenir des enfants placés a suscité peu de recherches, ce thème n'ayant été investi qu'à partir des années 1980. [...] Dans l'ensemble, les recherches [françaises et étrangères] sont très hétérogènes quant à la population étudiée, aux évaluations, aux variables observées etc. et la plupart présentent de nombreuses carences méthodologiques et d'imprécision des résultats ».
- [63] L'article cité présente un bilan critique de 50 ans d'études (françaises et internationales) sur le devenir adulte des enfants placés. Il en ressort « surtout les divergences de méthode, lesquelles s'expliquent par la discipline d'appartenance et par le délaissement des approches rétrospectives au profit des approches prospectives. Il reste que ces dernières sont particulièrement difficiles à mettre en place sur le terrain (retrouver une population plusieurs années après la fin de la prise en charge) ; elles sont effectuées sur de petits échantillons d'ex-placés le plus souvent pris en charge au cours de leur adolescence et dont l'âge est rarement supérieur à 35 ans. Les études longitudinales demandant des passages répétés sont encore très rares et elles sont inexistantes en France ; les groupes témoins lorsqu'ils existent peuvent entraîner des biais difficiles à maîtriser ».
- [64] En définitive, on est en présence d'études qui, intrinsèquement, peuvent être intéressantes même si les méthodes sur lesquelles elles sont fondées ne sont pas toujours aussi rigoureuses que souhaité par les spécialistes, mais chacune ne concerne qu'un nombre très limité de cas et toutes sont rapidement frappées d'obsolescence.
- [65] Toutefois, l'Institut national d'études démographiques (INED) s'est engagé dans des travaux qui ouvrent des perspectives particulièrement intéressantes.

#### 1.1.1.3. Les perspectives ouvertes par les travaux de l'INED

- [66] L'INED s'est engagé dans une série de travaux destinés à nourrir une « étude longitudinale sur les adolescents placés : inégalités des conditions de vie et de sortie de l'aide sociale à l'enfance », dite « étude ELAP », réalisée sous la responsabilité d'Isabelle Frechon.
- [67] Le premier volet de l'étude ELAP sur les trajectoires de prise en charge d'une cohorte d'enfants placés a donné lieu à un rapport publié en mars 2009 : « Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger : trajectoires des prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans ». 809 trajectoires ont été examinées dans le souci de connaître les motifs des prises en charge à chaque âge et les orientations vers les différents types de protection (maintien en milieu ouvert avec mise en place des mesures appropriées, placement en famille d'accueil, entrée en foyer, hébergement autonome, etc.). Il s'agit ainsi d'une étude d'envergure, réalisée de surcroît selon des méthodes reconnues ; toutefois, comme son titre l'indique, elle repose sur des informations issues de seulement deux départements dont, au demeurant, la mission estime qu'ils sont certes intéressants mais vraiment atypiques, tant par leur démographie que par leurs caractéristiques socio-économiques.

---

<sup>23</sup> I. Frechon et A.-C. Dumaret : « Bilan critique de 50 ans d'études sur le devenir adulte des enfants placés » in *Neuropsychiatrie de l'enfance et de l'adolescence* - n° 56 - 2008.

- [68] Le second volet actuellement en cours de préparation porte sur les conditions de vie et de sortie des jeunes de 17 à 21 ans placés dans le cadre de la protection de l'enfance, quelle que soit la modalité du placement. Il vise à combler le manque de connaissances sur la période de l'après-placement qui, d'après les données aujourd'hui disponibles, est le plus souvent très mal vécue par les intéressés qui y voient un « lâchage institutionnel »<sup>24</sup>. Selon le document de présentation de la recherche, « les conséquences des inégalités territoriales des politiques départementalisées de protection et des politiques locales envers les jeunes en difficulté feront l'objet d'une attention particulière, notamment par le biais d'une étude comparative des populations protégées selon les politiques mises en œuvre dans 10 départements. Par ailleurs, une étude sur le temps de la sortie de la prise en charge sera réalisée en deux vagues d'enquêtes à un an d'intervalle, au sein des départements [de deux régions], auprès de 1 500 jeunes placés. Elle reposera sur un échantillon représentatif des jeunes placés et âgés de 17 à 21 ans rencontrés en face-à-face lors d'une première vague d'enquête. Cette étude sera prolongée par un suivi passif renseignant la fin de trajectoire de protection de l'enfance et par un suivi qualitatif d'environ 3 ans auprès de 100 à 150 jeunes. L'analyse portera autant sur le temps de la prise en charge [...] que sur la période qui succède le dernier placement en reprenant les grandes lignes de la transition du passage à l'âge adulte. [...] Elle permettra donc de cerner précisément l'avant et l'après sortie de placement, en y intégrant chaque fois les besoins et aspirations des jeunes ».
- [69] Une étude de faisabilité a été menée en 2009 et la première vague d'enquête devrait débiter en janvier 2014, la seconde vague en janvier 2015.

### 1.1.2. Au niveau départemental

- [70] Au niveau départemental, les activités liées au placement familial donnent lieu, le plus souvent, à la production de données quantitatives.
- [71] Une illustration en est fournie par les rapports d'activité que présente le service en charge du placement familial dans l'un des départements enquêtés : publiés annuellement, les documents sont clairs et regroupent des données utiles. Pour autant, ils sont loin de permettre de mesurer tous les enjeux. Ainsi, les informations ne concernent que les seuls enfants qui ont été orientés vers le placement familial au cours de l'année écoulée, ceux qui constituaient le stock présent au 1<sup>er</sup> janvier n'étant pas pris en compte et, de surcroît, pour ceux qui sont inclus dans les statistiques, on ne connaît que l'âge, le canton d'origine et le lieu d'accueil avant l'orientation en placement familial.
- [72] De manière plus générale, la mission n'a eu connaissance, venant des départements, que de données quantitatives, très partielles, inégalement actualisées et rarement homogènes d'une année sur l'autre ; *a fortiori* sont-elles non comparables d'un département à l'autre.
- [73] Exemple révélateur, alertée sur les conséquences qu'il y aurait lieu de tirer d'un nombre important et croissant d'enfants relevant du placement familial et en situation de handicap, la mission a dû constater que, dans aucun des départements où elle s'est rendue, on ne peut savoir précisément quel est le nombre d'enfants de l'ASE qui font l'objet d'une décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) ni comment ce nombre a évolué au cours des dernières années. Sans doute le rapprochement des informations n'est-il envisageable que dans le strict respect des dispositions protectrices des droits des personnes mais les précautions à prendre ne peuvent justifier que l'opération n'ait pas été jusqu'ici engagée dans les départements enquêtés<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Voir *infra* § 5.2.

<sup>25</sup> Le décret précité du 28 février 2011 prévoit la transmission d'informations permettant de savoir quel est le nombre de mineurs relevant de la protection de l'enfance qui sont scolarisés en établissement spécialisé et le nombre de ceux qui bénéficient d'une « prise en charge spécifique suite à une décision de la commission des droits et de l'autonomie rendue au nom de la maison départementale des personnes handicapées » ; une autre question porte sur l'existence ou non d'une « déficience intellectuelle ou mentale reconnue par la maison départementale des personnes handicapées d'un ou des adultes ayant en charge le mineur dans le lieu de sa résidence principale ».

- [74] Le faible nombre des informations institutionnellement collectées aboutit à ce qu'en définitive, aux questions d'ordre général relatives au placement familial, les interlocuteurs de la mission répondent le plus souvent en citant un cas particulier, sans que l'on puisse discerner d'emblée s'il s'agit d'un dossier qui illustre une réalité souvent ou toujours observée ou bien si le cas choisi est exceptionnel et rapporté à ce titre, parce qu'il a marqué les esprits<sup>26</sup>.
- [75] Dans certains départements, d'autres sources d'informations existent, et notamment des monographies relatives au placement familial qui peuvent être d'une très grande qualité. La mission a particulièrement étudié les travaux concernant deux départements où elle a enquêté :
- la recherche longitudinale sur le devenir des personnes sorties de l'ASE en Seine-Saint-Denis entre 1980 et 2000 (publiée en juin 2002) ;
  - le rapport de recherche sur les parcours des enfants confiés à l'ASE du Finistère (Université de Bretagne occidentale, publié en novembre 2007).
- [76] Lorsqu'elles s'appuient sur des recherches approfondies, qu'elles suivent une méthode rigoureuse et qu'elles incluent des aspects qualitatifs illustrés par la relation de cas concrets, les monographies présentent un double intérêt : d'abord, elles donnent un reflet précis de la réalité et ensuite, elles apportent aux professionnels concernés à la fois la mise au jour et donc la reconnaissance de la complexité du travail qu'ils effectuent et, en même temps, la possibilité de mettre en perspective leur action quotidienne, de l'inscrire dans un dessein plus vaste qui concerne la protection de l'enfance dans son ensemble.
- [77] Pour autant les monographies, sauf à les répéter à intervalles réguliers et sur les mêmes bases, ne peuvent fournir qu'un éclairage ponctuel, susceptible d'être rapidement obsolète, alors que les décideurs ont besoin d'analyses au long cours. Enfin, les monographies n'existent que dans un nombre limité de départements et, si scientifiquement qu'elles soient établies, elles sont à chaque fois construites sur des bases spécifiques, ce qui limite la comparabilité entre elles des réalités qu'elles présentent.

### 1.1.3. Une forme de désintérêt ?

- [78] Le constat de la faiblesse des informations disponibles fait advenir la question de savoir s'il n'y aurait pas une forme de désintérêt à l'égard de l'aide sociale à l'enfance ou, au moins, du placement familial.
- [79] Du côté des décideurs, transférée depuis trente ans aux départements, la protection de l'enfance est, de manière générale, une compétence qui fait maintenant partie de leurs missions « de base » et qui n'appelle pas de contestation de principe. Aussi les Conseils généraux peuvent-ils mettre en avant un attachement sincère à cette politique mais il demeure que les manifestations concrètes de l'intérêt porté à l'ASE sont moins aisément visibles que pour les politiques conduites en direction des personnes âgées ou des personnes en situation de handicap. A ceci, s'ajoute le fait que, dans les départements, le service en charge de l'aide à l'enfance est souvent perçu par les élus comme une sorte de bastion sur le fonctionnement duquel ils peinent à peser.
- [80] Et, à certains égards, les difficultés économiques que rencontrent de nombreux départements ne renforcent pas, du moins jusqu'ici, l'intérêt porté à la politique de l'enfance : au plan budgétaire, elle constitue certes un poste très important mais son poids évolue faiblement et, en tout cas, de manière beaucoup moins forte que les prestations versées aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux bénéficiaires du revenu de solidarité active. D'ailleurs, si le poids de la contrainte budgétaire et la nécessité de prévoir des économies s'expriment de manière inégale d'un département à l'autre<sup>27</sup>, aucun des Conseils généraux enquêtés n'a prévu, à ce jour, de réduire les moyens dédiés au domaine de l'enfance<sup>28</sup> qui, de ce point de vue également, paraît constituer un îlot qui demeure à l'écart des débats les plus brûlants.

<sup>26</sup> Ce problème est développé *infra* § 1.2.3.

<sup>27</sup> Sur ces points, voir *infra* § 7.3.

<sup>28</sup> En revanche, tous se montrent préoccupés par l'évolution des dépenses liées à la prise en charge des mineurs étrangers isolés, ce dont témoigne la « Lettre de l'Observatoire national de l'action sociale

- [81] S'agissant des chercheurs, l'importance des difficultés méthodologiques à surmonter pour produire une étude qui soit scientifiquement crédible<sup>29</sup> peut expliquer, sinon justifier, que le placement familial des enfants relevant de l'ASE constitue un sujet rarement abordé. Et, pour ceux qui voudraient dépasser ces difficultés, la volonté de mettre en place une recherche ne suffirait pas : la réalisation d'études sérieuses, qu'elles fassent appel aux sciences humaines ou aux sciences dites dures, et le suivi sur une longue période de cohortes regroupant un nombre significatif de jeunes et d'assistants familiaux exigeraient la mobilisation de moyens financiers importants<sup>30</sup>.
- [82] Enfin, chez les premiers concernés, les conditions ne sont pas réunies pour que la société éprouve l'envie de les mettre en avant :
- les jeunes qui sont ou ont été placés chez un assistant familial sont des personnes très vulnérables qui ont subi des situations que la plupart cherchent prioritairement à oublier ; beaucoup d'entre elles sont peu capables d'exprimer leurs attentes et, retirées de leur famille, elles ne disposent pas d'un entourage apte à porter leurs préoccupations sur la place publique, comme peuvent le faire les parents d'enfants en situation de handicap ou les aidants des personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer ;
  - quant aux assistants familiaux, ils apparaissent comme des professionnels isolés, encore peu formés, dont la spécificité de l'action quotidienne n'est reconnue que depuis peu.
- [83] Au total, le silence qui entoure le placement familial n'est guère rompu qu'en cas de scandale. Il s'ensuit, d'une part, que l'un des objectifs de la mission est de donner à voir des réalités qui demeurent peu connues au-delà du cercle étroit des spécialistes de la question et, d'autre part que les trois recommandations suivantes s'imposent.

**Recommandation n°1 : S'assurer de la rapidité et de la qualité de la mise en œuvre du décret organisant la transmission d'informations aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger.**

**Recommandation n°2 : Réunir toutes les conditions nécessaires à l'achèvement dans le délai prévu de l'étude longitudinale sur les enfants placés (ELAP).**

**Recommandation n°3 : Inciter les Conseils généraux à passer convention avec les universités et les autres structures de recherche pour augmenter le nombre et la qualité des études consacrées au placement familial.**

## ***1.2. La méthode retenue par la mission***

### **1.2.1. L'impossibilité de pratiquer une évaluation en la forme requise**

- [84] Les auteurs du présent rapport n'ont pas souhaité faire figurer le mot « évaluation » dans son titre bien que la lettre de saisine de l'IGAS évoque une « mission d'évaluation de l'accueil familial au titre de l'aide sociale à l'enfance ».
- [85] Comme on l'a déjà indiqué, la lettre ministérielle pose l'ensemble des questions que peut soulever le fonctionnement du dispositif du placement familial. Face à ce nombre très important d'interrogations, on peut certes considérer que chacune constitue une « question évaluative » mais l'on se heurte alors à une double difficulté :
- si l'on place toutes ces questions sur le même plan et si l'on tente, pour chacune, d'appliquer avec rigueur l'une ou l'autre des multiples techniques d'évaluation internationalement reconnues, plutôt qualitatives et empruntées au monde des sciences humaines ou plutôt quantitatives et relevant des sciences dites dures ou empruntant aux deux, le choix de la méthode se faisant en fonction du contenu de la question posée, la réponse à la commande

---

décentralisée » qui, dans son numéro de juin 2012 consacré aux dépenses départementales d'action sociale en 2011, évoque « un impact significatif de l'afflux des mineurs étrangers isolés ».

<sup>29</sup> Sur ce point, voir l'article précité de Frechon et Dumaret et également *infra* § 1.2.1.

<sup>30</sup> Le second volet de l'étude ELAP précitée pourrait coûter plus de 700 000 €

ministérielle va exiger une énergie, un temps, des moyens matériels et des crédits qui sont hors de portée de l'IGAS ;

- et, dans l'hypothèse même où cette mobilisation se révélerait envisageable et où l'on parviendrait à répondre dans les règles de l'art à chaque question posée, on se trouverait au final devant autant de réponses que l'on aurait identifié de questions évaluatives, ce qui poserait la question de la méthode à mettre en œuvre pour agréger ces réponses partielles et pour construire une sorte de méta-jugement afin de porter une appréciation d'ensemble sur le dispositif du placement familial.

[86] A l'opposé, on peut envisager que les nombreuses questions évaluatives qui figurent dans la lettre ministérielle constituent autant de déclinaisons d'une unique interrogation qui pourrait être ainsi formulée : « pour les enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance, le placement familial est-il efficace ? ». Mais, ainsi exprimée, cette question est incomplète. En effet, en filigrane de l'interrogation sur le degré d'efficacité<sup>31</sup> du placement familial, apparaît le point de savoir : « efficace, par rapport à quoi ? ». La question devient alors : « pour les enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance, les chances de parvenir au meilleur niveau possible de "développement physique, affectif, intellectuel et social " sont-elles plutôt acquises lorsqu'ils sont accueillis chez un assistant familial, lorsqu'ils sont admis dans un établissement<sup>32</sup> ou lorsqu'ils sont maintenus au domicile de leurs parents ou de leur mère ou de leur père, ces derniers bénéficiant alors de soutiens à la parentalité ? ».

[87] Au regard des techniques d'évaluation, le problème ainsi énoncé peut paraître susceptible de recevoir une réponse par le biais du recours à l'une des méthodes quantitatives utilisables : il s'agirait de construire trois échantillons d'enfants, dans le premier cas accueillis dans le cadre du placement familial, dans le deuxième cas placés en institution et dans le troisième cas vivant chez leurs parents, puis de déterminer quel groupe d'enfants parvient le mieux à l'état espéré de « développement physique, affectif, intellectuel et social » dans un délai donné qui pourrait être de deux, cinq ou dix ans.

[88] En fait, on constate rapidement l'impossibilité de mener à bien l'exercice en suivant les règles de l'art. Lorsque cette méthode est appliquée, ce qui a été fait en France dans les domaines de l'éducation (notamment pour mesurer l'efficacité de la « mallette des parents » expérimentée dans l'académie de Créteil) et de l'emploi (par exemple pour mesurer l'efficacité du *curriculum vitae* anonyme), des techniques très lourdes sont mises en place pour s'assurer que les échantillons sont constitués d'individus aussi semblables que possible, de manière à ce que la comparaison effectuée à l'issue de la période de deux, cinq ou dix ans, ne soit pas biaisée ; en effet, si, dès l'origine, les populations des groupes ne sont pas parfaitement semblables, il sera impossible de déterminer en fin de période si les écarts constatés entre ces groupes sont imputables au fait qu'ils ont bénéficié de dispositifs différents ou bien si les écarts viennent des différences originelles.

[89] Diverses techniques faisant appel aux méthodes quantitatives visent à minimiser les biais de sélection des groupes et permettent de s'assurer que les populations présentent bien les mêmes caractéristiques. Or ces méthodes ne sont pas envisageables dans l'hypothèse ici étudiée puisque chacun des « traitements » mis en place (l'accueil familial, le placement en institution et le maintien dans la famille) s'adresse *a priori* à des populations différentes : l'idée qui prévaut largement au sein des services de l'ASE est en effet que les nouveau-nés et les enfants en très bas âge doivent être préférentiellement dirigés vers l'accueil familial, que les adolescents les plus violents sont plutôt appelés à être orientés vers une prise en charge en institution et que le maintien au domicile n'est envisageable que dans les cas où il y a espoir que les mesures de soutien à la parentalité limiteront effectivement les risques pour l'enfant.

[90] Dès lors, il est impossible de constituer trois échantillons de populations semblables à qui l'on appliquerait les trois solutions possibles (l'accueil familial, le placement en institution ou le maintien au domicile), avec l'intention d'observer en fin de période les différences mesurables et d'en déduire l'efficacité supérieure de telle méthode par rapport aux deux autres.

<sup>31</sup> Voire d'efficience.

<sup>32</sup> Par exemple dans un foyer de l'enfance ou une maison d'enfants à caractère social.

- [91] A l'inverse de ce qui peut se produire pour d'autres politiques publiques moins sensibles, il n'est pas concevable que des jeunes relevant de l'aide sociale à l'enfance et présentant des profils semblables soient autoritairement répartis entre les trois groupes dont il est ici question : accueil familial, placement en institution et maintien au domicile parental ; et ce pour deux raisons :
- si, comme les personnels de l'ASE ont tendance à le dire, l'accueil familial convient plutôt mieux pour les enfants présentant tel profil, l'entrée en établissement pour les enfants qui ont un autre profil et le maintien chez les parents lorsque la situation est encore différente, une population constituée d'individus aussi semblables que possible ne doit bénéficier que d'une seule solution, en raison de l'homogénéité même des caractéristiques de ses membres, et elle ne peut donc pas être artificiellement répartie en trois groupes à qui on imposerait des prises en charge différentes (en l'occurrence en accueil familial, en établissement ou au domicile), sauf à organiser délibérément une perte de chances pour un nombre considérable d'enfants ;
  - par ailleurs, on a jusqu'ici raisonné comme si l'appariement des enfants était possible, la technique de l'appariement permettant de s'assurer que, pour tout enfant présent dans un groupe, il y a un autre enfant présent dans chacun des deux autres groupes dont les caractéristiques sont aussi proches que possible de celles observées chez le premier ; s'agissant des caractéristiques les plus simples (genre, âge, commune de résidence, catégorie socio-professionnelle des parents, etc.), l'appariement sera évidemment possible mais, dans le cas ici étudié des enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance, il faudrait que les enfants soient également comparables quant au traumatisme qu'ils ont subi et quant à l'intensité du niveau de souffrance psychique qu'ils éprouvent ; cette intensité étant très difficilement quantifiable, à l'inverse de ce que l'on constate pour de nombreuses pathologies somatiques, on aboutit à une impasse<sup>33</sup>.
- [92] Enfin, pour aller au bout du raisonnement, si même l'on pouvait constituer ces trois échantillons de populations semblables, il faudrait en outre s'assurer que les enfants inclus dans chaque échantillon sont bien représentatifs des situations qu'ils sont censés illustrer : il faudrait ainsi vérifier que les enfants figurant dans l'échantillon des bénéficiaires de l'accueil familial sont statistiquement représentatifs de l'ensemble des jeunes pris en charge par les assistants familiaux, ce qui supposerait que non seulement leur profil propre soit représentatif, mais aussi celui de leurs familles d'origine et encore celui de leurs assistants familiaux.
- [93] Tout ceci signe l'impossibilité de constituer des groupes à la fois homogènes et représentatifs, et donc d'évaluer par le recours aux méthodes quantitatives l'utilité comparée du recours au placement familial, de l'entrée en institution et du maintien dans la famille d'origine.
- [94] Une évaluation du placement familial ne pourrait donc s'envisager qu'en se tournant vers d'autres méthodes, plus qualitatives. Mais, ici également, le projet achoppe. En effet, les méthodes qualitatives à mettre en œuvre reposent largement sur des enquêtes, des recueils de témoignages et des analyses de cas, toutes techniques qui se révèlent bien adaptées lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact d'une politique publique sur une population restreinte (par exemple les habitants d'un quartier où l'on expérimente une action ciblée) mais dont l'utilisation n'est pas recommandée face à une population nombreuse comme l'est celle des personnes concernées par le dispositif du placement familial : près de 50 000 assistants familiaux et environ 70 000 enfants.
- [95] C'est pourquoi le présent rapport ne retrace pas les résultats d'une évaluation conduite selon les méthodes requises mais présente les résultats d'une approche empirique qui poursuit deux objectifs :
- documenter quelques trajectoires d'enfants et tenter d'identifier leurs facteurs explicatifs. La mission s'est ainsi livrée à une analyse qualitative comparative du parcours de 24 enfants pris en charge dans les cinq départements enquêtés. Même si l'échantillon est des plus réduits et ne peut en aucune façon revendiquer une ambition de représentativité de la population concernée, il s'est agi de discerner des « régularités » et, par les entretiens avec

---

<sup>33</sup> D'autant que, d'après des chercheurs, « la protection de l'enfance étant un champ mal observé statistiquement, les sources chiffrées de l'ASE et de la [protection judiciaire de la jeunesse] ne permettent pas l'appariement nécessaire pour la constitution d'une base de sondage valide » (I. Frechon et A.-C. Dumaret, op. cit.).



les responsables et les membres des équipes des Conseils généraux, de se faire une idée, même grossière, de la possibilité d'envisager raisonnablement que tel trait ou tel problème, observé à de nombreuses reprises, puisse concerner effectivement un grand nombre d'enfants accueillis chez un assistant familial, voire la plupart<sup>34</sup>. Et, pour les points sur lesquels les dossiers des enfants présentaient des différences sensibles, les entretiens visaient à en éclairer les causes pour tenter de discerner la part de ces différences qui serait imputable aux caractéristiques de l'enfant et celle attribuable aux modalités de l'accueil familial ;

- tenter de mettre au jour de bonnes pratiques assez robustes pour être transférables d'un département à l'autre. Cette démarche est, à bien des égards, moins ambitieuse que la réalisation d'une évaluation en la forme requise ; mais elle permet de s'affranchir des obstacles de méthode qu'il eût fallu surmonter pour produire une véritable évaluation du dispositif du placement familial en tant que composante de la politique publique de l'aide sociale à l'enfance et elle doit permettre aux Conseils généraux qui le souhaiteraient de tirer parti d'une connaissance partagée d'outils mis en place localement pour mieux répondre aux besoins des enfants.

### 1.2.2. Les modalités de choix des départements enquêtés

[96] Le choix des départements enquêtés s'est opéré en plusieurs phases.

[97] Il a d'abord été décidé de déterminer un « département test » dans lequel la mission vérifierait la possibilité de répondre dans de bonnes conditions aux questions posées dans la lettre de commande ministérielle qui se caractérise par le très large spectre des investigations demandées. Dans ce contexte, le choix devait se porter de préférence sur un département qui serait de dimension relativement modeste mais où apparaîtraient des points potentiellement intéressants à approfondir. Pour aider au choix, une étude a été faite des informations fournies par les 38 départements qui ont mis sur internet des données relatives au schéma départemental de l'enfance et au placement familial. Outre que l'ASE n'y a pas été contrôlée au cours de ces 15 dernières années, le Territoire de Belfort répondait aux objectifs que la mission avait retenus pour tester sa méthode (notamment le caractère très récent du nouveau schéma de l'enfance, l'affirmation d'une politique volontariste en faveur du placement familial, la recherche de solutions innovantes pour accroître l'attractivité de la profession d'assistant familial).

[98] Les deux départements enquêtés en juillet (le Finistère et la Seine-Saint-Denis) ont été également choisis au vu des indications figurant sur leur site internet. L'un met plutôt en avant la volonté de trouver des modalités nouvelles de prise en charge des enfants et l'autre le souhait d'améliorer le recrutement et le statut des assistants familiaux. Le choix de la Seine-Saint-Denis résulte également du souci de prendre en considération les spécificités de l'Ile-de-France auxquelles d'ailleurs la lettre ministérielle fait allusion.

[99] Le choix des deux derniers départements (le Var et l'Indre-et-Loire) intègre d'une part le souci de ne pas enquêter dans des départements contrôlés récemment au titre de l'ASE (de manière à ne pas créer le risque d'une confusion entre la présente mission d'enquête et une forme d'opération de suivi de contrôles effectués précédemment) et d'autre part le souhait d'aboutir à une répartition équilibrée des départements entre le nord et le sud, le rural et l'urbain, en excluant toutefois l'outre-mer.

---

<sup>34</sup> Les historiens font désormais la différence entre, d'une part, l'histoire locale qui décrit des réalités et retrace des évolutions propres à une aire géographique déterminée à destination des institutions ou des personnes qui s'intéressent précisément à cette zone et, d'autre part, la micro-histoire qui, comme la première, décrit des réalités et retrace des évolutions propres à un lieu géographiquement circonscrit mais, cette fois-ci, avec l'intention d'éclairer sur des phénomènes plus généraux, les informations fournies par la micro-histoire permettant d'illustrer ou d'expliquer des situations rencontrées en plusieurs lieux, voire à l'échelle d'une région ou d'un pays. Toutes choses égales par ailleurs, la mission tente de se placer dans une logique plus proche de la seconde que de la première.

[100] Même si les organisations et les pratiques diffèrent, les constats convergent globalement pour le Finistère, l'Indre-et-Loire, le Var et le Territoire de Belfort. En revanche, la Seine-Saint-Denis présente un profil atypique en raison du nombre de cas à traiter et des spécificités du contexte socio-économique.

### **1.2.3. Dans chaque département, une étude approfondie de quelques dossiers d'enfants tirés au sort**

[101] Dans les cinq départements enquêtés, la mission a accordé une place importante à l'étude de dossiers tirés au sort, avec le risque inhérent à l'exercice que la mission désigne un dossier que les agents du service de l'aide sociale à l'enfance jugent atypique : « vous êtes vraiment tombés sur le dossier le plus pourri » (au dire d'une secrétaire ayant assisté à un tirage au sort).

[102] Dans l'un des départements enquêtés, un dossier additionnel n'a pas été tiré au sort par la mission mais choisi par l'équipe du service du placement familial une semaine avant la venue de la mission dans le département. Ce délai a permis de préparer le travail de la mission qui, une fois sur place, a pu successivement examiner les pièces des deux dossiers (celui de l'enfant et celui de l'assistant familial), s'entretenir ensuite avec tous les agents du Conseil général qui avaient à en connaître et échanger enfin avec l'assistant familial concerné.

[103] Sans avoir pu procéder de manière aussi approfondie pour les dossiers non préparés à l'avance mais tirés au sort le jour de l'enquête sur place, la mission a néanmoins :

- fait le choix de placer au cœur de ses investigations cette étude de dossiers : dossiers d'enfants prioritairement, en consacrant à chacun au minimum une heure, souvent deux heures et parfois plus, notamment lorsque les données relatives à une fratrie sont regroupées en un seul dossier au sein duquel les informations relatives aux divers membres de la fratrie sont mêlées ; dossiers d'assistants familiaux également, dont les contenus sont toutefois moins riches au regard des points que la mission devait étudier ;
- systématiquement cherché à compléter les informations issues des dossiers par des entretiens, individuels ou collectifs, avec des travailleurs sociaux référents des enfants dont les dossiers ont été tirés au sort.

[104] La mission a ainsi retenu une approche « *bottom-up* » qui permet d'identifier les problématiques et de conduire les entretiens à partir des questions qui apparaissent à l'étude des dossiers.

[105] Pour autant, une difficulté de méthode est vite apparue : en croisant les faits individuels relatés dans les dossiers des enfants avec les entretiens conduits auprès des agents des départements, on identifie assez aisément ce qui relève de l'exception et, à l'inverse, ce qui exprime une tendance lourde ; en revanche, sur plusieurs sujets, les données chiffrées manquent pour établir si l'on est face à une situation qui serait « souvent rencontrée », « statistiquement majoritaire » ou « très largement répandue » ; trop souvent, la mission n'a pu s'en tenir qu'au faisceau des témoignages qu'elle a recueillis, qui incluent tous une forte part de « ressenti » et bien peu de données probantes. C'est pourquoi, comme indiqué précédemment, la mission n'a pas été totalement en mesure de valider ou d'infirmer le discours tenu quant à la « lourdeur » croissante des cas des enfants accueillis.

[106] Sauf dans un département où les dossiers archivés sont aisément accessibles, la mission n'a consulté que des « dossiers vivants », c'est-à-dire relatifs à des enfants encore accueillis en placement familial à la date de l'enquête dans le département concerné, sachant que certains d'entre eux sont dans la tranche d'âge de 18 à 21 ans (en contrat jeune majeur), ce qui permet d'examiner les conditions de sortie du dispositif de la protection de l'enfance.

[107] Par ailleurs, la mission a été attentive à la préservation de l'anonymat des enfants dont les dossiers ont été examinés :

- le département où ils résident n'est pas précisé dans le présent rapport ;
- pour l'anonymisation des identités, le fait de désigner les personnes concernées (l'enfant et, le cas échéant, son père, sa mère, ses frères et sœurs ou encore l'assistant familial) par la seule initiale de leur prénom nuirait à la clarté de l'exposé de situations qui sont souvent

complexes ; le choix est donc fait de donner un prénom inventé à chaque protagoniste, en respectant le sexe de la personne concernée.

[108] Dans le corps du présent rapport, il a paru utile de faire mention du verbatim issu de nombreux entretiens puisque c'est l'un des matériaux sur lesquels la mission a pu s'appuyer.

[109] Enfin, la mission a étudié de manière approfondie cinq dossiers d'assistants familiaux employés dans trois départements.

## 2. L'ANALYSE DU CAS D'UN ENFANT DONT LE DOSSIER PARAÎT ILLUSTRATIF DE NOMBREUSES PROBLÉMATIQUES RENCONTRÉES DANS LE CADRE DU PLACEMENT FAMILIAL

- [110] Au total, la mission a procédé à l'étude approfondie de 24 dossiers d'enfants qui se répartissent ainsi :
- 3 dans le Finistère ;
  - 3 en Indre-et-Loire ;
  - 6 dans le Var ;
  - 4 dans le Territoire de Belfort ;
  - 8 en Seine-Saint-Denis.
- [111] Parmi ces dossiers, celui d'Arnaud est analysé ci-après dans la mesure où il paraît illustrer plusieurs problématiques rencontrées dans le cadre du placement familial.

### 2.1. Les éléments figurant au dossier d'Arnaud, né le 17 mai 2003

- [112] Arnaud est âgé de 9 ans. Sa mère Caroline est née en 1981 ; elle a eu sa première fille à l'âge de 19 ans et elle avait près de 22 ans lorsqu'est né Arnaud, son deuxième enfant. Le père est né en 1977 ; il a épousé Caroline en avril 2004. Au moment de l'examen du dossier, à l'automne 2012, une procédure de divorce est en cours et les parents d'Arnaud ne résident plus à la même adresse (le père est domicilié chez sa mère, à une centaine de kilomètres du domicile de sa femme et du lieu de prise en charge d'Arnaud) ; la mère d'Arnaud a déposé plainte contre son mari pour menace de mort. Les parents bénéficient tous les deux de l'allocation aux adultes handicapés ; sous curatelle depuis 2002, le père est en incapacité de travail jusqu'en 2015.
- [113] Arnaud a une demi-sœur née deux ans et demi avant lui (la fille de Caroline ci-dessus mentionnée, Claire, née en novembre 2000) et six frères et sœurs plus jeunes que lui :
- Thomas, né en mars 2005 ;
  - Agnès, née en août 2006 ;
  - Noémie, née en juillet 2008 ;
  - Christine, née en août 2009 ;
  - Kevin, né en juillet 2010 ;
  - Frédéric, né en août 2011.
- [114] Frédéric est né au domicile de ses parents ; sa mère et lui ont été conduits à la maternité par les pompiers ; il n'a pas été déclaré à l'état-civil (en tout cas, aucun acte de naissance n'a été trouvé nulle part) et il y a une incertitude sur son prénom : Frédéric ou Frédéric.
- [115] Les huit enfants sont confiés à l'aide sociale à l'enfance par décision judiciaire, Frédéric l'ayant été dès le lendemain du jour de sa naissance.
- [116] Suite à un jugement en assistance éducative, Arnaud a été accueilli le 10 juillet 2006 chez Mme Vidal, assistante familiale, en même temps que son frère Thomas, de 2 ans plus jeune que lui. Un rapport daté du 17 juillet fait état des raisons du placement des deux enfants : « carence affective maternelle ; immaturité du père ; attitude agressive ou indifférente de la mère vis-à-vis des enfants ; absence de soins, alimentation incorrecte ; absence de stimulation, recours à des punitions inadaptées ». Le jugement est intervenu du fait que « l'état des enfants [s'est révélé] préoccupant » bien que la famille ait bénéficié d'un « étayage important [avec] l'intervention de divers services et l'appui de professionnels (halte-garderie, service de protection maternelle et infantile, technicienne d'intervention sociale et familiale, déléguée à la tutelle, service social de secteur, centre d'aide médico-psychologique) » (rapport du 6 juin 2007).

- [117] Dès la première semaine d'accueil d'Arnaud, sont relatés des épisodes de violence physique qu'il commet à l'égard d'enfants de l'entourage de Mme Vidal ; c'est la poursuite de ce qui avait été observé avant le placement en famille d'accueil, à la halte-garderie qu'Arnaud fréquentait sous injonction du juge des enfants. Le constat est posé que « la scolarisation en maternelle ne peut être envisagée » (note du 14 septembre 2006). Arnaud est pris en charge dans le cadre d'un centre d'aide médico-psychologique (CAMPS), à raison d'une heure par semaine en séance individuelle. On « suppose, au-delà même des carences dues au milieu familial, un retard de développement lié à la maladie génétique dont [il] est atteint » et dont la mère est porteuse (maladie de Recklinghausen).
- [118] Six mois après l'arrivée chez Mme Vidal, le 3 janvier 2007, un rapport évoque « l'extrême mobilisation requise au niveau de la famille d'accueil, compte tenu des difficultés présentées par Arnaud » qui peut toutefois être calme « lorsque l'assistante familiale lui offre une disponibilité complète ». Surtout, le rapport indique qu'Arnaud est très violent à l'égard de son frère dès que Mme Vidal s'en occupe : « le visage de Thomas [est] labouré de griffures ». Il s'ensuit que « Thomas, dans un comportement d'imitation, commence à développer des réactions agressives » et l'équipe note « l'entrave au développement de Thomas constituée par l'extrême rivalité d'Arnaud à son encontre ». C'est dans ce contexte, marqué également par l'épuisement de Mme Vidal, « très fatiguée physiquement et moralement », qu'il est décidé de séparer les deux frères et de trouver pour Arnaud une nouvelle famille d'accueil, « habitant à proximité de chez Mme Vidal » pour que des liens puissent être maintenus entre les deux frères.
- [119] A compter du 1<sup>er</sup> février 2007, Arnaud est accueilli chez Mme Lefèvre, assistante familiale, qui prend déjà en charge une autre enfant, Samantha, et qui habite à 5 kms de chez Mme Vidal. Pour préparer ce changement, une rencontre a été organisée le 18 janvier entre Arnaud et Mme Lefèvre puis il a passé chez elle toute la journée du 24 janvier ; les parents ont été avertis du transfert le 22 janvier.
- [120] Le contrat d'accueil, signé le 1<sup>er</sup> février 2007, précise qu'Arnaud est confié « à la garde de Monsieur et Madame Lefèvre qui l'acceptent pour une période fixée en fonction de la durée de la mesure ». C'est le seul endroit du document (qui compte 5 pages au total) où il est spécifiquement fait mention du conjoint de l'assistante familiale ; mais on note qu'il a été appelé à apposer son visa à la dernière page, sous la signature de son épouse. A tous les articles du contrat, c'est l'expression « la famille d'accueil » qui est employée lorsqu'il s'agit de décrire les droits et devoirs liés à la prise en charge de l'enfant. Il n'est spécifiquement fait référence à « l'assistante familiale » que dans deux cas : d'une part au sujet de la majoration de salaire liée au handicap de l'enfant et, d'autre part, à la fin du document où il est précisé, sous la forme d'un « P.S. », que le référent socio-éducatif désigné par le Conseil général est chargé « d'apporter aide et soutien à la famille d'accueil » mais que c'est « l'assistante familiale [qui] pourra faire appel » à lui en cas de besoin.
- [121] Les parents naturels d'Arnaud et de Thomas ont un droit de visite en milieu neutre : ils rencontrent leurs enfants tous les quinze jours ; ils « se sont d'emblée exprimés contre le placement de leur enfant, réfutant les motifs évoqués [... mais] paradoxalement tous deux, déchargés d'une tâche éducative trop lourde, manifestent un certain soulagement et ainsi une reconnaissance du travail d'accueil des assistantes familiales. [Les parents considèrent que leurs deux fils] ne leur seront pas restitués : leur réponse est de mettre en route d'autres naissances et de faire barrage aux interventions sociales ou judiciaires susceptibles d'aboutir aux mêmes effets » (rapport du 6 juin 2007).
- [122] Trois mois et demi après l'arrivée d'Arnaud, le 16 mai 2007, Mme Lefèvre adresse une lettre au service de l'ASE dans laquelle elle consigne 18 points qui démontrent l'extrême difficulté de le prendre en charge : par exemple, Mme Lefèvre ne peut plus recevoir ses enfants et petits-enfants qu'en son absence, lorsqu'il est pris en charge par une autre famille d'accueil qui assure le relais.

- [123] Quelques jours plus tard, le 31 mai, un rapport indique que « le service de l'ASE, en lien avec les intervenants médico-sociaux, est demandeur d'une orientation spécialisée avec des temps de prise en charge significatifs au niveau du quotidien ». A la rentrée, Arnaud est scolarisé à temps partiel en institut médico-éducatif (IME), puis à temps plein à compter du 10 décembre 2007. Un suivi est assuré par une puéricultrice du service de protection maternelle et infantile et une prise en charge neurologique est mise en place en milieu hospitalier.
- [124] Arnaud passe un week-end sur deux chez une assistante familiale relais, « de façon à assurer la poursuite de l'accueil d'Arnaud par Mme Lefèvre dans des conditions permettant à cette dernière de conserver l'énergie nécessaire » (rapport du 28 août 2007) ; la prise en charge d'Arnaud par l'assistante familiale relais se fait « sans décompte de congés » pour Mme Lefèvre (décision du 4 septembre 2007). A compter du passage à temps plein de l'admission d'Arnaud en IME, en décembre 2007, le relais n'intervient plus qu'un week-end par mois.
- [125] En juin 2008, Mme Lefèvre doit être hospitalisée pendant 7 jours, avec un arrêt pour maladie d'environ un mois. Le service de l'ASE lui donne son accord pour que, durant cette période, Arnaud et Samantha, l'autre enfant accueillie, demeurent à son domicile « sous la responsabilité de [son] mari » qui sera dédommagé par le Conseil général « à raison de 15,50 € d'indemnités, plus 11,48 € d'entretien par jour de présence et par enfant. Cette prestation [...] inclut les frais de déplacement » (lettre du 18 juin 2008).
- [126] A compter de novembre 2008, Arnaud bénéficie d'une aide en psychomotricité et d'une aide orthophonique car « son expression est toujours très altérée ». En même temps, on perçoit qu'Arnaud « est un enfant qui s'est apaisé dans la famille d'accueil, [...] il peut désormais appréhender autrui sur un mode plus sain, utilisant davantage le langage » (rapport du 8 juin 2009).
- [127] Lors de l'audience du 24 juillet 2009, le juge prononce le renouvellement de la mesure de placement d'Arnaud et de Thomas en assistance éducative, pour une durée de deux ans ; le jugement indique que les parents « ne sont pas en mesure de prendre en charge des enfants et de leur prodiguer les soins et stimulations indispensables à leur développement, qu'Arnaud et Thomas nécessitent de multiples prises en charge, un cadre hyper-vigilant et rassurant que seul le cadre du placement peut leur assurer [...] compte-tenu du peu d'évolution des parents, eux-mêmes très carencés ». Le jugement ajoute qu'un « tiers paraît toujours indispensable lors des visites pour soutenir [les parents] dans la prise en charge et les aider à évoluer dans leur prestation parentale tout en assurant la sécurité des rencontres » ; toutefois, le juge autorise, « outre des visites en lieu neutre, quelques visites à domicile », chez les parents. Une telle visite a été organisée. « Arnaud a témoigné d'une très grande angoisse après cette visite. Il n'a eu de cesse d'interroger son assistante familiale s'il allait rester vivre au domicile de celle-ci. Cette angoisse a été confirmée par l'IME. Il a été nécessaire de réassurer Arnaud, cette tension s'est apaisée au bout de quelques jours » (rapport du 21 mai 2010).
- [128] De manière générale, les rapports établis par les services de l'ASE donnent de nombreux détails sur les conditions de vie des parents, sur leur comportement lorsqu'on leur parle de leurs enfants ou lorsqu'ils sont en leur présence, sur les signes qui révèlent un maintien de la situation ou des progrès au regard de la possibilité d'assurer la fonction parentale. En comparaison, les rapports donnent bien peu d'indications sur le mode de vie de la famille d'accueil et, notamment, ils ne contiennent aucune information relative aux autres enfants présents au domicile de l'assistant familial. C'est une lettre rédigée par Mme Lefèvre le 21 octobre 2010 qui permet d'apprendre qu'elle accueille Mélanie depuis le 8 juillet ; or Mélanie qui « arrive avec un passé difficile » a un « comportement très néfaste pour Arnaud qui prend les mêmes habitudes » et qui ne peut plus être contenu de manière aussi satisfaisante qu'avant l'arrivée de Mélanie. Mme Lefèvre sollicite en conséquence l'affectation de Mélanie dans une autre famille d'accueil « au plus tard le 20 décembre 2010 » ; la mission a appris qu'il en avait été ainsi mais le dossier d'Arnaud ne l'indique pas alors que la décision prise a nécessairement eu un retentissement sur sa situation.

- [129] Au fur et à mesure des rapports annuels, il apparaît qu'Arnaud « a régulièrement évolué, même si ses progressions sont relativement lentes », comme l'indique une note du 17 janvier 2011 qui évoque une « confiance construite avec le couple d'accueillants. [...] M. et Mme Lefèvre intègrent Arnaud à leur vie et tentent le plus possible de le faire progresser. Leur compréhension du handicap de l'enfant apparaît être le moteur des progrès réguliers réalisés par Arnaud. Ils envisagent de le prendre en charge sur la durée et travaillent pour que celui-ci puisse grandir sereinement ». Toujours accueilli en IME, Arnaud « participe à des activités préscolaires » (rapport du 15 juin 2011). Par ailleurs, « suite à la non-mobilisation des parents pour les visites avec leurs enfants, le rythme des rencontres a été espacé à toutes les trois semaines » (même rapport).
- [130] M. et Mme Lefèvre emmènent Arnaud en vacances avec eux en camping à Noirmoutier ou dans les Vosges ou encore chez leur fille à Dijon, ce qui indique bien les progrès enregistrés par rapport à la lettre précitée que Mme Lefèvre avait écrite le 16 mai 2007 et dans laquelle elle indiquait ne jamais pouvoir se déplacer avec Arnaud ni pouvoir recevoir sa fille en sa présence. Au cours des vacances de la Toussaint de 2012, Mme Lefèvre a prévu de partir en train avec Arnaud « pour qu'il prenne le train pour la première fois ».
- [131] Compte tenu du handicap d'Arnaud, Mme Lefèvre perçoit une majoration de salaire de 50 % (accordée jusqu'au 31 janvier 2013) et elle bénéficie d'un dispositif propre à son département de résidence : lorsqu'un assistant familial accueille à temps complet trois enfants (ou plus) dont une fratrie ou bien un jeune ouvrant droit à une majoration de salaire de 50 % ou de 100 %, il peut bénéficier de l'intervention d'une auxiliaire familiale, à raison de 4 heures non fractionnables une fois par semaine, une fois tous les 15 jours, une fois toutes les trois semaines ou une fois par mois. Mme Lefèvre bénéficie de la présence de l'auxiliaire familiale une fois par semaine ; celle-ci ne s'occupe pas directement d'Arnaud ni des autres enfants accueillis par Mme Lefèvre mais elle apporte une aide en effectuant des tâches ménagères.
- [132] Le 5 juillet 2011, le juge des enfants a renouvelé la mesure de placement pour une durée de deux ans, avec un droit de visite encadré en lieu neutre accordé aux parents. En fait, suite à la séparation d'avec sa femme, le père n'exerce plus son droit de visite depuis juin 2011. Il « s'est engagé à contacter de manière épistolaire chacun de ses enfants dans le but de renouer un contact progressivement [mais ne l'a pas fait. ...En revanche, il] n'a eu de cesse d'harcéler les assistantes familiales en les appelant plusieurs fois dans la même journée. Dès lors, Arnaud a commencé à souvent attendre proche du téléphone, attendant le coup de fil de son père. Cette attente est même devenue une obsession pour l'enfant qui l'a amené à avoir de plus en plus d'attitudes inadaptées dans son quotidien (agressions verbales, opposition,...). En ce qui concerne Thomas, l'enfant a eu une reprise de son encoprésie alors même qu'aucun épisode n'avait été constaté depuis environ 6 mois. [...Le père] apparaît peu en capacité de percevoir la souffrance qu'il peut générer à ses enfants » (rapport du 14 juin 2012). Au moment de l'examen du dossier par la mission, le père a cessé ses appels téléphoniques.
- [133] Au cours de la période de prise en charge d'Arnaud par les services de l'ASE, de juillet 2006 à aujourd'hui, un changement de référent socio-éducatif est intervenu (d'après les éléments du dossier, entre juin 2009 et mai 2010).

## **2.2. Les questions que soulève le cas d'Arnaud**

- [134] Les principaux éléments qui ressortent du dossier d'Arnaud sont les suivants :
- le dénuement matériel, moral et intellectuel des parents ; les efforts conjoints du juge et des services de l'ASE d'une part pour tenter d'apprécier si leur aptitude à la parentalité est susceptible d'évoluer et d'autre part pour maintenir des liens au moyen de visites dont le rythme vise un équilibre susceptible à la fois de répondre aux attentes ou aux besoins des parents et de préserver chez l'enfant une forme d'attachement à ses parents ; l'impact que ces visites peuvent avoir sur l'enfant, déclenchant souvent des troubles, au moins de manière temporaire, surtout si elles ne se déroulent pas comme prévu ou si elles doivent être déprogrammées ; l'alternance chez le père de périodes d'abandon (absence aux visites programmées) et de comportements intrusifs (appels téléphoniques multipliés) ; sur ces points, voir infra § 4.2.2 ;

- le grand nombre de professionnels qui sont intervenus au domicile avant le placement familial et, une fois celui-ci décidé, le nombre importants d'adultes qui entourent Arnaud, cette situation étant en partie, mais pas seulement, liée aux handicaps, déficiences ou pathologies de l'enfant ; sur ces points, voir infra § 4.1.6 ;
- les situations de handicap que connaissent à la fois les deux parents et l'enfant ; sur ces points, voir infra § 4.1.5 ;
- l'importance de la fratrie ; la tentative des services de l'ASE de maintenir les liens entre Arnaud et Thomas en les confiant à la même assistante familiale et l'échec de cette démarche qui conduit au transfert d'Arnaud auprès d'une autre assistante familiale ; sur ces points, voir infra § 3.3.3 ;
- les raisons qui expliquent les changements d'assistant familial, pour Arnaud (de manière à ce que son frère Thomas puisse mieux se développer) et pour Mélanie (afin de sécuriser Arnaud) : dans les deux cas, c'est la prise en considération de l'intérêt de l'un au moins des enfants concernés qui conduit à la décision de transfert ; sur ces points, voir infra § 4.3.2 ;
- l'ambiguïté de la place accordée dans le dispositif au conjoint de l'assistante familiale ; sur ces points, voir infra § 4.1.1 et § 6.2.1 ;
- les aides dont bénéficie l'assistante familiale : la mise en place d'un relais certains week-ends, la majoration de salaire liée au handicap d'Arnaud et la présence d'une auxiliaire familiale à raison de quatre heures par semaine ; sur ces points, voir infra § 4.3.1 et § 6.2.2 ;
- le relatif déséquilibre interne aux rapports rédigés par les services de l'ASE qui accordent une grande place à la description du comportement des parents et, comparativement, donnent peu d'indications sur les caractéristiques de la famille d'accueil et aucune sur les autres enfants pris en charge par l'assistant familial ; sur ces points, voir infra § 4.4.4 ;
- le rôle positif du placement familial pour Arnaud.



### 3. L'ENTREE DE L'ENFANT DANS LE DISPOSITIF

- [135] La protection de l'enfance intervient chaque fois qu'un enfant est en danger ou risque de l'être dans son milieu habituel de vie. Le Conseil général ou le juge des enfants désigne un service qui doit apporter ses conseils et son aide à la famille pour lui permettre de surmonter les difficultés qu'elle rencontre et pour réduire, voire supprimer les risques auxquels l'enfant pourrait être exposé : c'est soit l'action éducative à domicile (AED) attribuée, sur sa demande ou avec son accord, à la mère, au père ou, à défaut, à la personne qui assume la charge de l'enfant soit l'action éducative en milieu ouvert (AEMO) décidée par le juge qui intervient si la mesure administrative a échoué ou n'a pu être mise en place suite au désaccord de la famille.
- [136] S'il est nécessaire de retirer l'enfant de son milieu habituel de vie, la décision de placement est prise par le président du Conseil général ou son représentant en cas de consentement de la famille ou, sinon, par le juge des enfants.
- [137] Concrètement, trois grandes catégories de situations justifient les interventions de l'ASE :
- les maltraitances au sein desquelles on distingue les violences physiques, les abus sexuels, les violences psychologiques et les négligences lourdes ;
  - les autres motifs liés aux comportements ou au mode de vie des parents (conditions d'éducation défailtantes, exposition des enfants aux violences ou conflits conjugaux des parents, conditions de précarité de la situation résidentielle des parents, etc.) ou encore à leur absence ;
  - les motifs davantage liés au comportement des enfants eux-mêmes (fugues, délinquance, toxicomanie, prostitution, etc.).
- [138] Comme l'a montré le cas décrit *supra* au chapitre 2, un même enfant peut être concerné par plusieurs de ces motifs.

#### 3.1. La diversité des conditions d'entrée

- [139] « Chaque infortune a sa physionomie particulière »<sup>35</sup> et, en effet, chaque dossier étudié par la mission fait apparaître un faisceau différent de circonstances qui conduisent à la décision de confier l'enfant à une famille d'accueil. Sans pouvoir proposer une typologie au sens strict du terme, on constate néanmoins que quelques traits apparaissent plus régulièrement, ce qui permet de tracer au moins trois profils.
- [140] D'abord, l'entrée dans le dispositif du placement familial peut être décidée dès les jours ou semaines qui suivent la naissance, comme le montre le dossier d'une fratrie :
- Noura est née le 18 décembre 1994. Un rapport daté du 21 décembre indique que la mère « a accouché d'une petite fille le 18 décembre. Elles sont encore en clinique. Le Dr. X, médecin-chef de l'inter-secteur qui connaît bien Mme [...] demande la protection de ce nouvel enfant » ;
  - son frère Mokhtar est né un peu plus de deux ans après, le 21 février 1997. Dès le 25 février, une sage-femme adresse un rapport au service de l'ASE pour faire part de sa crainte que les parents ne procèdent à l'enlèvement de l'enfant qui est hospitalisé en médecine néo-natale. Le 11 juillet 1997, un rapport signé d'un praticien hospitalier, chef de clinique, et d'une assistante sociale d'un hôpital relèvent quatre faits imputables à la mère de l'enfant et dangereux pour lui ; ainsi, sa mère veut « lui apprendre à nager en le lâchant dans la baignoire ». Mokhtar est confié au service de l'ASE le 1er décembre 1997.

<sup>35</sup> Extrait de la première phrase du roman de Léon Tolstoï : « Anna Karénine ».

- [141] Dans une toute autre configuration, l'entrée dans le dispositif du placement familial peut intervenir après qu'aient été multipliées les mesures d'aide à la parentalité dans le souci de maintenir l'enfant auprès de ses parents aussi longtemps que possible ; bien que le sujet des mesures d'aide éducative à domicile ne figure pas dans la lettre de saisine de l'IGAS et ne doit donc pas être traité en tant que tel, l'étude des dossiers des enfants pris en charge en famille d'accueil a fait plusieurs fois apparaître l'utilisation, pendant de longues années, de toute la palette des possibilités de maintenir l'enfant dans sa famille et, corrélativement, de retarder le moment du placement dans une famille d'accueil ; certes, la législation encourage le maintien des liens avec les parents biologiques mais on peut se demander si, dans certains cas, l'interprétation qu'en fait le juge ne se traduit pas par un retard mis à décider le placement, ce qui pourrait aboutir à une « perte de chance » pour l'enfant ; cette question est approfondie *infra* au § 4.2.2. Quoi qu'il en soit, dans ces cas, l'entrée se fait autour de 12 ans.
- [142] Dans un troisième cas de figure, plus rare, l'entrée dans le dispositif du placement familial se fait par échec d'une prise en charge en établissement : le plus souvent dans une zone d'âge qui va de 10 à 14 ans, le maintien en collectivité se révèle impossible, dans l'intérêt de l'enfant et/ou parce que son comportement est trop déstabilisateur pour l'établissement ; le placement familial constitue alors une tentative de la dernière chance ; dans certains cas, c'est un succès (quelques dossiers en témoignent) mais, dans d'autres, l'enfant épuise, voire « détruit » la famille d'accueil et, en moyenne dix-huit mois à deux ans après, le jeune change d'assistant familial ou entre dans un autre établissement susceptible d'apporter une prise en charge plus lourde, avec une dimension psychiatrique (sur ce point, voir également *infra* § 4.3.2).
- [143] De manière générale, les prises en charges précoces sont motivées par la situation ou les agissements des parents ; mais, au fil des années, peuvent s'y ajouter de graves problèmes de comportement chez le jeune dont le placement peut alors devenir doublement motivé.
- [144] Parmi les points communs aux cas étudiés par la mission, on relève le très grand nombre de situations parentales extrêmes avec, au sein des dossiers examinés, une part relativement faible de maltraitances physiques caractérisées sur les enfants mais, le plus souvent, une impossibilité absolue du père et/ou de la mère (ou des deux le plus souvent) d'assurer la parentalité, même de manière minimale. Les cas de pathologie psychique lourde des parents sont largement majoritaires dans les dossiers étudiés et l'on relève également de nombreux cas de parents « en errance ».
- [145] A l'évidence, ce constat pose la question de l'efficacité de la politique française de santé mentale.
- [146] Le placement en famille d'accueil lui-même se fait :
- soit directement lorsqu'il a pu être préparé au cours d'une période où l'enfant était encore au domicile de ses parents, où ces derniers bénéficiaient de diverses mesures d'aide à la parentalité mais où les intervenants convergeaient sur le constat que la situation ne serait plus longtemps tenable, dans l'intérêt de l'enfant ;
  - soit après le passage par un sas (par exemple le centre départemental de l'enfance), le temps d'une évaluation destinée à préparer l'orientation ; même en Seine-Saint-Denis où le maillage social du territoire est serré, assuré à la fois par les services du Conseil général et par ceux des communes, on estime à environ 50 % la proportion des admissions effectuées en urgence et la moitié d'entre elles concerneraient des familles auparavant inconnues des services sociaux.
- [147] Dans les départements enquêtés, la mission a rencontré deux types de dispositifs :
- dans la majorité des cas, le recours au passage par un « sas » n'est pas systématique ; l'idée qui prévaut est que tout transfert d'un enfant lui est préjudiciable, quel que soit son âge, et qu'il est donc préférable de se dispenser d'introduire dans le parcours de l'enfant une étape supplémentaire obligatoire ; en conséquence, dans cette conception, le recours au sas n'est pratiqué que s'il est jugé absolument nécessaire à la définition de l'orientation souhaitable pour l'enfant ;
  - mais dans l'un au moins des départements enquêtés, le passage dans un lieu dédié à l'observation et à l'orientation est systématique.

[148] La mission a observé les deux dispositifs, mesure les avantages et limites de chacun mais, au final, estime le premier plus conforme aux besoins de l'enfant à qui il convient d'éviter autant que possible les ruptures de prise en charge (sur ce point voir également le § 4.3.2).

**Recommandation n°4 : Réserver strictement le passage par une structure spécifique d'observation et d'évaluation aux seuls cas où il est indispensable à la définition de l'orientation de l'enfant.**

[149] Pour les hypothèses où un temps d'observation est nécessaire avant que l'on puisse se prononcer sur la meilleure orientation possible, le Conseil général d'Indre-et-Loire a mis en place un dispositif intéressant. L'institut départemental de l'enfance et de la famille y dispose en effet d'une unité de placement familial spécialisé de petite dimension. Elle a vocation à prendre en charge :

- d'une part des enfants pour lesquels le service de l'ASE pressent, dès avant le placement ou dans les heures qui suivent une décision judiciaire, que les difficultés vont être majeures (qu'elles tiennent à l'enfant lui-même ou à ses parents) et craint que toute éventuelle erreur d'orientation ou tout placement familial « ordinaire » ait des effets très graves pour l'enfant concerné et/ou pour la fratrie et/ou pour les autres enfants qui seraient pris en charge dans la même famille d'accueil ;
- d'autre part quelques cas pour lesquels on envisage qu'une intervention très intense puisse permettre un retour dans la famille d'origine ;
- enfin quelques jeunes relevant de l'éducation spécialisée.

[150] La prise en charge repose sur un accompagnement très soutenu des travailleurs sociaux auprès des assistants familiaux, sans commune mesure avec ce qui se pratique dans le système ordinaire. Le séjour dure de 4 à 6 mois et il est centré sur une évaluation très précise des besoins et sur la recherche de l'orientation la plus appropriée. Parfois, il débouche sur une entrée en établissement, parfois sur un placement familial « de droit commun » ; à titre exceptionnel, au cas par cas, l'enfant peut continuer d'être accueilli chez l'assistant familial à qui il a été confié pour la période d'observation : dans cette hypothèse, le dossier est transféré de l'institut départemental au service du placement familial et celui-ci procède formellement au recrutement de l'assistant familial.

### 3.2. *Le poids des contraintes liées à l'état de l'offre*

[151] Dans un ouvrage à paraître, un chercheur rappelle que, « selon les données de la DREES, la part des enfants placés parmi les enfants protégés varie de 28 % dans le département des Hautes-Alpes à 72 % dans le Loiret<sup>36</sup>, les autres bénéficiant de mesures en milieu ouvert. Ainsi pour une situation familiale similaire un enfant peut être protégé soit par une séparation physique d'avec ses parents, soit en demeurant au domicile familial. Les différences ne s'arrêtent pas à ces deux grands modes de prise en charge. L'éventail des formes de placement est aussi fonction de l'inscription territoriale des modes d'intervention. De manière générale, les placements en famille d'accueil ou en petite structure (lieu de vie) sont développés sur les espaces ruraux, les foyers se retrouvent davantage dans les milieux urbains. Ici encore l'offre répond aux choix des organisations départementales. Prenons pour exemple deux départements (l'Aisne et le Haut-Rhin) qui ont un même effectif d'enfants placés à une date donnée (autour de 1 500) et une même structure par âge de ces enfants protégés. Dans l'Aisne, 73 % des placements se déroulent en famille d'accueil alors que dans le Haut-Rhin, ils ne sont que 27 % »<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Données calculées à partir des données sur les bénéficiaires de l'aide sociale au 31 décembre 2006.

<sup>37</sup> Isabelle Frechon : « Processus d'entrée et de sortie d'une situation de vulnérabilité. Le cas des enfants placés et des sans domicile » in Bresson M., Geronimi V., Pottier N. (coord.) : « La vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales » - Presses Universitaires de Fribourg - collection Res socialis (à paraître début 2013).

- [152] Face au rappel de ces chiffres, il s'agit ici d'examiner si le recours au placement familial résulte bien du souci de mettre en place une modalité de prise en charge qui réponde au mieux aux besoins et aux attentes de l'enfant. On peut en effet craindre le cas d'orientations qui soient dictées par d'autres considérations, liées par exemple à une distorsion de l'offre : un recours important à l'accueil familial pourrait notamment résulter d'un manque de places disponibles en établissement ; à l'inverse, les placements pourraient être prioritairement effectués en institution dans un département qui disposerait, pour des raisons d'ordre historique, d'un parc important d'établissements dont il n'estimerait pas opportun ou possible de réduire les capacités.
- [153] Plus largement, il importe de savoir comment ont été pris en considération les besoins de l'enfant placé : le choix du placement familial et, une fois celui-ci opéré, le choix de l'assistant familial auprès duquel il est placé résultent-ils d'une analyse fine de la situation et de la recherche d'une forme d'adéquation entre le profil de l'enfant et les caractéristiques de la famille d'accueil (en intégrant dans la réflexion la présence éventuelle dans cette famille d'autres enfants, qu'ils soient eux aussi placés ou qu'il s'agisse du ou des enfants de l'assistant familial) ?

### 3.2.1. Des possibilités de choix inégalement ouvertes

- [154] Formellement, le juge confie la garde de l'enfant au service de l'ASE mais ne détermine pas le mode de prise en charge qu'il faut retenir ; notamment, il ne se prononce pas entre une orientation en établissement ou en placement familial<sup>38</sup>. Toutefois, le juge motive son jugement, ce qui lui ouvre la possibilité de faire état d'éléments qui peuvent concourir à suggérer une solution plutôt qu'une autre, sans pour autant que le Conseil général puisse être lié par cet avis. Cette règle a le mérite de bien identifier les responsabilités : le juge décide du retrait de l'enfant et le confie au Conseil général qui en devient juridiquement le gardien ; avec les possibilités et contraintes qui sont les siennes, le Conseil général détermine l'orientation de l'enfant.
- [155] S'agissant des enfants confiés à l'ASE, il ressort des cas étudiés que le choix de l'orientation est rapidement fait entre l'admission en établissement (foyer de l'enfance ou maison d'enfants à caractère social) et le placement chez un assistant familial, soit que l'âge et les caractéristiques de l'enfant dictent la solution à retenir, soit que les contraintes liées à l'offre soient intériorisées par tous les acteurs et contribuent à ce que l'une des deux solutions s'impose d'elle-même. Il convient d'ajouter que, souvent, l'enfant confié à l'ASE est déjà connu de ce service, sa famille ayant bénéficié au préalable de mesures d'AED ou d'AEMO, ce qui permet de déterminer la solution à retenir plus rapidement que s'il était inconnu.
- [156] Au demeurant, lorsqu'il existe de fortes contraintes sur l'offre, elles conduisent le plus souvent à recourir au placement familial pour un enfant dont on aurait pu envisager qu'il soit admis en établissement ; l'inverse n'est observé qu'en Seine-Saint-Denis où des entrées en établissement peuvent être prononcées par manque d'assistants familiaux, en dépit du recours important à des assistants familiaux résidant en dehors du département.
- [157] Le premier volet de l'étude ELAP précitée, consacré aux trajectoires de prise en charge d'une cohorte de 809 enfants placés, souligne l'indéniable effet d'âge : on place davantage les enfants en bas âge en famille d'accueil qu'en foyer tandis que les problèmes de comportement ont un effet significatif vers une orientation en milieu collectif.

---

<sup>38</sup> Mais le juge peut aussi placer directement un enfant dans un service habilité, auquel cas il ne passe pas par l'ASE et choisit l'orientation qu'il estime opportune.

- [158] En fait, les observations de la mission ne rejoignent pas totalement le constat mis en lumière dans le rapport précité relatif au premier volet de l'étude ELAP : la structure de l'offre est présentée dans ce document comme influant très sensiblement sur les orientations retenues. Pour sa part, la mission émet un jugement plus nuancé qui rejoint celui d'ELAP pour l'un des départements où elle s'est rendue mais qui s'en éloigne dans d'autres cas : dans l'un au moins des départements enquêtés, on peut considérer qu'il n'existe pas une tension forte, ni du côté de l'offre de places en établissements ni du côté des assistants familiaux chez qui quelques possibilités d'accueil sont toujours disponibles. Comme l'indique la responsable d'une circonscription de ce département au sujet du choix entre admission en établissement ou en placement familial pour un enfant confié à l'ASE, « ça se décante très vite ». L'écart d'interprétation avec les constats de l'étude ELAP est certainement lié au fait que celle-ci repose sur des observations effectuées dans deux départements que l'on peut tenir pour atypiques.
- [159] Par ailleurs, l'orientation n'est pas seulement liée aux caractéristiques ou aux besoins de l'enfant. Dans bien des cas, l'orientation vers un établissement est préférée dans la mesure où le placement familial serait insupportable pour les parents naturels qui risqueraient d'adopter des comportements nuisibles à l'enfant, à la sérénité de sa prise en charge et à l'équilibre de la famille d'accueil.
- [160] Enfin, même là où la situation de l'offre peut être jugée relativement satisfaisante, tant du côté des établissements que pour les places en accueil familial, il existe toujours des cas plus « difficiles ». Parmi eux, il convient de distinguer d'une part les pré-adolescents et adolescents violents et soumis à diverses addictions pour qui l'orientation vers un établissement paraît le plus souvent mieux convenir que l'accueil familial et d'autre part les enfants en situation de handicap parfois lourd (autisme) pour lesquels le placement dans une famille d'accueil constitue souvent une solution préférable.
- [161] La Seine-Saint-Denis présente une situation dans laquelle tous les établissements pour enfants du département enregistrent des taux d'occupation de 100 % tandis qu'il n'y a pas de places disponibles chez les assistants familiaux dont un très grand nombre sont d'ailleurs autorisés à recevoir plus de trois enfants, la seule solution étant un placement hors du département ; dans un tel contexte, qui ne se retrouve pas avec la même intensité dans les autres départements enquêtés, la question ne se pose pas vraiment d'un choix éclairé qui permettrait de choisir la meilleure orientation pour l'enfant entre l'admission en établissement et le placement familial. Sans que l'on puisse se satisfaire d'une telle situation et même si ce point n'a pas été particulièrement approfondi par la mission qui n'avait pas reçu commande d'enquêter dans les établissements, on peut se demander si, pour de nombreux enfants relevant de l'ASE, les différences dans la prise en charge entre le placement familial et les établissements de type foyer, pouponnière ou maison d'enfants à caractère social (MECS) seraient vraiment à ce point marquées qu'il serait obligatoire pour le bien de tel enfant qu'il bénéficie d'une orientation strictement précisée, en établissement ou en famille, tandis que l'autre solution serait impérativement à prohiber.
- [162] Quoi qu'il en soit, même dans les départements où la tension est la plus élevée, les interlocuteurs de la mission n'ont pas fait état de situations dans lesquelles les contraintes externes leur auraient imposé de prendre une décision fondamentalement contraire à leur analyse des besoins de l'enfant. D'autant qu'il ne faut pas négliger la possibilité de « surprises », pour reprendre le mot d'une éducatrice spécialisée : elle cite le cas d'un adolescent pour qui aucune place n'était disponible en établissement ; il s'ensuit que l'on recourt au placement familial ; or, au fil du temps, il se révèle que le jeune ne supporte pas la vie en collectivité et que, contre toute attente, il trouve son équilibre chez l'assistant familial.

### **3.2.2. Les contraintes qui pèsent le plus : les difficultés du recours à la psychiatrie et, dans une moindre mesure, de l'accès aux établissements pour enfants en situation de handicap**

[163] Les contraintes liées à l'offre et présentées de loin comme les plus préoccupantes ne concernent pas l'alternative entre placement familial et admission en foyer, en pouponnière ou en MECS. Les contraintes qui pèsent le plus fortement sont :

- le manque de places en structures médico-sociales pour enfants en situation de handicap : en services d'éducation spécialisée et de soins à domicile (SESSAD), en instituts médico-éducatifs (IME), en instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP) ;
- surtout, de manière massive, le manque de possibilités de prise en charge en psychiatrie, à la fois en hospitalisation complète ou de jour, en centre médico-psycho-pédagogique (CMPP) et même en consultation ; pour tout enfant, le placement en famille d'accueil constitue un traumatisme d'autant que ses modalités peuvent être parfois pathogènes et notamment l'organisation de la relation enfant / parent / assistant familial (sur ce point, voir infra § 4.2.2) ; or ce traumatisme intervient chez des enfants qui, très souvent, ont de graves troubles du comportement voire sont en situation de handicap psychique ou présentent une pathologie psychiatrique ; le besoin d'une prise en charge adaptée est patent et, trop souvent, il ne peut y être répondu correctement, faute d'une offre spécialisée suffisante ; cette situation a été constatée dans les cinq départements visités.

[164] C'est ainsi qu'apparaît le concept de l'enfant que l'on qualifie en usant du mot « incasable » : la pouponnière, le foyer de l'enfance, la MECS ou l'accueil familial, même avec le renfort de consultations en psychiatrie ou en CMPP, ne sont pas adaptés à la violence de l'enfant et la situation de l'offre fait qu'il ne peut pas être admis en IME, en ITEP ou en pédo-psychiatrie.

[165] Dans l'un des départements enquêtés, une forme de variante est apportée à ce constat par les responsables du service en charge du placement familial. Ce ne serait pas un nombre précis de places qui manquerait mais plutôt, à capacité maintenue du parc actuel, une plus grande complémentarité d'action entre le grand nombre des acteurs concernés par les situations les plus difficiles et une authentique mobilisation autour de leur résolution : que le pédo-psychiatre puisse être consulté y compris le week-end, qu'il n'use pas d'un langage condescendant à l'endroit du travailleur social et qu'il accepte d'entendre l'assistant familial ; que le psychiatre accepte d'intervenir à domicile ; que le médecin généraliste soit plus coopérant ; que l'ITEP ne soit pas totalement fermé du vendredi midi au lundi midi mais que ses responsables mettent en place une permanence qui fonctionne le week-end et qui intervienne « lorsqu'un gamin pète les plombs », ce qui éviterait qu'on s'en remette comme aujourd'hui à l'intervention des pompiers. Si toutes ces conditions étaient réunies, le placement familial pourrait être proposé à un nombre nettement plus élevé d'enfants.

**Recommandation n°5 :** Dans le cadre de la loi à venir de santé mentale, prendre en considération les difficultés rencontrées pour répondre aux besoins spécifiques des enfants de l'ASE et de leurs parents.

### **3.2.3. Pour le placement familial, une situation de l'offre déjà très tendue dans certains départements et, partout, des pyramides des âges inquiétantes**

[166] Dans chacun des départements visités, la pyramide des âges des assistants familiaux est inquiétante.

[167] Ainsi, dans le Var, 277 assistants familiaux sont employés au 30 septembre 2012 ; parmi eux, 60 ont plus de 60 ans. Cette donnée est à rapprocher de ce qui a été observé en 2011 dans ce même département où 109 personnes ont participé aux réunions d'information organisées par le Conseil général mais 19 seulement ont pu être agréées.

[168] En Indre-et-Loire, le bilan d'activité pour l'année 2010 du service du placement familial fournit la pyramide des âges des 391 assistants familiaux :

- de 30 à 40 ans : 6 % ;

- de 41 à 50 ans : 39 % ;
- de 51 à 60 ans : 45 % ;
- 61 ans et plus : 10 %.

[169] Ces constats ne peuvent qu'inciter les Conseil généraux à adopter des méthodes de recrutement renouvelées qui permettent d'organiser le remplacement des assistants familiaux partant à la retraite sans altérer la qualité des prestations fournies et, particulièrement, à bien identifier dans chaque département les obstacles au recrutement (voir *infra* § 6.1).

### **3.3. Des pratiques sensiblement différentes d'un département à l'autre**

#### **3.3.1. Une offre de placements familiaux inégalement diversifiée**

##### 3.3.1.1. L'existence ou non d'une structure dédiée au placement familial d'urgence

[170] En Seine-Saint-Denis, le centre départemental de l'enfance et de la famille, établissement public autonome, dispose de trois services de placement familial : l'un spécialement dédié aux enfants devant être adoptés, le deuxième pour le cas particulier des fratries placées dans le département voisin de la Seine et Marne et le troisième pour l'urgence. Plus précisément, le centre départemental gère toutes les urgences et il dispose pour ce faire d'une part de places dédiées dans les établissements et d'autre part d'un service de placement familial d'urgence. Les assistants familiaux qui dépendent de ce service ne reçoivent aucun autre enfant relevant de l'ASE. Mais, comme le nombre des places disponibles dans le service de placement familial dédié à l'urgence est insuffisant, des accueils en urgence se font également, toujours sous la responsabilité du centre départemental, chez des assistants familiaux de l'ASE, soit qu'ils aient une place disponible soit qu'on leur accorde une autorisation de dépassement par dérogation, pour le temps de l'urgence. La situation d'urgence dure au maximum une vingtaine de jours ; de l'avis des professionnels, c'est pour les bébés qu'il est potentiellement le plus perturbateur de changer très rapidement d'assistant familial. Enfin, les agents concernés notent qu'en cas d'arrivée d'un enfant en urgence, il est très fréquent que l'on ne sache rien sur sa santé (y compris en cas de sida, d'hépatite ou de tuberculose) et le nombre des problèmes à traiter est tel que ces questions peuvent être insuffisamment prises en compte.

##### 3.3.1.2. L'existence ou non de structures associatives de placement familial spécialisé

[171] En Seine-Saint-Denis, il existe deux structures associatives de placement familial, l'une gérée par l'association Jean-Coxtet et l'autre par l'Association départementale de sauvegarde de l'enfant, de l'adolescent et de l'adulte de la Seine-Saint-Denis (ADSEA).

[172] Cette dernière est habilitée pour accueillir 100 enfants et jeunes de 0 à 21 ans et elle reçoit un financement lui permettant de salarier 70 assistants familiaux. Parmi les enfants pris en charge, 40 % sont adressés sur ordonnance du juge des enfants et 60 % relèvent de l'ASE ; chez ces derniers, le profil majoritaire est celui d'enfants qui vont être accueillis pour un placement long en raison de carences parentales très profondes, sans qu'il y ait pour autant délégation de l'autorité parentale ; bien que le service de l'ASE soit juridiquement le service gardien, c'est l'association qui établit un projet personnalisé pour l'enfant. Chaque travailleur social suit 14 enfants en moyenne ; outre les 8 travailleurs sociaux, l'équipe compte 2 psychologues à mi-temps et 1 psychologue qui s'occupe exclusivement des recrutements des assistants familiaux et de l'admission des enfants ; par ailleurs, un pédo-psychiatre intervient un jour par semaine ; le placement familial fonctionne sous l'autorité de deux chefs de service qui ont à la fois une responsabilité au regard des enfants, chacun assurant le suivi de 50 enfants, et un rôle fonctionnel.

- [173] L'ADSEA souhaiterait que chaque assistant familial soit recruté pour l'accueil permanent de deux enfants et pour l'accueil en relais d'un troisième enfant ; l'accueil permanent de trois enfants serait ainsi prohibé mais, dans les faits, lorsque l'assistant familial est agréé pour accueillir trois enfants à temps plein, il est très fréquent qu'il sollicite un autre service, le plus souvent parisien, afin d'accueillir trois enfants à temps plein et d'augmenter sa rémunération à due concurrence.
- [174] Dans le Var, il existe également deux services associatifs de placement familial spécialisé : l'un est plutôt destiné à l'accueil des adolescents, y compris en urgence ; l'autre fonctionne sur les bases encore en partie liées à un historique spécifique (initialement, des couples d'éducateurs accueillant à leur domicile des fratries particulièrement difficiles) et il présente aujourd'hui la particularité d'organiser les accueils en relais pour l'ensemble des enfants relevant du placement familial, y compris pour ceux qui sont pris en charge dans des familles d'accueil employées par le Conseil général.
- [175] Dans le Finistère, on compte trois associations gestionnaires de services de placement familial spécialisé : deux structures basées à Brest et une à Quimper.
- [176] Il est à noter que, dans deux des cinq départements enquêtés (l'Indre-et-Loire et le Territoire de Belfort), l'ASE a le monopole de la gestion des placements familiaux puisqu'il n'y existe aucune association gestionnaire d'un service de placement familial.
- [177] Comme l'ont montré les descriptions qui viennent d'être faites, les placements familiaux spécialisés sous gestion associative présentent plusieurs particularités : les enfants confiés à ces structures continuent d'être suivis par un travailleur social référent du service de l'ASE (du moins s'il s'agit d'enfants qui en relèvent et non d'enfants directement placés par le juge) mais les services des Conseils généraux n'interviennent pas auprès des assistants familiaux dépendant de ces associations. Surtout, le trait le plus distinctif de leur fonctionnement réside dans des taux d'encadrement particulièrement plus élevés, qu'on les exprime en nombre de travailleurs sociaux par enfant placé ou en nombre de travailleurs sociaux par assistant familial ; ainsi, à titre d'exemple, l'un des services de placement familial spécialisé du Finistère dispose de 5 éducateurs spécialisés qui sont les référents de 58 enfants.
- [178] Compte tenu de cette dernière spécificité, la question qui se pose est celle des raisons pour lesquelles l'orientation d'un enfant s'effectue vers ce type de structure. Si les profils des enfants accueillis dans les placements spécialisés présentent une « lourdeur » que n'ont pas ceux qui sont confiés aux assistants familiaux salariés par les Conseils généraux, la situation peut être jugée satisfaisante. Mais, à l'inverse, si les profils sont comparables en termes d'intensité de prise en charge réclamée pour assurer le développement requis, on est en présence à la fois d'une sorte « d'effet d'aubaine » pour les enfants présents dans les services associatifs (puisque'ils y bénéficient d'un encadrement plus élevé et donc plus disponible pour accompagner leurs évolutions) et, corrélativement, d'une perte de chance pour ceux pris en charge par l'ASE ; par ailleurs, si les sorties à 18 ou 21 ans ne s'opèrent pas dans des conditions sensiblement meilleures pour les jeunes pris en charge par les associations, on doit en tirer la conclusion que la gestion associative est moins efficiente.
- [179] Or, force est de constater que l'on ne dispose, sur aucun de ces points, de données suffisantes pour trancher. La mission est donc conduite à raisonner en quelque sorte *a contrario* en constatant qu'en Indre-et-Loire, il n'existe aucune structure associative de placement familial spécialisé ; mais, avec le recours au placement familial mis en place à l'institut départemental pour l'observation et l'orientation des cas les plus difficiles (décrit *supra* au § 3.1) et avec le dispositif d'appariement entre les profils des enfants à accueillir et ceux des assistants familiaux (décrit *infra* au § 3.3.2.3), ce département ne paraît pas être plus en difficulté que ceux qui disposent de placements familiaux associatifs pour répondre aux besoins ; en même temps, il est de fait que les tensions sur l'offre s'y exercent moins fortement qu'ailleurs.
- [180] Au fond, force est ici de prendre acte de ce que la composition du parc de places disponibles est partout tributaire d'un historique dont chaque Conseil général doit tenter de tirer le meilleur parti sans qu'il ne soit possible ni nécessaire de déterminer au niveau national un modèle exclusif.



**Recommandation n°6 : Là où des services de placement familial spécialisé à gestion associative sont en place et disposent de taux d'encadrement élevés, analyser périodiquement le niveau d'intensité des prises en charge requis par les enfants accueillis et, le cas échéant, procéder aux ajustements nécessaires.**

3.3.1.3. L'existence ou non de structures de placement familial adossées à un établissement médico-social

[181] Dans aucun des départements enquêtés, la mission n'a vu fonctionner un service de placement familial adossé à un établissement, dans une logique de plate-forme. Plus précisément, dans tous les départements où, quelle que soit son appellation, il existe un foyer de l'enfance, les articulations sont nombreuses mais, nulle part, la mission n'a constaté l'existence d'un service de placement familial dont le fonctionnement serait totalement articulé<sup>39</sup> avec celui d'un établissement médico-social.

[182] Un projet de cette nature existe toutefois dans le Var, entre un service placement familial spécialisé à gestion associative et un établissement médico-social.

3.3.1.4. La spécificité de la structure de Montreuil-sur-Mer

[183] Disposant, pour des raisons historiques, de la possibilité d'installer une antenne du placement familial à Montreuil-sur-Mer, le Conseil général de la Seine-Saint-Denis y a créé une structure destinée d'une part aux enfants et adolescents qui doivent être géographiquement éloignés de leur milieu familial (en raison du caractère pathogène que pourrait avoir le maintien de la proximité, soit du fait que les parents refusent le placement familial et ont un comportement très intrusif qui nuit à l'enfant soit qu'on se situe par exemple dans un climat de délinquance) et d'autre part aux fratries importantes pour lesquelles on cherche à maintenir le lien entre les frères et sœurs en les accueillant dans des familles différentes mais proches les unes des autres.

[184] En 2011, outre la directrice, l'équipe comprend 3 éducateurs spécialisés, 1 psychologue, 2 rédacteurs, 1 maîtresse de maison et 2 accompagnateurs vacataires, ce qui permet un encadrement renforcé des 45 enfants qui peuvent être accueillis chez une trentaine d'assistants familiaux répartis entre le nord de la Somme et l'ouest du Pas-de-Calais, aucun n'accueillant plus de deux enfants. Au 31 décembre 2011, 39 enfants sont accueillis, dont 12 pour lesquels le Conseil général a reçu délégation de l'autorité parentale. Tous les assistants familiaux sont agréés par le Conseil général du lieu où ils résident mais la procédure de recrutement est celle qui est pratiquée pour les assistants familiaux de Seine-Saint-Denis ; une fois recrutés, les assistants familiaux ne doivent travailler que pour la Seine-Saint-Denis et ne peuvent pas accueillir d'enfants venant d'ailleurs, y compris du Pas-de-Calais.

[185] Toutes les circonscriptions de l'ASE de Seine-Saint-Denis ont connaissance de l'existence du centre de Montreuil-sur-Mer et peuvent faire parvenir des dossiers en vue d'une admission ; toutefois, celle-ci n'a lieu que s'il semble possible de réaliser une bonne adéquation entre les caractéristiques de l'enfant et le profil de la famille accueillante. Concrètement, l'éducateur et le psychologue de la circonscription de Seine-Saint-Denis viennent présenter le dossier à l'équipe de Montreuil qui arrête sa décision d'accueillir ou non l'enfant ; en cas d'accord, celui-ci vient à Montreuil avec l'éducateur pour un déjeuner à l'issue duquel une rencontre a lieu avec l'assistant familial pressenti ; l'enfant repart en Seine-Saint-Denis puis quelques autres séjours sont organisés, d'une journée ou d'un week-end, cette fois-ci chez l'assistant familial ; cet « apprivoisement » mutuel se déroule sur 4 à 6 semaines, sachant que les choses peuvent aller plus vite, par exemple pour un bébé. Lorsqu'ils ont lieu, les contacts avec les parents sont organisés le mercredi autour d'un repas ou d'un goûter au siège du placement familial, souvent en présence de l'assistant familial, mais les parents n'ont jamais accès au domicile de l'assistant familial.

---

<sup>39</sup> Notamment dans le Finistère, des services de placement familial spécialisé peuvent être gérés par des associations dont dépendent également des établissements, d'où des liens de proximité, mais ce sont plus souvent des établissements dédiés à la protection de l'enfance (notamment des foyers) que des établissements médico-sociaux pour enfants en situation de handicap.

[186] Quelques enfants peuvent être accueillis en semaine à la Maison des enfants de la Côte d'Opale à Boulogne-sur-Mer, pour des séjours de rupture, et ils sont alors pris en charge chez l'assistant familial le week-end. Des liens sont établis avec des maisons familiales rurales, établissements associatifs d'enseignement agricole, et l'agriculture offre un débouché professionnel à de nombreux sortants.

### 3.3.2. Les modalités retenues pour la recherche d'une forme d'appariement entre le profil de l'enfant et les caractéristiques de la famille d'accueil

[187] Même si leur professionnalisation croissante doit contribuer à rendre convergentes leurs pratiques, les assistants familiaux ne sont pas interchangeable et, de leur côté, les enfants présentent des profils très divers<sup>40</sup>. Une fois qu'un enfant a cessé d'être accueilli chez un assistant familial, il ne peut pas être instantanément remplacé par un autre : d'une part, l'assistant familial doit bénéficier d'un temps suffisant pour s'habituer à la rupture qu'a représentée le départ de l'enfant précédent et, d'autre part, le service de l'ASE doit disposer du délai nécessaire pour identifier un enfant dont les caractéristiques propres sont telles qu'il devrait, selon toute vraisemblance, bien s'intégrer dans la famille d'accueil<sup>41</sup>. Sur ce dernier point qui consiste à réaliser une forme d'appariement entre un enfant en attente d'un accueil et un assistant familial en attente d'une sollicitation, la mission observe une grande diversité de pratiques, d'un département à l'autre et parfois au sein d'un même département.

#### 3.3.2.1. La diversité des pratiques observées en Seine-Saint-Denis

[188] Dans un contexte déjà décrit de contraintes très fortes, le sentiment qui prévaut chez les responsables de l'ASE Seine-Saint-Denis est que la recherche de l'appariement demeure variable d'une circonscription à l'autre. De manière générale, le choix de l'orientation entre établissement et placement familial résulte de l'évaluation du cas, d'entretiens avec la famille naturelle et avec l'enfant, chaque fois que possible ; une fois ce choix effectué, c'est la disponibilité d'une place qui joue le rôle majeur dans la désignation de l'assistant familial.

[189] Actuellement, le dispositif en place en Seine-Saint-Denis est relativement peu centralisé et c'est au niveau de chaque circonscription que se fait la recherche de l'assistant familial lorsqu'un enfant doit être pris en charge en famille d'accueil ; il s'ensuit que les responsables de chaque circonscription sont réticents à faire connaître les places qui sont disponibles chez « leurs » assistants familiaux, préférant les maintenir en réserve pour pouvoir satisfaire une demande nouvelle qu'il leur faudrait traiter.

[190] Dans l'une des circonscriptions de l'ASE, étudiée par la mission car correspondant au dossier de l'un des enfants tirés au sort, le responsable de circonscription a une équipe composée de 5 éducateurs spécialisés et d'un psychologue, pour 100 enfants pris en charge et placés soit en établissement soit en famille d'accueil ; or cette circonscription ne compte que 9 assistants familiaux, ce qui contraint à consacrer beaucoup de temps et d'énergie pour solliciter les circonscriptions voisines. Dans une autre circonscription du même département, la situation est comparable ; le responsable de circonscription a une équipe composée de 6 éducateurs et d'un psychologue, pour environ 140 enfants ; cette circonscription ne travaille qu'avec 6 assistants familiaux qui prennent actuellement en charge 11 enfants seulement : une seule famille d'accueil réside sur le territoire de la circonscription et l'assistant familial, âgé de 72 ans, cesse prochainement son activité ; les 5 autres assistants familiaux qui ont l'habitude de travailler avec l'équipe de cette circonscription n'y habitent pas.

<sup>40</sup> Comme l'a expliqué à la mission l'un de ses interlocuteurs rencontrés dans le Var, « chaque assistant familial a ses rejets » : le fait qu'un enfant souffre du diabète peut constituer un obstacle absolu pour certains assistants familiaux qui vivraient dans la peur constante que l'enfant ne fasse un malaise, tandis que d'autres sont plutôt réfractaires à l'idée d'accueillir un enfant violent ou encore un enfant présentant tel type de handicap.

<sup>41</sup> A certains égards, l'indemnité d'attente (voir *infra*, chapitre 6) trouve sa justification dans ces réalités.

[191] Pour supprimer les effets pervers liés à cette situation (il a été rapporté à la mission que certains assistants familiaux peuvent demeurer sans accueillir un enfant pendant un à deux mois alors que des demandes sont non satisfaites dans une circonscription proche), le projet de service qui vient d'être conçu prévoit la centralisation de la rencontre entre l'offre et la demande de places en accueil familial.

**Recommandation n°7 : Mettre en place dans chaque département un service en charge de la centralisation de la rencontre entre l'offre et la demande de places en accueil familial pour les enfants relevant de l'ASE.**

[192] Toujours en Seine-Saint-Denis, la pratique est sensiblement différente au sein du service du placement familial géré par l'ADSEA. Toute demande d'admission est d'abord examinée par un chef de service qui effectue un premier tri : à titre d'exemple, il refuse les enfants dont les parents ne résident pas dans le département ou encore ceux qui sont porteurs d'une maladie grave ; une fois franchi ce premier filtre, le dossier est soumis à une « commission d'étude d'admission » qui auditionne le service demandeur du placement ; un pré-projet d'accueil est ébauché et un psychologue rencontre les parents et l'enfant ; s'il apparaît que le dossier peut continuer d'être instruit, l'équipe du placement familial recherche l'assistant familial le plus apte à prendre en charge l'enfant pour lui proposer le dossier qu'il peut refuser, le cas échéant ; depuis le début de la procédure 2 à 3 mois se sont écoulés. Une fois que l'assistant familial a donné son accord, l'admission est préparée *via* un planning de visites de l'enfant au domicile de l'assistant familial ; à l'issue du troisième mois de placement effectif, la situation est à nouveau examinée et le projet personnalisé de l'enfant est élaboré.

**Recommandation n°8 : Toutes les fois où l'urgence ne l'interdit pas, préparer l'entrée dans une famille d'accueil *via* un planning de visites de l'enfant au domicile de l'assistant familial.**

#### 3.3.2.2. La mise en place d'un document et d'une commission *ad hoc* dans le Var

[193] Dans le Var, pour tout enfant destiné à être accueilli en placement familial, le travailleur social qui suit l'enfant élabore le « projet individuel d'accueil familial » (PIAF). Parallèlement, les responsables des unités territoriales sont non seulement tenus de faire savoir combien de places sont éventuellement disponibles chez les assistants familiaux mais appelés aussi à fournir une série de renseignements sur les familles d'accueil et notamment des données relatives au conjoint et aux autres enfants (de la famille ou placés). Tous les 15 jours, une commission d'orientation en famille d'accueil (COFA), créée en 2009, réunit d'une part, à titre permanent, des représentants des divers services concernés (notamment des agents des services de l'ASE et de la PMI, du centre départemental de l'enfance et le responsable ou son adjointe du service du placement familial) et, d'autre part, les personnes qui suivent les dossiers spécifiques à chaque séance ; la commission aboutit toujours à une position consensuelle et, formellement, c'est l'inspecteur de la direction de l'enfance et de la famille qui prend la décision juridique au nom du président du Conseil général.

[194] A titre d'illustration, le PIAF d'Arthur, né le 26 juillet 1998, décrit d'abord les raisons pour lesquelles il est devenu indispensable et urgent qu'il quitte la famille d'accueil où il est placé et qu'il soit pris en charge par un autre assistant familial (sachant que ce sera sa 4<sup>ème</sup> affectation : il a été pris en charge pendant cinq mois, en 2004, au centre départemental de l'enfance, puis il a été en MECS pendant près de 3 ans, de 2004 à 2007, avant d'être placé dans la famille d'accueil où il est actuellement). En 2<sup>ème</sup> page, le PIAF décrit la situation présente d'Arthur, ses relations avec ses parents (« rupture totale avec sa famille naturelle qu'il diabolise »), ses échecs scolaires (qui font qu'une « orientation en IME est en cours »), ses problèmes de comportement (« agressif, irrespectueux envers les autres »), ses besoins de soins (orthophonie et séances en centre médico-psychologique). Le PIAF se conclut (page 3) par le « profil de la famille d'accueil recherchée (« couple disponible ayant une grande tolérance mais cadrante. Arthur adore les animaux, il pratique l'équitation. Ayant besoin d'évacuer ses obsessions et ses angoisses, une famille dynamique serait souhaitable. Arthur devra être le seul enfant accueilli [cette dernière phrase est soulignée deux fois] »).

[195] Pour un autre enfant, Bertrand, né le 6 août 2001, le paragraphe consacré à la famille d'accueil recherchée est également précis : « Bertrand peut parfois être violent avec des plus petits et aussi parfois avec les adultes. Il demande une attention particulière. Il serait préférable qu'il n'y ait pas d'enfants en bas âge au domicile de l'assistante familiale ou seulement des enfants plus grands. Bertrand a déjà été accueilli chez deux assistantes familiales [...]. Il a mis ces placements en échec (un en seulement 2 jours). S'il est pris en charge par l'ITEP, qu'il a un suivi psychothérapeutique adapté et régulier, ce qui n'est pas le cas actuellement, et qu'il a un traitement médicamenteux adapté, ses troubles du comportement devraient se stabiliser ».

### 3.3.2.3. Le dispositif retenu en Indre-et-Loire.

[196] En Indre-et-Loire, le service en charge du placement familial, en lien avec les autres unités de l'ASE, a conçu un système de fiches et de documents Excel<sup>®</sup> qui circulent par voie électronique entre les agents concernés.

[197] Lorsqu'une orientation en placement familial est décidée, l'unité locale du service de l'ASE, déconcentrée au sein de l'une des 9 maisons départementales de la solidarité d'Indre-et-Loire<sup>42</sup>, complète une fiche de liaison intitulée : « préparation d'une orientation en famille d'accueil ».

[198] La mission a procédé à l'examen des fiches de liaison relatives à 16 enfants, dont 3 fratries de 2 enfants chacune.

[199] Chaque fiche comprend deux pages. Sur la première page, outre les renseignements habituels relatifs à l'identité de l'enfant et à son mode d'entrée dans le dispositif de la protection de l'enfance, figurent quelques items à remplir, qui doivent permettre de cerner le profil de l'enfant et, ce faisant, de définir la famille d'accueil dont les caractéristiques sont les plus susceptibles de répondre à ses besoins. La page comporte notamment une case intitulée « caractéristiques du jeune (comportement, difficultés particulières, éducation spécialisée) », une case relative aux « contre-indications » et une case comportant des « éléments complémentaires ». L'encadré ci-dessous permet de constater qu'il est possible de donner en quelques lignes un nombre suffisant de renseignements pour que l'enfant sorte de l'anonymat et que ses besoins, relativement à l'accueil familial, puissent commencer à être cernés.

#### **Encadré n° 2 : Les fiches de liaison**

##### **« préparation d'une orientation en famille d'accueil » relatives à 16 enfants en Indre-et-Loire**

Elise : « enfant qui a besoin d'être sécurisée par un cadre contenant. Elle est attachée à sa maman, mais incapable de se soumettre au cadre posé par celle-ci. Seuil de frustration bas. Plutôt professionnelle aguerrie ». Contre-indication : néant.

Fernando : « pas de difficulté, ni de comportement ni d'apprentissage pour cet enfant qui vit avec sa mère souffrant de troubles psychiques sévères. Mère extrêmement procédurière et persécutée dont il faut impérativement protéger Fernando, voire même en ne donnant pas, dans un 1<sup>er</sup> temps au moins, le lieu d'accueil de son fils ». Contre-indication : « ass. fam. sans expérience, ou qui aurait des difficultés à "faire écran"/la pathologie mentale de la mère ». Eléments complémentaires : « nécessité d'organiser l'accueil rapidement après la notification du jugement à la mère. Audience tenue le 21/03/12, en l'absence de la mère. Possibilité d'avoir recours à la force publique pour le placement ». Projet annulé : « le 3 avril 2012, la maman est venue au pôle enfance sans l'enfant. [Trois travailleurs sociaux] sont allés chercher l'enfant à l'école à 13 h 20. Le jeune Fernando fut transporté au PFS de l'IDEF à la suite »<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Pour la description complète du dispositif institutionnel, voir *infra* § 7.2.

<sup>43</sup> On note que ce cas illustre parfaitement l'utilisation qui est faite en Indre-et-Loire de la petite unité de placement familial spécialisé qui existe au sein de l'institut départemental de l'enfance et de la famille et dont le fonctionnement a été décrit *supra*.

Fatima : « Fatima est en grande section de maternelle et rencontre des difficultés scolaires. Elle a pu avoir des attitudes ou propos sexualisés avec ses pairs. Fatima est en difficulté pour supporter la frustration mais vit au quotidien avec un manque de cadres et de repères éducatifs. Acceptation plus simple en milieu scolaire ». Contre-indication : « jeunes présentant des problématiques à caractère sexuel ».

Stéphane : « jeune en souffrance avec une relation difficile à son père. A besoin de revalorisation. Il investit sa scolarité. Jeune qui demande à être séparé de sa famille ». Contre-indication : néant.

Fleur : « petite fille qui a besoin d'un cadre structurant et rassurant, a besoin de repères éducatifs. Pas de troubles particuliers (sauf retard de langage), pas d'handicap ». Contre-indication : néant.

Florence (déjà en famille d'accueil) : « jeune en conflit ouvert avec l'ass-fam. Jeune qui peut manipuler, actuellement en grande loyauté à sa mère ». Contre-indication : « Milieu trop rigide. Besoin de souplesse dans les réponses éducatives. Pas de troubles du comportement ».

Maeva : « Maeva peut osciller entre des moments d'opposition et d'inertie - absentéisme scolaire ». Contre-indication : néant. Eléments complémentaires : « Maeva était scolarisée en 3<sup>ème</sup> par alternance. Peu d'investissement, absentéisme ne permet pas d'évoluer - capacités réelles. Les comportements "cyclothymiques" de Maeva semblent à mettre en lien avec les difficultés personnelles et psychologiques de son père. Monsieur n'est pas en mesure de poser un cadre structurant, ce qui ne permet pas à Maeva d'être portée. Le "partage" s'avère d'autant plus nécessaire que Maeva a perdu sa maman ». A la page 2 de la fiche, relative à l'assistant familial pressenti, on lit : « Attention : Mme L. accueille plusieurs jeunes cet été en relais. Vérifier avec elle si les problématiques sont compatibles ».

Mathilda et Alexandre<sup>44</sup> : « jeunes en difficulté scolaire ». Contre-indication : néant.

Noëlle et Octavine : « des tensions parfois entre les deux sœurs, mais qui semblent souvent liées à la difficulté de Madame à poser un cadre et conflit entre les parents ». Contre-indication : « autre jeune accueilli présentant une problématique d'ordre sexuel ». Eléments complémentaires : « Noëlle n'était pas favorable à un accueil chez une assistante familiale qu'elle semble vivre comme un enjeu familial supplémentaire. Scolarisée en 4<sup>ème</sup>, décrite comme une élève sérieuse dans l'ensemble et qui fournit des efforts, mais résultats moyens. Supplée sa mère au quotidien et dispose d'une grande autonomie. Noëlle est au cœur de propos incessants de son père, mettant en garde sur les dangers encourus par Noëlle auprès de sa mère, notamment au plan de la sexualité. Noëlle a pu, avec accord de sa mère, mettre sur internet une photo d'elle dans une tenue jugée choquante. Octavine peut faire preuve d'opposition/mère, mais sait respecter un cadre. Scolarisée en CP (connaît des difficultés, mais se montre courageuse et travailleuse). Passe en CE1 ».

Pierre : « adolescent pris dans un conflit conjugal violent et ancien. En grande souffrance face à sa place d'enfant et les enjeux dont il fait l'objet. Jeune décrit comme attachant et agréable. Besoin d'une image paternelle "forte". Pierre est en apprentissage en service au restaurant X. En raison des horaires (fin de service 22h30) il convient de trouver un lieu d'accueil relativement proche du lieu d'apprentissage. Le jeune a toutefois un scooter ». Contre-indications : « milieu trop rigide. Besoin de souplesse dans les réponses éducatives. Pas de troubles du comportement. L'employeur est tout à fait satisfait du jeune ».

Didier et Charlène : « Didier : profonde tristesse, voire déprime. Soucis d'hygiène et de prise en charge au quotidien. Charlène : très perturbée sur le plan de la pensée. A du mal à se concentrer, ayant un discours décousu. Quotidien triste et sans rythme repéré. Inquiète et triste. A du mal à rentrer dans les apprentissages. Enfants livrés à eux-mêmes ». Contre-indication : néant. Eléments complémentaires : « la séparation de la fratrie n'apparaît pas contre-indiquée compte tenu des relations fraternelles tendues ».

<sup>44</sup> Cette fiche est la seule à être aussi peu « parlante » parmi toutes celles que la mission a consultées.

Luther : « Luther est en quête affective et en quête de figure masculine. Manifestement ce jeune doit présenter quelques troubles du comportement au regard de son orientation scolaire. Néanmoins, rien n'est mentionné dans les rapports. Luther a besoin d'un cadre sécurisant, entouré de professionnels en capacité de lui indiquer sa place d'enfant ». Contre-indication : « assistante familiale seule ». Eléments complémentaires : « Luther est orienté à l'ITEP X à la rentrée de septembre 2012 ».

Salvatore : « jeune inhibé qui a besoin d'un cadre protecteur et d'une représentation masculine solide. Jeune qui ne présente pas de trouble de la personnalité. A besoin d'un cadre chaleureux ». Contre-indication : néant. Eléments complémentaires : « fréquente le CFA une semaine /mois ».

- [200] Ainsi remplie sur sa première page, la fiche est adressée au service du placement familial qui est situé au siège du service de l'ASE ; concrètement, l'envoi se fait obligatoirement par voie électronique, avec l'obligation supplémentaire de mettre en seul objet : « recherche », ce qui a la vertu d'alerter immédiatement le service destinataire sur le contenu du message et sur l'urgence qu'il y a à le traiter.
- [201] Dès réception, les renseignements figurant sur la fiche alimentent un tableau Excel<sup>®</sup>. Celui-ci comporte toute une série d'onglets dont quelques uns permettent de savoir combien de places sont disponibles chez des assistants familiaux (27 le jour où la mission a pris connaissance du dispositif, dont 2 par dérogation de capacité), avec de surcroît quelques données plus qualitatives relatives aux familles d'accueil. Ainsi, une colonne « accueils en cours » permet de savoir quels sont les enfants déjà placés dans la famille, avec leur âge et leur sexe ; une autre colonne inclut des commentaires, par exemple : « a déjà trois accueils. Malgré sa demande de ne pas rester sans travail, n'est pas prioritaire. Si un accueil lui est proposé il sera à prendre sur la dérogation. Uniquement un garçon », ou encore : « Mme demande du 4/9 ans - Avis réservé de X - Attention à la problématique de l'autre accueil ».
- [202] Comme on le voit, le dispositif est à visée strictement utilitaire et a pour but de rendre conciliable la nécessité d'une décision rapide, parfois urgente, avec l'exigence d'un appariement entre les profils de l'enfant à accueillir et de l'assistant familial.
- [203] A partir de la liste des assistants familiaux disponibles, les agents du service du placement familial déterminent celui qui apparaît le plus susceptible de pouvoir accepter l'enfant à accueillir et, ensuite, de le prendre en charge dans de bonnes conditions. Ils remplissent alors la seconde page de la fiche de liaison « préparation d'une orientation en famille d'accueil » en indiquant l'identité et les caractéristiques de l'assistant familial pressenti.
- [204] Toujours par voie électronique, la fiche est alors adressée au responsable de l'unité locale du service de l'ASE qui a fait la demande initiale dans laquelle est présenté l'enfant à accueillir. Ce responsable doit prendre contact avec ses homologues qui assurent le suivi des autres enfants qui sont déjà placés chez l'assistant familial pressenti et, ainsi, acquérir une connaissance plus précise du fonctionnement de la famille d'accueil envisagée.
- [205] Dès que tous les avis sont favorables, le placement peut avoir lieu.
- [206] Compte tenu des dimensions du département, de l'adhésion générale au dispositif et de la force de persuasion déployée par la responsable du service du placement familial et par son adjointe, les échanges d'informations, effectués tous par voie électronique, permettent de statuer dans un délai bref, qui va de quelques heures (s'il y a urgence signalée et si le consensus est rapidement obtenu) à quelques jours (du 27 juin au 4 juillet pour un dossier examiné par la mission).
- [207] Il est à noter que le travailleur social de l'unité locale du service de l'ASE qui a adressé la demande initiale de placement familial peut de lui-même avoir fait la proposition d'un assistant familial s'il sait qu'une place est disponible et s'il estime que le placement serait approprié dans la famille d'accueil concernée. Si sa proposition reçoit d'emblée l'accord du service du placement familial, « ça peut se faire en un quart d'heure », selon le propos d'un travailleur social.

[208] Quoiqu'un peu fruste, le système d'échanges par mail et la tenue de tableaux Excel® sont jugés plus performants que le recours à l'informatique générale du Conseil général<sup>45</sup>.

**Recommandation n°9 : Mettre en place dans tous les départements un dispositif qui facilite et qui objective l'appariement entre le profil de l'enfant et les caractéristiques de la famille d'accueil.**

### 3.3.3. Les solutions mises en place pour les fratries

[209] Pour chaque assistant familial, l'agrément détermine le nombre d'enfants qui peuvent être accueillis, dans la limite de trois aux termes de l'article L. 421-5 du CASF ; dès que la fratrie dépasse ce nombre, l'accueil chez un unique assistant familial est impossible<sup>46</sup>. Au demeurant, il est des cas où, pour le bien de chacun des enfants, une séparation est nécessaire, au moins pendant quelques années et même si des rencontres peuvent être périodiquement organisées.

[210] Toutes les fois où il est souhaitable de maintenir des liens forts au sein d'une fratrie, deux voies peuvent être empruntées :

- organiser en un seul lieu la prise en charge de la fratrie, avec diverses solutions : placement dans une famille où les deux conjoints bénéficient d'un agrément, ce qui permet d'augmenter le nombre des possibilités d'accueil, ou renonciation au placement familial « classique » et recours soit à une structure de type « SOS village d'enfants » (comme c'est fait dans le Var dont les services s'adressent à des structures « SOS village d'enfants » implantées dans les Bouches-du-Rhône et les Alpes de Haute-Provence) soit à un lieu de vie et d'accueil ;
- ou bien séparer la fratrie et confier les frères et sœurs à plusieurs assistants familiaux mais, dans ce cas, en choisissant des familles d'accueil géographiquement proches et en organisant le maintien de liens.

[211] Pour de nombreux interlocuteurs de la mission, cette dernière solution paraît intéressante : elle permet d'abord d'éviter qu'un même assistant familial soit contraint d'organiser plusieurs accueils le même jour, ce qui n'est jamais souhaitable pour les enfants concernés. Par ailleurs, lorsque la fratrie est nombreuse, il arrive que les aînés reproduisent les comportements parentaux à l'égard des plus jeunes, ce qu'il convient naturellement d'éviter. Dès lors que les liens ne sont pas pathogènes et doivent être maintenus, le placement de la fratrie auprès de plusieurs familles d'accueil impose non seulement que les assistants familiaux désignés soient géographiquement proches mais aussi qu'ils acceptent de prendre ensemble toutes les initiatives propres à entretenir les liens entre les frères et sœurs.

[212] Au-delà du seul problème de l'accueil des fratries, dans l'un au moins des départements enquêtés, les services du Conseil général font en sorte de ne pas agréer les deux conjoints d'un couple, et ce pour deux raisons : en le faisant, on crée une structure qui peut être plus proche d'un lieu de vie et d'accueil que d'un placement familial ; et s'il advient que, suite à une suspicion de malveillance, on soit contraint de retirer les enfants, il faut trouver en urgence des solutions de remplacement nombreuses en même temps qu'on prive de salaire les deux membres du couple.

---

<sup>45</sup> Du point de vue de la mission, ce constat fait en Indre-et-Loire pourrait être reproduit dans les autres départements enquêtés.

<sup>46</sup> Les éventuelles dérogations (dont la possibilité est ouverte par les textes) étant destinées à répondre à des situations qui ne relèvent pas du long cours.

- [213] La mission partage cette analyse et estime que, même dans les départements où la pression de la demande est forte, il y a souvent plus d'inconvénients que d'avantages à donner un agrément à chacun des deux conjoints d'un couple. Plus précisément, si l'un des deux conjoints est agréé pour accueillir seulement un ou deux enfants et que l'autre n'est agréé que pour un seul ou ne dispose que d'une ou de deux places exclusivement affectées aux accueils en relais (voir § 4.3.1.1), le dispositif n'appelle pas de remarque particulière ; en revanche, lorsque l'agrément des deux conjoints aboutit à l'accueil concomitant et à titre permanent de cinq enfants ou plus (le cas de neuf ayant été cité à la mission), il y a une forme de détournement de procédure puisque les caractéristiques du fonctionnement vont nécessairement s'éloigner de celles d'une famille d'accueil pour s'assimiler à celles d'un lieu de vie et d'accueil dont la création et l'organisation sont régies par des dispositions particulières.

**Recommandation n°10 : En cas d'agrément de deux conjoints, s'assurer de la limitation du nombre total des enfants accueillis afin de demeurer dans le cadre du fonctionnement normal d'une famille d'accueil.**

- [214] Pour sa part, le Conseil général d'Indre-et-Loire a mis en place une mesure de soutien aux assistants familiaux qui accueillent des fratries : ils peuvent bénéficier de quelques heures d'intervention d'une auxiliaire familiale dans les mêmes conditions que les assistants familiaux qui prennent en charge des enfants en situation de handicap ; le dispositif est décrit *infra* au § 6.3.2.2.

**3.3.4. Les positions et pratiques en présence quant à la nature des informations à communiquer à l'assistant familial**

- [215] De manière générale, au niveau national comme dans les départements enquêtés, les assistants familiaux souhaiteraient disposer d'informations plus complètes sur le profil de l'enfant qu'ils sont appelés à recevoir : « quand on reçoit les enfants, on n'apprend qu'après ».

- [216] Aux termes de L. 421-16 du CASF, « il est conclu entre l'assistant familial et son employeur, pour chaque mineur accueilli, un contrat d'accueil annexé au contrat de travail. Ce contrat [...] précise les modalités d'information de l'assistant familial sur la situation de l'enfant, notamment sur le plan de sa santé et de son état psychologique et sur les conséquences de sa situation sur la prise en charge au quotidien ». De fait, l'un des contrats d'accueil examinés par la mission indique que « le service de l'aide sociale à l'enfance s'engage à donner à la famille d'accueil l'information nécessaire pour mieux cerner la personnalité et les éventuels problèmes d'adaptation de l'enfant »<sup>47</sup>.

- [217] Deux témoignages permettent de mieux cerner le problème :
- l'une des assistantes familiales rencontrées par la mission raconte qu'elle a été agréée il y a une trentaine d'années et que, pour le premier enfant qu'on lui a confié, elle est allée le chercher à la pouponnière où elle a « découvert » que le bébé était de race noire ; elle indique à la fois que ça ne l'a pas gênée<sup>48</sup> mais qu'elle estime qu'aujourd'hui un service en charge de l'ASE procéderait d'une autre manière. Pour un autre enfant qui lui a été confié quelques années plus tard, « on ne savait pas grand'chose sur son handicap, voire rien, quand on l'a pris ; on nous a seulement dit "c'est un enfant difficile" et on a eu beaucoup de mal au début ». S'agissant d'un troisième enfant, le service de l'ASE lui aurait seulement indiqué : « on pense que vous allez y arriver » ; en l'occurrence, il y a eu échec et une réorientation s'est avérée indispensable ;
  - dans un autre département, une éducatrice spécialisée décrit sa manière d'opérer : « j'appelle l'assistante familiale. Je commence par lui dire que j'ai une demande pour un enfant de tel âge. Et je vois si ça accroche ou non. Si oui, je continue et je commence à dire que ce n'est pas un cas simple. Si ça continue à accrocher, j'en dis un peu plus. Et ainsi de suite. A la fin si ça marche et si j'ai le temps, je la reçois ».

<sup>47</sup> Article 3 d'un contrat d'accueil mis en place en Indre-et-Loire.

<sup>48</sup> Et le placement dans cette famille a dû être très positif puisque, presque 30 ans après, la jeune femme concernée effectue des démarches pour être adoptée par la famille d'accueil.



- [218] En fait, chez les travailleurs sociaux et, plus largement, dans les services de l'ASE, deux conceptions sont en présence :
- donner aux assistants familiaux le moins d'informations possible au sujet de l'enfant et, notamment, ne pas faire connaître certaines difficultés comme, par exemple, un comportement violent ; l'intention est de donner toute sa chance à l'enfant en n'induisant pas chez l'assistant familial des comportements qui seraient influencés a priori par ce qui aurait été décrit pour caractériser l'enfant ;
  - donner aux assistants familiaux l'ensemble des informations qui peuvent être utiles à la construction du lien avec l'enfant et à sa prise en charge ; dans cette hypothèse, tout ce qui concerne l'enfant est porté à la connaissance de l'assistant familial mais les éléments qui sont propres à la famille d'origine (les faits qui ont conduit au retrait de l'enfant, les difficultés qu'elle rencontre et qui interdisent le retour de l'enfant) ne sont pas révélés. Cette dernière restriction est contestée par certains assistants familiaux qui estiment, par exemple, qu'il leur serait très utile de savoir si l'enfant a été retiré à ses parents suite à des sévices sexuels qu'ils lui auraient infligés.
- [219] Comme la conception française veut qu'en principe, on épuise toutes les possibilités d'aide à la famille avant de décider de placer l'enfant (voir *infra* § 4.2), c'est souvent un pré-adolescent qui a déjà toute une histoire dont il faut assurer l'accueil dans une famille. Eclairer celle-ci sur le passé de l'enfant paraît devoir s'imposer.

**Recommandation n°11 : Vérifier périodiquement le respect des dispositions législatives (relatives au contrat d'accueil) qui prévoient l'information des familles d'accueil sur tout ce qui caractérise la situation de l'enfant.**

#### 4. LA VIE DE L'ENFANT ACCUEILLI

[220] Plus encore que le précédent, le présent chapitre tente d'adopter le point de vue de l'enfant placé dans une famille d'accueil ou, plus précisément, il vise à analyser les dispositifs à l'œuvre dans cette prise en charge prioritairement au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant.

##### 4.1. *L'importance du nombre des personnes qui ont un rôle auprès de l'enfant*

[221] Adoptant le point de vue de l'enfant, on évoque ici les seules personnes avec qui il est physiquement en contact, même de manière sporadique, durant la période du placement familial ; tous ceux qui contribuent au suivi de son dossier sans être en relation avec lui et tous les agents qui ont une responsabilité dans le fonctionnement de la collectivité des enfants placés en famille d'accueil n'apparaissent pas au sein du présent développement : c'est au chapitre 7 que figurent les considérations relatives à l'organisation des services des Conseils généraux et que sont abordés les problèmes touchant à la détermination de la politique de l'enfance de chaque département. Par ailleurs, compte tenu de l'importance qu'il revêt et de la spécificité des questions qu'il soulève, le lien avec la famille d'origine fait l'objet d'un développement séparé (au § 4.2).

##### 4.1.1. **Juridiquement, l'accueil par un assistant familial ; concrètement, l'entrée dans une famille**

[222] L'expression « assistant familial » traduit bien l'ambiguïté de la situation : pour chaque enfant accueilli, il n'y a qu'un seul assistant familial nommément désigné mais, comme la prise en charge se fait au domicile, l'enfant entre dans une famille qui inclut le conjoint de l'assistant familial, les enfants du couple et, le cas échéant, les autres enfants qui relèvent de l'aide sociale à l'enfance et qui sont pris en charge dans la même famille. Aux termes de l'article L. 421-2 du CASF, « l'assistant familial constitue, avec l'ensemble des personnes résidant à son domicile, une famille d'accueil ».

[223] Le contrat d'accueil passé entre l'ADSEA de la Seine-Saint-Denis et l'assistant familial rappelle le contenu de la loi en précisant que « l'ensemble des personnes résidant au domicile de l'assistant familial agréé pour l'accueil de mineurs à titre permanent constitue une famille d'accueil ». Il s'ensuit que ce contrat « est porté à la connaissance des membres de la famille d'accueil qui s'engagent à en respecter les termes » et, à l'article qui définit le « rôle de la famille d'accueil à l'égard de l'enfant et de sa famille », il est indiqué que « l'assistant familial et la famille d'accueil se doivent de » respecter divers devoirs. Toutefois, au niveau des signatures, il est prévu celle de l'assistant familial et « le conjoint » n'est appelé à signer que « pour information », la signature des autres membres de la famille, même majeurs, n'étant pas prévue.

[224] Au premier cercle des personnes résidant au domicile, s'ajoutent les membres plus éloignés de la famille (les parents, les frères et sœurs du couple), les amis, les voisins et même, à certains égards, les animaux familiers<sup>49</sup>.

[225] Il est demandé à l'assistant familial d'adopter un positionnement dont la définition est délicate : il doit à la fois être attaché et aimant (*a fortiori* à l'égard d'un enfant très perturbé et en grande souffrance psychique à la suite des divers événements qui ont conduit à son retrait de sa famille d'origine) et, en même temps, il doit intérioriser et faire comprendre qu'il n'est pas le parent de l'enfant et il doit préparer le retour dans la famille d'origine ou, au moins, ne pas contribuer à le compromettre ou à le rendre difficile.

---

<sup>49</sup> Dans l'un des dossiers examinés, c'est sur eux que s'est exercée avec le plus de cruauté la violence d'un enfant placé.

[226] Ceci passe notamment par l'interdiction imposée au couple qui accueille l'enfant de se faire appeler « papa » ou « maman ». Au-delà, les manifestations extérieures d'affection portées à l'enfant doivent être contenues ; elles doivent exister dès lors que les enfants de l'ASE ont besoin de recevoir des témoignages tangibles de l'attention qui leur est portée mais deux raisons imposent des limites :

- dans la conception française, la déchéance de l'autorité parentale n'intervient que dans des cas extrêmes et, tant que l'enfant peut continuer à avoir un contact, si ténu soit-il, avec son père, sa mère ou ses deux parents, il convient d'éviter qu'il soit dans une situation d'attachement exclusif à sa famille d'accueil (sur ce point, voir infra § 4.2) ;
- par ailleurs, l'assistant familial, son conjoint et leurs enfants ne doivent avoir aucun geste qui pourrait faire penser à un attouchement ; de l'avis de nombreux assistants familiaux, une évolution importante s'est produite en deux décennies et des gestes d'affection qui pouvaient paraître naturels naguère sont aujourd'hui prohibés : a été cité à la mission le cas du mari de l'assistante familiale qui ne s'autorise plus à prendre sur ses genoux une jeune enfant accueillie alors qu'il le faisait sans y prêter attention il y a une trentaine d'années, au moment où son épouse est entrée dans la profession.

[227] A côté de l'assistant familial, la place du conjoint est laissée dans le flou :

- le fait que l'épouse soit agréée en tant qu'assistante familiale (ou le mari si l'assistant familial est un homme) n'impose au conjoint aucun devoir ni ne lui confère aucun droit ; juridiquement, le conjoint est sans existence dans le dispositif du placement familial ; toutefois, le plus souvent, il est interrogé dans le cadre de l'instruction de la demande d'agrément de l'assistant familial et appelé à signer divers documents conçus par le Conseil général (comme l'indiquent, par exemple, le contrat d'accueil de l'ADSEA de la Seine-Saint-Denis et la relation du cas d'Arnaud faite supra au chapitre 2) ;
- dans la vie quotidienne, le conjoint est présent auprès de l'enfant accueilli, le plus souvent à l'égal de ce qu'il l'est pour ses propres enfants. Le conjoint contribue à l'équilibre familial et, ce faisant, il contribue à l'équilibre du placement familial, voire à son bon déroulement (« [Thomas (âgé de 5 ans)] apprécie tout particulièrement le mari de l'assistante familiale qui est agriculteur. Il semble curieux de ce métier et retient bien les choses qui lui sont dites »<sup>50</sup>) ;
- au plan matériel, de nombreux cas ont été rapportés à la mission où l'assistant familial ne pourrait pas accomplir les fonctions qui lui sont imparties sans une forme de partage des tâches avec son conjoint.

[228] Tous les témoignages recueillis par la mission convergent sur le fait que les travailleurs sociaux du Conseil général intériorisent ces réalités, attendent du conjoint qu'il joue un rôle, limité mais réel, dans la prise en charge de l'enfant et ne s'en tiennent donc pas à son statut juridique inexistant. En même temps, « jouer un rôle de père sans en avoir la légitimité est une position difficile à tenir, en particulier lorsqu'il s'agit d'exercer son autorité »<sup>51</sup>.

[229] Le présent chapitre privilégiant le point de vue de l'enfant, on s'en tient ici au constat de l'ambiguïté du positionnement du conjoint ; les conséquences à en tirer à un niveau plus institutionnel, notamment au sein des services en charge de l'ASE, seront décrites au chapitre 6.

[230] Les enfants du couple sont également un élément de l'équilibre familial indispensable à la bonne prise en charge de l'enfant accueilli. Leur âge joue un rôle important d'une part dans la décision de solliciter un agrément en tant qu'assistant familial<sup>52</sup> et, d'autre part, lors de la détermination du profil des enfants de l'ASE qui pourraient être confiés à cette famille<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Rapport d'un service de l'ASE daté du 21 mai 2010.

<sup>51</sup> Caroline Helfter : « Pères illégitimes » - Actualités sociales hebdomadaires - n° 2697 - 18 février 2011.

<sup>52</sup> Il semble, désormais, que les femmes qui candidatent pour devenir assistantes familiales aient attendu pour le faire que leurs propres enfants aient quitté leur foyer ou qu'ils soient proches de le faire ou suffisamment âgés pour avoir une certaine autonomie.

<sup>53</sup> Voir *supra* les PIAF étudiés dans le Var.

[231] L'un des contrats d'accueil examinés par la mission précise que « la famille d'accueil s'engage à ne pas traiter l'enfant de façon particulière par rapport aux enfants de la famille du fait de sa situation d'enfant admis à l'aide sociale à l'enfance. [...] La famille d'accueil ne peut demander à l'enfant que les menus services qu'il est d'usage de réclamer aux enfants du même âge dans la famille »<sup>54</sup>.

[232] L'exercice au domicile et cette implication inévitable du conjoint, des enfants et des autres membres de la famille (« [avant de choisir ce métier,] j'en ai parlé longuement à mon mari et mes trois enfants car c'est une aventure qui implique toute la famille »<sup>55</sup>) font que l'on ne peut pas être en présence de professionnels « comme les autres ». Les conséquences à tirer de cette situation sont traitées *infra* au chapitre 6.

#### **4.1.2. Les personnels du Conseil général qui sont au contact de l'enfant : un travailleur social qui est son « référent » et, parfois, un psychologue**

[233] Pour chaque enfant relevant de l'ASE, qu'il soit en établissement ou en famille d'accueil, un travailleur social est désigné comme « référent » ; il s'agit d'un éducateur spécialisé, plus rarement d'un assistant social.

[234] Le travailleur social référent de l'enfant appartient à l'une des équipes de la direction du Conseil général en charge de l'enfance : le plus souvent, celle dont la compétence s'exerce sur l'aire géographique du lieu de résidence des parents (ou du père ou de la mère). Dans le Var, les « commissions enfance » sont organisées au niveau de l'unité territoriale compétente pour le lieu de résidence des parents, avec pour mission de se réunir pour déterminer l'orientation de l'enfant entre institution ou placement familial (si l'enfant a moins de 6 ans), pour préparer les échéances judiciaires ou administratives et, de manière générale, pour statuer sur toute décision importante.

[235] Dès lors, le travailleur social doit mettre en place un double flux de relations : d'une part avec ses collègues qui suivent la famille biologique dans le cadre de l'action sociale générale (en raison des difficultés qu'elles rencontrent et qui ont conduit au retrait d'un ou de plusieurs enfants, toutes les familles dont un enfant est placé sont suivies par le service social départemental) et d'autre part avec l'équipe de la direction de l'enfance qui est en charge de la zone géographique où habite la famille d'accueil si le placement est fait à l'extérieur du territoire où logent les parents<sup>56</sup>.

[236] Les problèmes de coordination liés à cette situation ne présentent une acuité réelle que dans deux hypothèses : d'une part dans les départements où, pour des raisons diverses, il y a dans un grand nombre de cas un éloignement géographique important entre les lieux de résidence de l'enfant accueilli et de sa famille d'origine<sup>57</sup> et d'autre part lorsque des problèmes de personne entravent la fluidité des informations et la concertation autour des mesures à prendre. Dans les départements enquêtés, c'est plutôt le souci de faire prévaloir l'intérêt de l'enfant qui semble l'emporter.

[237] Dans le Var, en cas de besoin, l'assistant familial en réfère à « son » référent qui, lui-même, transmet l'information au référent qui suit le père et/ou au référent qui suit la mère, en fonction des situations et notamment si les parents n'habitent plus au même endroit ; ce dispositif peut paraître complexe mais comme, le plus souvent, les parents ont un droit de visite, le lieu de résidence de la famille d'accueil est rarement éloigné de celui des parents et, selon le mot d'un responsable, « ça se concerta entre gens proches les uns des autres ».

---

<sup>54</sup> Article 1 d'un contrat d'accueil mis en place en Indre-et-Loire.

<sup>55</sup> Marie-Luce Varachaud, assistante familiale, interviewée dans le Journal du département de Saône-et-Loire - n° 41 - octobre 2012.

<sup>56</sup> Dans le Var, par exemple, les « visites médiatisées (voir § 4.2.2.2) sont organisées conjointement par le travailleur social qui suit l'enfant et par celui qui a en charge la famille d'origine.

<sup>57</sup> Comme déjà indiqué, le présent rapport ne traite pas des placements hors département.

- [238] Actuellement, en Seine-Saint-Denis, c'est le même travailleur social situé en circonscription qui joue le rôle de référent à la fois pour l'enfant et pour l'assistant familial ; ceci aboutit à ce que l'assistant familial ne soit quasiment jamais reçu « pour lui-même » mais au titre de l'accueil de l'enfant et, d'ailleurs, les éducateurs spécialisés ne constituent pas un dossier propre à l'assistant familial. Il devrait être mis fin à ce système très prochainement, avec la constitution au niveau central d'une équipe spécifiquement dédiée au soutien des assistants familiaux, dans les conditions qui seront décrites *infra* au chapitre 6.
- [239] En principe, le Conseil général désigne un référent pour tout enfant accueilli, même s'il est confié à une association gestionnaire d'un service de placement familial spécialisé ; dans cette hypothèse, le travailleur social de l'ASE est principalement le référent de l'enfant tandis que le travailleur social relevant de l'association est le référent de l'assistant familial.
- [240] Ce qui apparaît le plus visiblement, c'est la grande diversité des modes d'action des travailleurs sociaux référents des enfants. A certains égards, elle s'explique par le fait que tout enfant a besoin d'une intervention spécifique et qu'il n'irait pas dans l'intérêt de son développement de lui appliquer un mode opératoire qui reproduirait pour tous un modèle uniforme ; on peut d'ailleurs considérer que l'adaptation aux besoins des personnes prises en charge constitue l'une des exigences de la culture des travailleurs sociaux. Par ailleurs et de manière déjà moins positive, force est de constater que la prise en charge ne peut pas se déployer avec une égale qualité et un égal souci de proximité selon que l'on se situe dans une circonscription surchargée à la fois par le nombre des cas à traiter et par les difficultés à trouver des places disponibles et dans un département où les contraintes sont moins pressantes. Pour autant, ces réalités ne peuvent à elles seules expliquer les écarts constatés qui portent à la fois :
- sur le nombre des contacts entre le référent et l'assistant familial comme sur le nombre des visites faites sur le lieu de l'accueil familial (ce point est développé *infra*, au chapitre 6, au titre des relations entre l'assistant familial et l'équipe de l'ASE) ;
  - sur le nombre des contacts entre le référent et l'enfant.
  - En fait, sur ce dernier point, on constate l'existence d'un socle :
  - le référent rencontre l'enfant au minimum une fois par an pour préparer le rapport destiné au juge puisque c'est le plus souvent à ce rythme que sont réexaminés les placements ordonnés par l'autorité judiciaire ; même dans les cas où le placement est administratif, une rencontre annuelle constitue le minimum incompressible ;
  - entrent également dans ce socle de rencontres incontournables avec l'enfant, toutes les visites médiatisées dès lors que, le plus souvent, c'est le référent de l'enfant qui assure la médiatisation lors des visites aux parents qui se déroulent dans un lieu neutre et pour lesquelles un tiers doit impérativement être présent (sur ce point, voir *infra* au § 4.2) ; d'un cas à l'autre, le nombre prescrit de visites médiatisées varie mais le rythme d'au minimum une fois par mois paraît fréquemment observé ;
  - enfin, tous les référents entrent en contact avec l'enfant en cas d'alerte et, notamment, s'il y a une suspicion, même légère, de traitement inadéquat au sein de la famille d'accueil.
- [241] Au-delà de ce socle, dont on constate que la consistance est très inégale selon que sont ou non prescrites des visites médiatisées à la famille d'origine, de grandes variations sont enregistrées, d'un référent à l'autre et, pour un même référent, d'un enfant à l'autre. Pour l'un des éducateurs spécialisés rencontrés par la mission, le rythme des rencontres physiques avec l'enfant peut aller d'une fois toutes les six semaines à une fois tous les quatre mois, mais avec toujours un appel téléphonique mensuel à l'assistant familial (les échanges par mail avec les assistants familiaux sont très peu pratiqués du fait que ces derniers sont encore peu nombreux à disposer d'un ordinateur et surtout pour que l'entourage de l'assistant familial ne puisse pas prendre connaissance des échanges, ce qui mettrait à mal la règle de confidentialité).
- [242] Parmi les départements enquêtés, en Indre-et-Loire, un référentiel de l'aide sociale à l'enfance, actuellement en cours d'écriture, devrait préconiser une visite par mois du travailleur social dans la famille d'accueil.

- [243] Pour aider à établir un lien avec l'enfant, l'un des travailleurs sociaux rencontrés par la mission suggère la généralisation de ce qui se pratique dans un département : l'existence d'un crédit modestement dimensionné « pour pouvoir prendre un verre avec un gamin ou acheter quelque chose avec lui ».
- [244] Non sans lien avec la diversité observée dans le rythme des rencontres entre les enfants et les référents, on note de considérables différences quant au nombre d'enfants placés sous la responsabilité de chaque travailleur social, étant entendu que, dans tous les départements enquêtés, le suivi concerne les enfants relevant de l'ASE, qu'ils soient en institution ou en placement familial : pour les travailleurs sociaux que la mission a interrogés, le nombre des enfants suivis va de 15 à 35.
- [245] Troublantes en soi, de telles différences ou même des différences légèrement plus réduites deviennent très surprenantes lorsqu'elles sont constatées dans un même département. Il appartient alors au Conseil général concerné de procéder aux rééquilibrages qui s'imposent.
- [246] Sans que la mission puisse étayer son propos par des données probantes, elle estime qu'il y a un seuil, probablement propre à chaque département en fonction notamment de la difficulté de son contexte socio-économique mais que l'on peut néanmoins situer autour de 25 enfants par référent, au-delà duquel la qualité de l'intervention est nettement plus délicate à maintenir, ce qui peut se traduire par des pertes de chance pour les enfants concernés.
- [247] Quoiqu'il en soit, globalement, du moins pour ce qui est des travailleurs sociaux rencontrés à propos des enfants dont les dossiers ont été tirés au sort, la mission constate qu'ils ont une connaissance réelle des caractéristiques de l'enfant, de son parcours, de ses besoins et de ses potentialités.
- [248] Dans chaque équipe, un psychologue contribue à la prise en charge des enfants ; son rôle prioritaire se situe dans l'appui aux travailleurs sociaux et il n'établit un contact direct avec l'enfant que dans des cas en nombre limité ; en effet, son intervention s'inscrit dans le cadre de l'organisation du placement familial mais ne vise pas à apporter à l'enfant un soin ou un accompagnement : si telle est la prescription, elle est effectuée par un psychologue extérieur au Conseil général, du moins en principe ; en effet, ici encore, d'un département à l'autre, d'une circonscription à l'autre, d'une équipe à l'autre, d'un psychologue à l'autre, les pratiques diffèrent, y compris dans la disponibilité à l'égard des assistants familiaux.
- [249] Dans l'une des circonscriptions du service de l'ASE d'Indre-et-Loire, la psychologue apporte un soutien général à l'équipe, est systématiquement associée à l'examen de la situation de l'enfant lors de son entrée dans le dispositif et pour chaque bilan annuel et elle rencontre les assistants familiaux en fonction des besoins, jusqu'à une fois par mois dans certains cas.
- [250] Au demeurant, pour dénouer les situations de crise les plus aigües, il peut arriver que toute l'équipe de la circonscription soit engagée, en lien avec le service centralisé du placement familial.
- [251] De nombreux autres agents du Conseil général ont un rôle dans le fonctionnement du placement familial et dans le suivi des enfants, sans avoir pour autant un contact direct avec eux ; les modalités de leur intervention ne sont donc pas présentées ici mais au sein du chapitre 7 relatif aux politiques et organisations adoptées par les Conseils généraux.

#### **4.1.3. Le juge des enfants**

- [252] Les interventions du juge sont peu nombreuses : dans la plupart des dossiers étudiés, il se prononce une fois par an. Mais l'impact de sa décision est toujours considérable : maintien ou non du placement, détermination du rythme et des modalités des relations avec la famille d'origine.
- [253] C'est pourquoi la préparation des documents transmis au juge mobilise particulièrement les équipes (voir *infra* § 4.4).

#### 4.1.4. Les personnes qui interviennent auprès de l'enfant dans le cadre de sa scolarité

- [254] L'un des contrats d'accueil examinés par la mission précise que « l'enfant doit, sauf dérogation expresse du service de l'aide sociale à l'enfance, être scolarisé dans une école publique. La famille d'accueil s'engage à assister l'enfant dans son travail scolaire et faciliter sa vie scolaire par des contacts avec les enseignants (participation aux réunions de professeurs, de parents d'élèves, etc.). L'orientation scolaire ou professionnelle doit être effectuée en accord avec le service de l'enfance ; les renseignements fournis par les enseignants sur le travail et les aptitudes de l'enfant doivent être portés à la connaissance du travailleur social qui suit l'enfant »<sup>58</sup>.
- [255] En fait, aux enseignants, à la famille d'accueil, au travailleur social référent de l'enfant qui viennent d'être cités, s'ajoute la famille naturelle de l'enfant tant qu'elle conserve l'exercice de l'autorité parentale : ses prérogatives au regard de la scolarité de l'enfant sont réelles (voir *infra* § 4.2).
- [256] Si le nombre des personnes qui interviennent dans le cadre de la scolarité de l'enfant est important, ce sont celles dont on perçoit le moins la présence à l'étude des dossiers des enfants accueillis.
- [257] Il est de fait que, dans la plupart des cas étudiés par la mission, les enfants ne sont pas scolarisés en milieu ordinaire : ou bien ils ne sont pas encore en âge de l'être ou bien, le plus souvent, ils sont porteurs d'une pathologie ou d'un handicap qui interdit d'envisager leur entrée à l'école, sauf peut-être dans une classe pour l'inclusion scolaire (CLIS), avec l'appui d'un auxiliaire de vie scolaire (AVS).
- [258] Et, pour les quelques enfants qui suivent une scolarité normale et qui peuvent d'ailleurs y obtenir parfois d'excellents résultats, les informations figurant au dossier portent peu sur le niveau scolaire atteint ; il s'agit plutôt, voire exclusivement, de discerner ce que le comportement scolaire traduit quant à l'aptitude de l'enfant à vivre sans étayage particulier, en dépit de la rupture forcée avec ses parents.
- [259] Ainsi, à titre d'illustration, dans l'un des dossiers étudiés par la mission, un rapport du service de l'ASE daté du 19 janvier 2012 décrit en détail une situation dans laquelle l'enfant use doublement de ses brillants résultats scolaires :
- à l'égard de l'assistante familiale qui est une personne veuve, relativement âgée, il s'en sert comme moyen de pression pour exiger « une "marque particulière" pour ses achats vestimentaires » et obtenir le dernier i-Phone ou un nouveau vélo BMX (alors qu'il en a déjà deux), ce qui crée conflit entre l'assistante familiale et le travailleur social référent de l'enfant qui estime qu'elle ne devrait pas céder aux « exigences matérielles [du jeune qui] sont exagérées » et qu'elle contribue, par son comportement permissif, à le placer « en dehors de toute réalité sociale » ;
  - par ailleurs, l'enfant perçoit sa réussite scolaire comme le moyen d'obtenir à terme une situation professionnelle qui lui offrira des revenus importants et c'est en lien avec le fait qu'il développe une haine profonde de ses parents biologiques qui vivent dans un très grand dénuement, qu'il tient un discours de mépris à l'égard des personnes pauvres qui habitent dans sa commune d'origine, qu'il a une attitude d'évitement par rapport à son frère handicapé, qu'il se fait acheter par l'assistante familiale des vêtements qui le distinguent des jeunes de son ancien quartier et qu'il tente de dissimuler les signes physiques de son origine ethnique, « ses cheveux crépus le renvoyant non seulement à ses origines mais aussi et surtout aux jeunes de banlieue dont il tient un discours dévalorisant ».
- [260] Parmi tous les dossiers examinés par la mission, un seul contient tous les bulletins de notes d'une jeune, aujourd'hui âgée de 22 ans et titulaire d'un contrat jeune majeur.

---

<sup>58</sup> Article 1 d'un contrat d'accueil mis en place en Indre-et-Loire.

**Recommandation n°12 : Inciter les travailleurs sociaux référents des enfants placés en famille d'accueil à accorder une considération plus soutenue au suivi scolaire et à rendre compte de manière plus détaillée dans leurs rapports de la situation de l'enfant au regard de sa scolarité.**

**4.1.5. Les personnes qui interviennent auprès de l'enfant pour la prise en charge de sa santé et/ou pour la prise en charge d'une situation de handicap**

- [261] La question de la prise en charge de la santé des enfants relevant du placement familial fait apparaître un paradoxe : d'un côté, si l'on prend en considération les mesures mises en place par les services en charge de la protection maternelle et infantile (PMI) ou si l'on examine les dossiers des enfants, elle paraît peu suivie, ou moins qu'elle ne devrait l'être, mais, d'un autre côté, pour la plupart des enfants, les interventions des professionnels de santé sont multiples en raison de leur état physique et/ou psychique.
- [262] La mission s'est interrogée sur la place des services de PMI dans le suivi de la santé des enfants relevant de l'ASE et, notamment, sur la pratique systématique d'un bilan à l'entrée, sur l'existence de visites en cours de placement, sur la mise en place d'un bilan à la sortie.
- [263] En Seine-Saint-Denis, il existe un protocole entre les services de l'ASE et de la PMI qui prévoit qu'un bilan de santé est réalisé lors de l'entrée d'un enfant dans le dispositif de la protection de l'enfance : le bilan doit être réalisé par la PMI pour les enfants âgés de 0 à 10 ans ; pour ceux de 11 à 18 ans, il doit être fait par le centre de santé dépendant de la caisse primaire d'assurance maladie. Pour autant, ce bilan n'est pas encore systématiquement effectué et, sur ce point, la situation serait plutôt meilleure en cas d'admission en établissement plutôt qu'en placement familial. Aucun bilan de sortie n'est pratiqué. Le protocole prévoit par ailleurs que dans chaque circonscription, il y ait un médecin du service de la PMI qui soit désigné comme référent pour le service de l'ASE ; ici également, le protocole n'est pas encore totalement appliqué (18 médecins sont désignés pour 25 circonscriptions du service de l'ASE). Dans le même département, un médecin qui ne relève pas du service en charge de la PMI est intégré au service de l'aide sociale à l'enfance : sa fonction première est de veiller à la mise en place des organisations concourant à la santé des enfants confiés ; sur ce plan, le lien avec la pédo-psychiatrie exige une attention encore plus soutenue que la résolution des problèmes somatiques. Quoiqu'il en soit, à ce jour, il n'y a pas une mesure de l'état de santé de l'enfant à l'entrée, en intermédiaire et à la sortie du placement familial.
- [264] En Indre-et-Loire, lorsque l'enfant est placé dans une famille d'accueil, une visite d'admission est effectuée par le médecin traitant de l'assistant familial. Dans les deux mois qui suivent l'arrivée puis à un rythme d'au minimum une fois par an, une puéricultrice suit l'enfant s'il a moins de 6 ans et une infirmière s'il a plus de 6 ans. De leur côté, les médecins du service de PMI ont l'objectif d'avoir un contact périodique avec l'enfant au titre de la prévention ; en période pré-pubertaire, ce peut être à raison de deux fois par an pour tenter de déceler d'éventuels troubles du comportement sexuel qui apparaissent plutôt chez les 12-14 ans que chez les grands adolescents. Pour certaines consultations, elles ont lieu de préférence hors du domicile et de la présence de l'assistant familial pour que le jeune puisse s'exprimer plus librement et qu'on puisse par exemple, installer la contraception en temps voulu.
- [265] Dans le Var, un bilan de santé est obligatoirement pratiqué dans les deux mois qui suivent l'arrivée chez l'assistant familial. Ensuite, une consultation périodique complète a lieu une fois par an et le médecin de la PMI peut intervenir en sus, à la demande du travailleur social qui suit l'enfant ou de l'assistant familial. Par ailleurs, pour chaque enfant, une réunion de la « commission enfance » se tient au moins une fois par an (voir *supra* § 4.1.2) et l'intervention de la PMI donne lieu à un circuit spécifique : la commission géographiquement compétente est en effet celle du lieu de résidence des parents biologiques alors que le médecin de PMI qui connaît l'enfant est celui qui travaille dans l'unité territoriale de l'assistant familial, d'où la nécessité d'une bonne transmission des informations. A la sortie du jeune du dispositif, il n'est pas réalisé un bilan de santé.



[266] La situation est en cours d'évolution dans le Territoire de Belfort où a été récemment formulée une intéressante proposition générale de « coordonner le suivi médical des enfants confiés » qui devrait déboucher sur un bilan d'entrée « effectué dans le mois qui suit la mesure [si possible] en présence des parents », un examen de suivi dont la « cadence dépendra [notamment] de l'âge de l'enfant, et la date de sa réalisation sera choisie autant que possible afin qu'il puisse se dérouler avant le jugement » et un « examen de fin de prise en charge ». La « procédure à l'entrée » est formalisée dans une fiche qui détermine les responsabilités de chacun.

**Recommandation n°13 : Rendre obligatoire la pratique systématique d'un bilan de santé à l'entrée, l'existence de visites en cours de placement et la mise en place d'un bilan à la sortie.**

[267] Aux termes du contrat d'accueil déjà cité, « la famille d'accueil surveille régulièrement la santé de l'enfant qui doit être notamment présenté à toutes les consultations médicales obligatoires. Le carnet de santé doit être tenu régulièrement à jour. En cas d'hospitalisation, celle-ci doit être effectuée, sauf impossibilité, dans un hôpital public. Pendant l'hospitalisation, la famille d'accueil doit maintenir avec l'enfant les contacts nécessaires (visites, correspondances, etc.) »<sup>59</sup>. Par ailleurs, la santé constitue, comme la scolarité, un domaine d'intervention des parents naturels (voir *infra* § 4.2).

[268] Au sein des dossiers d'enfants consultés par la mission, les aspects « ordinaires » de la santé sont peu présents : ceci répond certes à la nécessité du respect du secret médical mais, au-delà, parce que ces questions occupent peu de place dans leur formation et que ce n'est donc pas une composante de leur culture professionnelle, les travailleurs sociaux manifestent peu d'intérêt à l'égard de la prise en charge de la santé de l'enfant et particulièrement de sa santé somatique. En fait, les questions touchant à la santé physique sont évoquées uniquement si elles sont en lien étroit avec le placement de l'enfant (par exemple une énurésie ou une encoprésie apparaissant à l'approche ou à la suite de rencontres avec la famille d'origine). De manière générale, dans les dossiers étudiés, tout ce qui touche au comportement de l'enfant et à son équilibre psychique est abondamment décrit tandis que l'on ne dispose d'aucune information sur les vaccinations, le suivi bucco-dentaire et, de manière générale, sur la prévention alors que la plupart des informations de cette nature pourraient être rapportées sans enfreindre le secret médical<sup>60</sup>.

**Recommandation n°14 : Sensibiliser les assistants familiaux et les travailleurs sociaux référents des enfants à l'importance des mesures relevant de la prévention en santé.**

[269] En contraste avec le faible nombre d'informations figurant dans les dossiers relativement à la santé des enfants, on y constate de très nombreuses situations de pathologie et/ou de handicap et/ou de souffrance psychique qui nécessitent des interventions multiples ; celles-ci contribuent de manière décisive à rendre très important le nombre des adultes qui entourent l'enfant pris en charge dans une famille d'accueil.

**4.1.6. Au total, un nombre très important d'adultes dont les interventions sont rarement mises en cohérence par un projet personnalisé pour l'enfant**

[270] En définitive, parmi les points qui ressortent avec le plus de force de chacun des dossiers étudiés par la mission, figure manifestement le nombre très important d'adultes qui sont parties prenantes du suivi de l'enfant et qui sont en contact avec lui, le plus souvent de manière rapprochée : l'assistant familial et son entourage, le travailleur social référent, les intervenants sollicités pour la prise en charge du handicap ou de la santé (physique et plus souvent mentale), le cas échéant, les enseignants et l'AVS à l'école.

<sup>59</sup> Article 1 d'un contrat d'accueil mis en place en Indre-et-Loire.

<sup>60</sup> C'est un autre débat mais on observe que les dossiers qui sont en accès relativement libre contiennent des informations largement aussi « sensibles » que celles couvertes par le secret médical. Ce point concernant tous les enfants relevant de l'ASE et pas seulement ceux en placement familial, il n'a pas à être développé dans le présent rapport.

- [271] Concrètement, dans les départements ruraux où les domiciles des assistants familiaux sont souvent situés dans des villages, loin des agglomérations et à l'écart des grands réseaux de circulation, l'une des difficultés de plus en plus ressenties tient aux distances, compte tenu de la multiplication des lieux où les enfants doivent être conduits. D'autant que, si l'enfant doit être accompagné, par exemple à une consultation médicale, l'assistant familial doit souvent emmener également un ou deux autres enfants dont il a la garde, s'ils ne sont pas scolarisés, et l'on assiste ainsi à une multiplication de déplacements.
- [272] Mais, au-delà de cette réalité, si chacune des interventions précitées a sa justification intrinsèque, l'accumulation du nombre des adultes qui ont un rôle auprès de l'enfant ne peut pas être sans impact sur lui, qui est déjà fragilisé par son passé.
- [273] Comme l'indique un chercheur, « la diversité des acteurs s'occupant d'une situation et le manque de répartition et de délimitation des rôles et fonctions peuvent concourir à l'émergence d'un enjeu de maîtrise. Il permettrait de préserver un espace, des actions ou une liberté, à défaut de savoir ce qui est attribué à chacun et ce qui relève du confrère. Ainsi, certains aspects du suivi se trouvent être le symptôme d'un tel enjeu, par exemple qui s'occupe d'organiser les vacances estivales de l'enfant accueilli ? »<sup>61</sup>.
- [274] Or, la loi précitée du 5 mars 2007 rend obligatoire l'élaboration d'un projet pour l'enfant dans tous les cas de placement : l'article L. 223-1 du CASF dispose que « les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale établissent un document intitulé "projet pour l'enfant" qui précise les actions qui seront menées auprès de l'enfant, des parents et de son environnement, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de leur mise en œuvre. Il mentionne l'institution et la personne chargées d'assurer la cohérence et la continuité des interventions. Ce document est cosigné par le président du conseil général et les représentants légaux du mineur ainsi que par un responsable de chacun des organismes chargés de mettre en œuvre les interventions. Il est porté à la connaissance du mineur et [...] transmis au juge. Sur la base des informations dont il dispose, le président du Conseil général veille à assurer le suivi et, dans la mesure du possible, la continuité des interventions mises en œuvre pour un enfant et sa famille au titre de la protection de l'enfance ».

**Recommandation n°15 : Généraliser sans délai le « projet pour l'enfant » prévu par la loi et en faire notamment une aide à la mise en cohérence des multiples acteurs qui interviennent dans la prise en charge de l'enfant.**

- [275] Sans doute la formalisation du projet pour l'enfant ne suffirait-elle pas à régler toutes les difficultés mais au moins un tel projet donnerait une vision globale dans laquelle pourraient se reconnaître et s'insérer les multiples intervenants précités. Sur ce point, dans tous les départements enquêtés, les équipes sont conscientes de la nécessité de mettre en place le projet pour l'enfant mais nulle part il n'est réalisé pour chacun des enfants placés.
- [276] Aux problèmes précités, s'ajoutent les difficultés qui peuvent surgir autour du maintien du lien avec les parents.

## **4.2. Les questions touchant au maintien du lien avec la famille d'origine**

### **4.2.1. Le positionnement particulier de la législation française**

- [277] De manière générale, la sécurisation qu'apporte aux assistants familiaux une forme de « statut » (avec un agrément, une formation, un diplôme, une rémunération calculée sur des bases spécifiques<sup>62</sup>) constitue une caractéristique française, tandis que les autres pays fonctionnent de manière plus pragmatique, avec une professionnalisation moins affirmée.

---

<sup>61</sup> Séverine Euillet : « La professionnalisation des assistants familiaux : un processus aux enjeux relationnels multiples », Empan, 2010/4 - n° 80, p. 77-82.

<sup>62</sup> Voir *infra* au chapitre 6.

- [278] Mais ce qui différencie le plus la France, c'est l'importance qui y est accordée au maintien des liens avec la famille biologique et la faiblesse du recours à la famille élargie.
- [279] L'article 9 de la convention internationale des droits de l'enfant<sup>63</sup> prévoit que les Etats « veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant ».
- [280] Pour schématiser, lorsque le développement d'un enfant n'est pas correctement assuré dans sa famille naturelle, les pays anglo-saxons vont assez vite privilégier une voie qui consiste à mettre en place une forme d'adoption simple par une autre famille<sup>64</sup> tandis que, dans les pays latins, on recherchera les possibilités d'éloigner l'enfant de ses père et mère tout en le maintenant dans sa famille<sup>65</sup>, en recourant aux grands parents ou aux oncles et tantes. Le dispositif français n'obéit à aucun de ces deux modèles : il mise sur le maintien du lien entre l'enfant et ses parents et il met en œuvre toutes les modalités envisageables d'étayage de la famille naturelle pour que l'enfant continue de demeurer chez ses parents ; ce n'est qu'une fois épuisées toutes les possibilités du maintien auprès des parents et une fois démontré le danger qu'il encourt à vivre dans sa famille naturelle que l'enfant va être retiré de sa famille. Puis, une fois l'enfant confié à un établissement ou à un assistant familial, l'hypothèse de la déchéance parentale ne sera qu'exceptionnellement envisagée<sup>66</sup> et la perspective toujours privilégiée sera celle du retour auprès de la famille biologique. Pour rendre possible ce retour, on guettera tous les signes permettant d'espérer une amélioration de la capacité de l'un au moins des parents à prendre en charge l'enfant et, parallèlement, tout ce qui peut contribuer au maintien du lien sera mis en place : toujours titulaires de l'autorité parentale, les parents seront associés aux principales décisions relatives à l'enfant et bénéficieront de droits de correspondance, de visite et d'hébergement, le cas échéant aménagés en fonction de leur niveau de dangerosité. « La séparation n'est donc pas une rupture mais un moyen pour réajuster les liens familiaux »<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en novembre 1989 et entrée en vigueur en France le 2 septembre 1990.

<sup>64</sup> A titre de simple anecdote, une biographie vient de paraître de Normand Laprise qui est au Canada ce qu'Alain Ducasse est en France : « Normand Laprise n'a que deux ans lorsqu'il est confié à une famille d'accueil ; sa mère est aux prises avec des problèmes de santé et son père ne peut s'occuper seul de leurs sept enfants. Il grandit donc dans une famille de fermiers. [...] Normand a douze ans lorsqu'il rejoint enfin tous les membres de sa famille à Québec » (Normand Laprise : « Toqué ! - Les artisans d'une gastronomie québécoise » - Les éditions du passage - Outremont, Qc. - 2012). Même embellie comme c'est la loi du genre, la biographie laisse bien entendre que le placement familial est vite intervenu et n'a pas été tenu pour une solution de la dernière chance.

<sup>65</sup> Voire de sa « communauté », au sens nord-américain du terme.

<sup>66</sup> Dans l'un des dossiers examinés par la mission, le père de l'enfant placé est décédé le 15 juillet 2011 ; un rapport daté du 20 juillet 2011 indique que le service est sans nouvelles de la mère depuis juin 2009 ; dans un rapport du 20 mars 2012, on voit que la situation est toujours la même ; la délégation de l'autorité parentale au Conseil général a commencé à être évoquée en septembre 2011 mais n'est pas intervenue au moment de l'examen du dossier, en octobre 2012.

<sup>67</sup> Extrait du « livret d'accueil », document établi par l'ADSEA de Seine-Saint-Denis et destiné aux parents dont les enfants sont accueillis en placement familial.

#### 4.2.1.1. Le contenu des textes

[281] La conception française, qui vient d'être décrite en termes généraux, s'incarne dans plusieurs articles du code civil, dont les plus importants sont présentés dans l'encadré ci-dessous.

##### **Encadré n° 3 : Dispositions du code civil relatives aux droits des parents et à leur exercice**

Article 373-4 :

« Lorsque l'enfant a été confié à un tiers, l'autorité parentale continue d'être exercée par les père et mère ; toutefois, la personne à qui l'enfant a été confié accomplit tous les actes usuels relatifs à sa surveillance et à son éducation ».

Article 375-2 du code civil issu de la loi précitée du 5 mars 2007 :

« Chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre. Cette personne ou ce service est chargé de suivre le développement de l'enfant et d'en faire rapport au juge périodiquement. Lorsqu'il confie un mineur à un service [...], il peut autoriser ce dernier à lui assurer un hébergement exceptionnel ou périodique à condition que ce service soit spécifiquement habilité à cet effet. Chaque fois qu'il héberge le mineur en vertu de cette autorisation, le service en informe sans délai ses parents ou ses représentants légaux ainsi que le juge des enfants et le président du Conseil général. Le juge est saisi de tout désaccord concernant cet hébergement. Le juge peut aussi subordonner le maintien de l'enfant dans son milieu à des obligations particulières, telles que celle de fréquenter régulièrement un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé, le cas échéant sous régime de l'internat ou d'exercer une activité professionnelle ».

Article 375-7 modifié par la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants :

« Les père et mère de l'enfant bénéficiant d'une mesure d'assistance éducative continuent à exercer tous les attributs de l'autorité parentale qui ne sont pas inconciliables avec cette mesure. [...] 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 acte relevant de l'autorité parentale en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure.

Le lieu d'accueil de l'enfant doit être recherché dans l'intérêt de celui-ci et afin de faciliter l'exercice du droit de visite et d'hébergement par le ou les parents et le maintien de ses liens avec ses frères et sœurs en application de l'article 371-5.

S'il a été nécessaire de confier l'enfant à une personne ou un établissement, ses parents conservent un droit de correspondance ainsi qu'un droit de visite et d'hébergement. Le juge en fixe les modalités et peut, si l'intérêt de l'enfant l'exige, décider que l'exercice de ces droits, ou de l'un d'eux, est provisoirement suspendu. Il peut également décider que le droit de visite du ou des parents ne peut être exercé qu'en présence d'un tiers désigné par l'établissement ou le service à qui l'enfant est confié.

Si la situation de l'enfant le permet, le juge fixe la nature et la fréquence des droits de visite et d'hébergement et peut décider que leurs conditions d'exercice sont déterminées conjointement entre les titulaires de l'autorité parentale et la personne, le service ou l'établissement à qui l'enfant est confié, dans un document qui lui est alors transmis. Il est saisi en cas de désaccord.

Le juge peut décider des modalités de l'accueil de l'enfant en considération de l'intérêt de celui-ci. Si l'intérêt de l'enfant le nécessite ou en cas de danger, le juge décide de l'anonymat du lieu d'accueil.

[282] Inscrite dans la loi, la conception française inspire au quotidien les décisions des juges et des professionnels de la protection de l'enfance.

## 4.2.1.2. La distinction entre les actes usuels et non usuels

[283] A l'occasion d'un « travail partenarial visant à l'élaboration d'un protocole de collaboration » entre le Conseil général et l'inspection académique du Nord au sujet du suivi et de l'accompagnement de la scolarisation des enfants confiés à l'ASE, une « fiche technique sur les actes usuels et non usuels » a été rédigée. Elle rappelle d'abord que « le placement s'inscrivant souvent dans une optique de maintien, voire de reconstruction du lien en vue d'un éventuel retour [de l'enfant] dans sa famille, les parents conservent la quasi-totalité de leurs prérogatives d'autorité parentale et ont un droit de regard sur tous les aspects importants de la vie de leur enfant. Dans ce contexte, les équipes sont confrontées à la nécessité de mieux identifier ce qui relève des actes usuels et non usuels ».

[284] La fiche rappelle ensuite les dispositions du code civil citées ci-dessus (« lorsque l'enfant a été confié à un tiers, l'autorité parentale continue d'être exercée par les père et mère ; toutefois, la personne à qui l'enfant a été confié accomplit tous les actes usuels relatifs à sa surveillance et à son éducation ») et, pour éclairer les personnes appelées à les mettre en œuvre, elle propose une définition des actes usuels et non usuels. « Acte non usuel : on considère généralement qu'un acte n'est pas usuel s'il rompt avec le passé ou s'il engage l'avenir de l'enfant. Ainsi, tout choix inhabituel ou important dans la vie de l'enfant nécessitera une interpellation systématique des parents. Acte usuel : ce sont les actes usuels de la vie quotidienne qui relèvent pour la plupart de l'organisation interne du service (entretien et prise en charge quotidienne) et qui s'appliquent de la même façon à tous les mineurs sans que les parents interviennent en aucune façon ». Une série d'exemples est fournie, qui figure dans l'encadré ci-dessous.

**Encadré n° 4 : Exemples d'actes usuels et non usuels**  
(extrait d'une fiche établie dans le cadre d'un protocole de collaboration entre le Conseil général et l'inspection académique du Nord)

Actes usuels (liste non exhaustive) :

- menu de l'enfant pour les repas (à l'exclusion du choix de menus spécifiques liés à la pratique d'une religion) ;
- participation à une activité sportive ou de loisirs qui l'intéresse ;
- participation à des sorties ou activités scolaires (hors découché) ;
- mode de déplacement pour se rendre à l'école (à vélo ou à pied) (mode de transport relevant de l'assurance responsabilité civile) ;
- heure du retour après une sortie autorisée au cinéma ;
- visite chez un camarade de classe pour un anniversaire ;
- coupe de cheveux d'entretien habituelle ;
- rencontre entre le mineur et des personnes qu'il est amené à côtoyer quotidiennement (autres que les membres de sa famille).

Actes usuels qui impliquent la consultation des parents (liste non exhaustive) :

- participation aux réunions de parents dans le cadre scolaire ;
- consultation des dossiers scolaires.

Actes non usuels (liste non exhaustive) :

- autorisation d'une intervention chirurgicale urgente (si parents joignables immédiatement) et non urgente ;
- franchissement d'une frontière ;
- visites du mineur chez des membres de sa famille ;
- orientation scolaire ;
- orientation dans le choix de la religion de l'enfant ;
- déplacement scolaire impliquant une nuit à l'extérieur ;
- choix d'un établissement scolaire (public ou privé) ;
- vote aux réunions de représentants de parents d'élèves ;
- mode de déplacement pour se rendre à l'école qui implique une assurance spécifique autre que la simple responsabilité civile (mobylette,...) ;
- participation à des sorties ou activités scolaires entraînant un découché.

- [285] La fiche ici décrite évoque enfin deux hypothèses relatives à la position des parents.
- [286] D'abord, si « la position des parents est jugée aberrante par les travailleurs sociaux, parce que son exécution risque d'être véritablement néfaste pour le mineur [...et] si les éducateurs n'arrivent pas à convaincre les parents de changer d'avis dans l'intérêt de l'enfant, ils doivent alors saisir le juge des enfants qui appréciera la compatibilité du choix parental avec le bon déroulement de la mesure en application de l'article 375-7 du code civil ».
- [287] Ensuite, si « les parents refusent leur autorisation de façon abusive ou sont dans l'impossibilité de donner ce consentement (absence de nouvelles leur part, état de santé y faisant obstacle), [...] le juge des enfants [peut], à titre exceptionnel et pour un acte non usuel déterminé relevant de l'autorité parentale, autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui est confié l'enfant à accomplir cet acte sans l'accord des détenteurs de l'autorité parentale, à plusieurs conditions cumulatives :
- lorsque l'intérêt de l'enfant le justifie ;
  - en présence de refus abusif ou injustifié ou de négligences des détenteurs de l'autorité parentale ; il n'est pas nécessaire que ces refus ou négligences mettent en danger l'enfant ;
  - et à condition pour le service gardien de l'enfant de rapporter la preuve de la nécessité de la mesure. Cette faculté s'exerce sans préjudice de l'application de l'article 373-4 du code civil qui permet à la personne à qui l'enfant a été confié d'accomplir tous les actes usuels relatifs à sa surveillance et à son éducation et des dispositions particulières qui pourraient autoriser un tiers à accomplir un acte non usuel sans l'accord des détenteurs de l'autorité parentale ».

#### 4.2.1.3. Le constat de relations rarement conflictuelles autour de l'interprétation de la notion d'acte usuel ou non usuel

- [288] Sur le point particulier de la mise en œuvre de la distinction instaurée par le législateur entre les actes usuels et non usuels, la mission a constaté des pratiques qui sont opportunément plus souples que ce que suggère le document élaboré dans le département du Nord. Ainsi, dans les dossiers examinés par la mission, la « participation à des sorties ou activités scolaires entraînant un découché » ne paraît pas donner lieu à une procédure particulière de demande d'autorisation parentale et n'est donc pas considérée comme un acte non usuel.
- [289] S'agissant de la santé de l'enfant accueilli chez un assistant familial, c'est ce dernier qui choisit le médecin traitant. Mais les actes les plus importants, par exemple les interventions chirurgicales, font partie des « actes non usuels » pour lesquels l'autorisation des parents de l'enfant (ou de sa mère ou de son père) est requise ; ceci peut créer des difficultés pratiques (dans les cas d'errance des parents ou d'inaptitude à comprendre l'enjeu<sup>68</sup>) mais, dans les dossiers étudiés, la santé de l'enfant fait rarement l'objet d'un conflit ouvert entre l'assistant familial et les parents ; au demeurant, si une telle situation intervenait, les travailleurs sociaux s'entremettraient pour faire prévaloir le bien de l'enfant. Dans l'un des départements enquêtés, les autorisations d'opérer sont signées par les parents dès l'admission.
- [290] L'association des parents, même de manière très mince, au suivi de la santé de l'enfant est en fait présentée de manière très positive : c'est l'un des sujets sur lesquels la réappropriation de la fonction parentale paraît pouvoir se faire le plus spontanément et le plus aisément, de la part de personnes dont la situation et/ou le comportement ont conduit au placement de l'enfant.

<sup>68</sup> Dans l'un des dossiers étudiés dans le Var, une enfant doit subir une intervention chirurgicale légère. Un rapport indique que « [le père] a expliqué qu'il avait bien reçu les documents mais n'avait pas compris à quoi ils étaient destinés. [... La mère] est restée mutique. Néanmoins, l'un comme l'autre ont signé les autorisations ».

- [291] La situation est comparable pour ce qui relève de la scolarité ou des autorisations de séjourner hors du domicile de l'assistant familial : pour les actes non usuels, on observe plus souvent des difficultés d'ordre matériel pour recueillir le vœu des parents<sup>69</sup> que l'on n'assiste à des conflits entre famille d'accueil et famille naturelle.
- [292] Enfin, il en va de même pour les questions touchant à la pratique de la religion : des ajustements peuvent être nécessaires dans certains cas et les travailleurs sociaux s'y emploient auprès des assistants familiaux qui éprouveraient des difficultés à respecter la règle qui veut que « la famille d'accueil s'engage à respecter la religion, le passé et la culture de l'enfant »<sup>70</sup> mais, globalement, il ne ressort pas des dossiers étudiés par la mission que cette thématique donne lieu à des conflits ouverts. Il n'y a qu'en Seine-Saint-Denis que la question du respect de la laïcité se pose avec une certaine acuité : le service de formation des assistants familiaux a conçu un module particulier sur ce point qui, au dire de ses responsables, serait particulièrement apprécié.
- [293] De manière générale, on observe dans tous les départements des attitudes conformes à ce qu'exprime le contrat d'accueil passé entre l'ADSEA de la Seine-Saint-Denis et l'assistant familial : il indique que « la famille d'accueil peut être amenée à informer les parents du quotidien de l'enfant en évitant de s'engager dans une relation plus personnalisée avec eux ». En effet, sur chacune des thématiques qui viennent d'être évoquées, on est rarement en présence d'un face-à-face entre famille d'accueil et famille d'origine : c'est le référent de l'enfant qui prend en charge, le cas échéant, le règlement des difficultés.

#### **4.2.2. De nombreuses situations qui posent problème au regard de la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant**

- [294] Selon des chercheurs reconnus dans le domaine de la protection de l'enfance, « dans tous les pays, la question du maintien du lien entre l'enfant placé et ses parents a suscité des débats basés sur l'idéologie de l'autorité parentale. En France, le maintien du lien est fortement remis en question notamment par Berger, neuropsychiatre, surtout en cas de maltraitance ou de défaillance parentale grave [...]. Les choix politiques reposent davantage sur des idéologies que sur des résultats d'études démontrant la nécessité ou au contraire les effets néfastes du maintien du lien avec un parent maltraitant. Pourtant les effets pernicieux des rencontres conflictuelles, irrégulières ou instables avec les parents et, par conséquent, l'importance de leur régulation ont été maintes fois montrés »<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Dans le même dossier que celui visé dans la note précédente, l'enfant doit aller en vacances en Corse. Le 7 juillet, le travailleur social de l'unité territoriale fait savoir qu'il a des difficultés à « obtenir la signature des parents : ([le père] est actuellement en service de réanimation et [la mère] n'honore pas les rendez-vous fixés » ; il ajoute avoir « l'accord verbal que l'un et l'autre ont formulé » et plaide pour que ça suffise pour que l'enfant « puisse partir comme convenu ». Le 8 juillet, le service de l'ASE lui répond : « je vous remercie de continuer à solliciter l'accord des parents » ; le 31 juillet, le travailleur social insiste à nouveau sur l'impossibilité de faire signer les parents ; l'autorisation est donnée par l'ASE le 1<sup>er</sup> août pour un séjour qui débute le 9 août. Ces faits se sont déroulés en 2006. En 2012, c'est le juge qui autorise un voyage en Corse.

<sup>70</sup> Article 1 d'un contrat d'accueil mis en place en Indre-et-Loire.

<sup>71</sup> I. Frechon et A.-C. Dumaret : op. cit.

- [295] Sur ce point, la mission a notamment constaté que le Défenseur des droits, dans la synthèse du rapport de l'année 2011 consacré aux droits de l'enfant<sup>72</sup>, énonce initialement, sans aucune nuance ni restriction, que « l'objectif de la protection de l'enfance consiste à maintenir l'enfant dans son milieu familial. Néanmoins, il arrive que [l'enfant] fasse l'objet d'une mesure de placement à l'extérieur de sa famille. [...] Dans tous les cas, le placement ne doit être que provisoire et le retour en famille demeurer un objectif constant »<sup>73</sup>; il faut consulter un autre chapitre de cette synthèse du rapport annuel de 2011 pour trouver l'énoncé de ce qui peut justifier le placement : « placer l'enfant vise à le soustraire et à le protéger de relations familiales gravement perturbées, des troubles du lien qui les caractérisent et mettent en danger son développement et son équilibre ».
- [296] Au regard de la prise en considération de « l'intérêt supérieur de l'enfant » évoqué à l'article 9 précité de la convention internationale des droits de l'enfant, la mission souhaite appeler l'attention sur deux points dont l'importance ressort de nombreux dossiers d'enfants placés dans une famille d'accueil.

#### 4.2.2.1. Le temps écoulé avant la décision de placement

- [297] La mission a reçu mandat d'examiner les caractéristiques du placement familial. Les mesures d'aide apportées aux familles en difficulté pour qu'elles parviennent à assumer leurs responsabilités parentales n'entrent donc pas dans le champ de ses investigations. Pour autant, au travers de l'étude de dossiers concernant de nombreux enfants pris en charge dans une famille d'accueil, on constate que, très souvent, le placement paraît n'avoir été prescrit qu'en dernière extrémité, une fois entièrement épuisés tous les recours possibles à tous les dispositifs susceptibles de permettre la poursuite du maintien auprès de la mère, du père ou des deux. En soi, ceci est d'autant moins critiquable que c'est conforme à l'esprit de la loi ; mais la question se pose naturellement du « jusqu'où ? ». Solution à privilégier, le maintien auprès des parents ne peut être admis que s'il n'induit pas une perte de chances pour les enfants concernés ou si, plus concrètement, il ne les expose pas à un risque supérieur au bénéfice qu'ils peuvent tirer d'une non séparation.
- [298] La question est donc de savoir s'il n'y a pas des placements qui sont effectivement retardés pour multiplier les tentatives de maintien dans la famille d'origine, sans que les prescripteurs des aides se fassent d'ailleurs beaucoup d'illusions sur la possibilité pour les parents d'apporter un plus grand soin aux enfants. Dans ces hypothèses, l'intérêt supérieur de l'enfant n'est-il pas mis en balance avec un *a priori* de nature quasi-idéologique qui voudrait que la séparation des parents soit par essence et toujours la plus mauvaise solution, même s'il est impossible de ne jamais y recourir ?
- [299] Et, dans certains cas, on peut se demander dans quelles conditions et au regard de quels principes se trouvent mis en balance l'intérêt supérieur de l'enfant et l'intérêt des parents ou de l'un d'eux<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Le Défenseur des droits : « Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits ».

<sup>73</sup> Une telle rédaction est d'autant plus surprenante que, quelques pages plus loin dans le même rapport, un « encadré » présentant un cas concret souligne que « l'intervention du Défenseur des droits [a visé en l'occurrence] à faire prendre conscience à [un] père que l'éloignement correspondait à la protection et à l'intérêt de l'enfant ».

<sup>74</sup> A titre d'illustration, c'est la question que l'on peut se poser à l'examen du dossier d'Olivia. Aux termes du rapport établi par une assistante sociale le 5 mai 1992 en vue d'une transmission au juge des enfants, Olivia est chez sa mère « alcoolisée. Elle tenait à peine debout et avait un discours incohérent. [...] Ses enfants [...] sont sans surveillance et sont victimes du comportement incohérent de leur mère. Mme manifeste un attachement très important vis-à-vis d'Olivia qui est sa raison de vivre. Nous nous interrogeons actuellement sur les conditions de vie d'Olivia compte tenu du rôle thérapeutique qu'elle représente pour sa mère ». Au vu du rapport, le juge prononce une ordonnance de placement provisoire.



[300] Sans doute la mission n'évoquerait-elle pas ces questions en ces termes si les dossiers étudiés laissaient à penser que le retrait de la famille d'origine n'a été retardé que de quelques semaines, voire seulement de quelques mois. Mais il est des dossiers où le placement familial intervient au milieu ou à la fin de l'enfance alors que les aptitudes des parents ont été jugées insuffisantes dès après la naissance puisque les mesures d'AED et/ou d'AEMO sont en place plusieurs années durant. L'intérêt de l'enfant n'aurait-il pas exigé que l'on prenne acte plus rapidement des défaillances parentales ? Ceci est ici exprimé sous la forme d'une question pour trois raisons : d'abord, à l'étude d'un dossier, il est toujours aisé de déterminer *a posteriori* que telle décision était peu opportune et qu'un autre choix eût été préférable mais, sur le moment, face une situation évidemment complexe, la voie la plus satisfaisante n'est pas toujours celle qui apparaît avec le plus de clarté ; ensuite, les dossiers étudiés par la mission sont ceux d'enfants placés et, à ce titre, ils détaillent les événements postérieurs au placement tandis que les faits antérieurs sont beaucoup plus rapidement évoqués, ce qui interdit de porter un jugement définitif sur les bonnes et les mauvaises décisions intervenues tant que l'enfant était au domicile de ses parents et notamment sur le bon dimensionnement de l'étayage ; enfin, le placement dans une famille d'accueil constitue lui aussi une opération risquée à la fois parce qu'il crée en soi un traumatisme, y compris dans les cas où il paraît sur le moment être vécu comme une délivrance, et parce qu'il peut se dérouler dans de mauvaises conditions, voire dans les cas extrêmes emporter un risque encore plus grand que le maintien dans une famille défaillante.

#### 4.2.2.2. Les rencontres et le maintien du lien avec les parents

[301] Comme l'indique un contrat d'accueil, « la famille d'accueil s'engage à accepter les visites des parents de l'enfant selon le rythme et les modalités fixées avec le service de l'aide sociale à l'enfance ; elle doit favoriser, s'il y a lieu, les séjours de courte durée et les vacances de l'enfant dans sa famille, ainsi que la correspondance entre l'enfant et sa famille. La famille d'accueil s'engage à favoriser le cas échéant les relations de l'enfant avec ses frères et sœurs (correspondance, visites, vacances, etc.). La famille d'accueil s'engage à se tenir à l'écart des conflits éventuels existant dans la famille naturelle, ou entre celle-ci et l'administration ou les services sociaux. La famille d'accueil ne doit en aucun cas accepter ou demander de rémunération à la famille naturelle »<sup>75</sup>.

[302] Pour la plupart des enfants confiés à un assistant familial, le maintien des liens avec les parents se concrétise par des visites dont le juge pose le principe et, le plus souvent, fixe le rythme. Dans tous les cas où il peut être craint que la visite se déroule dans des conditions telles que la sécurité, physique ou psychologique, de l'enfant soit atteinte, la visite est « médiatisée » : elle se fait sous le regard d'un professionnel « présent durant toute la rencontre pour veiller à la sécurité de l'enfant, le rassurer s'il y a lieu, favoriser les échanges avec le parent »<sup>76</sup>.

[303] Il ressort des dossiers étudiés par la mission que de telles visites posent deux catégories de problèmes : d'une part, il est trop rare qu'elles se déroulent dans des conditions matérielles qui garantissent la sérénité nécessaire ; d'autre part et surtout, leur fréquence et leur maintien au long cours peuvent avoir des effets pathogènes chez l'enfant dont l'intérêt supérieur paraît être, trop souvent, insuffisamment pris en compte.

<sup>75</sup> Article 2 d'un contrat d'accueil mis en place en Indre-et-Loire.

<sup>76</sup> Synthèse du rapport précité du Défenseur des droits.

- [304] Les visites « médiatisées » répondent à des situations lourdes ; il conviendrait donc qu'elles puissent être organisées dans des conditions matérielles qui contribuent à leur bon déroulement. Comme l'indique une organisation syndicale, « certains départements ont mis à disposition une villa où les parents peuvent accueillir dignement, le temps d'une visite de leurs enfants, où un vrai travail de lien peut se faire. Ils peuvent faire la cuisine, manger, fêter les anniversaires, jouer ensemble, etc. ; ils passent un moment plus agréable que dans certains lieux de rencontres lugubres où travailleurs sociaux, parents et enfants souffrent »<sup>77</sup>. De même, la description du fonctionnement du service de placement familial géré par le Conseil général de la Seine-Saint-Denis et installé à Montreuil-sur-Mer<sup>78</sup> montre qu'il est possible de prévoir des modalités qui jouent positivement.
- [305] Mais ces situations dans lesquelles l'aménagement des lieux est plutôt aidant demeurent rares. Dans la plupart des cas, l'assistant familial conduit l'enfant au lieu du rendez-vous ; un travailleur social vient prendre l'enfant dans la rue et l'assistant familial le reprend dans la rue, une heure ou deux après ; et encore est-on ici dans l'hypothèse où un travailleur social est appelé à faire à la fois interposition et lien entre les deux familles mais, dans les cas de visite non médiatisée, toute la charge du rendez-vous repose sur le seul assistant familial : il lui faut savoir comment réagir si le parent est absent ou s'il est agressif ou s'il ne paraît pas en état d'avoir un entretien avec l'enfant.
- [306] Parmi le nombre considérable de cas relatés à la mission ou vus dans les dossiers, deux exemples permettent de mesurer les difficultés rencontrées et, surtout, de s'interroger sur la manière dont les événements peuvent être reçus par les enfants concernés :
- dans un rapport du 30 juin 1993 : « compte tenu de l'absence de soins de Mme Merle, nous avons pensé mettre en place une rencontre dans un parc. Ce lieu de rencontre permettrait aux enfants de bénéficier d'un espace suffisant pour le cas où la relation mère-enfants serait pour eux source d'angoisse. [...] Le service social accompagnerait Mme Merle à la condition que cette dernière ne soit pas alcoolisée » ;
  - dans un autre cas, deux frères sont pris en charge par deux assistantes familiales qui se connaissent ; elles vont ensemble rechercher les deux frères à l'issue d'une visite médiatisée qui se termine à 10 heures : « on savait que leurs deux sœurs venaient à 10 h 15. Sans demander d'autorisation, on est resté sur le parking et quand on a vu les deux filles, on a dit aux garçons : "c'est vos sœurs". Ils ne les avaient jamais vues. Il faudrait un jour qu'on organise un repas pour toute la fratrie ».
- [307] Le décret n° 2012-1153 du 15 octobre 2012 relatif aux espaces de rencontre destinés au maintien des liens entre un enfant et ses parents ou un tiers introduit dans le CASF un article D. 216-1 qui définit l'espace de rencontre comme « un lieu permettant à un enfant de rencontrer l'un de ses parents ou un tiers, notamment en assurant la sécurité physique et morale et la qualité d'accueil des enfants, des parents et des tiers. Un espace de rencontre peut être désigné par une autorité judiciaire [...] sous réserve de faire l'objet d'un agrément » qui est délivré par le préfet. Un règlement de fonctionnement « précise les modalités d'organisation et de fonctionnement ». Le texte précise les conditions d'agrément et les modalités d'organisation et de fonctionnement de tels espaces.
- [308] Le décret n° 2012-1312 du 27 novembre 2012 relatif à la fixation par le juge de l'exercice du droit de visite dans un espace de rencontre adapte les articles du code de procédure civile : lorsque « le juge décide que le droit de visite ou la remise de l'enfant s'exercera dans un espace de rencontre qu'il désigne en application des articles 373-2-1 ou 373-2-9 du code civil, il fixe la durée de la mesure et détermine la périodicité et la durée des rencontres. Le juge peut à tout moment modifier ou rapporter sa décision d'office, à la demande conjointe des parties ou de l'une d'entre elles ou à la demande du ministère public. En cas de difficulté dans la mise en œuvre de la mesure, la personne gestionnaire de l'espace de rencontre en réfère immédiatement au juge ».

**Recommandation n°16 : Apporter une attention particulière à l'organisation et au fonctionnement des lieux où se déroulent les visites « médiatisées ».**

<sup>77</sup> Document remis à la mission par une organisation syndicale.

<sup>78</sup> Voir *supra* § 3.3.1.

- [309] Quoi qu'il en soit, l'aménagement des lieux ne suffit pas. Il ressort d'un très grand nombre de dossiers que les juges et/ou les travailleurs sociaux, et surtout les premiers, s'appuient sur la loi pour rendre obligatoire la conservation d'un lien entre les parents et l'enfant alors même que, s'il est petit, celui-ci manifeste son malaise par une recrudescence des troubles du comportement et/ou par des manifestations somatiques (« Thomas rencontre une phase d'encoprésie depuis environ 6 mois. Ceci semble s'être mis en place suite à de nombreuses visites parentales où ils ne se sont pas présentés. Auparavant, Thomas avait acquis la propreté »<sup>79</sup>) et, s'il est adolescent, il fait savoir qu'il demande la cessation des rencontres.

**Encadré n° 5 : Eléments du dossier d'un frère et d'une sœur, tous deux adolescents**

Le dossier concerne une fratrie très nombreuse. La mission a particulièrement étudié les pièces se rapportant à deux enfants, aujourd'hui adolescents.

De multiples éléments du dossier (parmi les derniers en date, des courriers délirants adressés au Président de la République) laissent entendre que les troubles psychiatriques des deux parents sont graves en eux-mêmes et, surtout, qu'ils ont été, de manière continue sur une quinzaine d'années, très perturbateurs pour les enfants ; pour autant, on constate qu'il n'a jamais été renoncé à envisager qu'un lien soit maintenu avec la famille.

Parmi un nombre considérable de documents manuscrits, inégalement lisibles, une note du 20 novembre 2001 indique : « Mme est toujours aussi délirante. Suspension des droits de visite ? ou au moins, une visite par mois et pas plus » ; un document manuscrit du 30 décembre 2002 évoque l'hypothèse de « revoir avec l'équipe le droit à l'information de la famille » ; un autre document manuscrit du 6 mai 2003 se conclut par l'expression « question des visites », assortie d'un immense point d'exclamation manuscrit. Le dossier ne permet pas d'identifier avec précision les suites concrètes données à ces notes.

La famille d'accueil habite non loin du domicile des parents biologiques. Un rapport du service de l'ASE daté du 11 avril 2006 indique que « le père est devant l'école et salue ses enfants tous les jours » ; la mère « peut aussi se présenter sous les fenêtres de la famille d'accueil, injurieuse et revendicatrice de vouloir parler à ses enfants. [...] Seul un encadrement psychiatrique serait susceptible de permettre l'organisation des visites ».

Un document de janvier 2012 insiste sur les apports dont la jeune adolescente a pu bénéficier dans sa famille d'accueil ; il signale aussi « des liens parentaux toujours néants », ce qui fait qu'elle présente « une demande d'être abandonnée pour pouvoir ensuite être adoptée par son assistante familiale ».

Le même mois, un jugement en assistance éducative indique que la mère « demande à voir ses enfants » mais le juge estime que la jeune « n'est pas actuellement en mesure d'accepter cette reprise de contacts ». Pour les deux adolescents, « le lieu de vie est stable pour chacun d'eux et protecteur [...] même si [le garçon] teste les limites de la famille d'accueil ».

- [310] Les représentants d'une organisation syndicale soulignent auprès de la mission que leur « travail est constamment anéanti au moment des visites quand le parent profite de l'absence du travailleur social pour déstabiliser l'enfant par des promesses irréalisables, des paroles insensées, des menaces, un sur-investissement ou de l'indifférence, etc. ».

- [311] La mission entend cet argument mais il met surtout en lumière le surcroît de difficultés auquel les travailleurs sociaux ont à faire face en ces circonstances, ce qui est évidemment à prendre en considération mais n'est sans doute pas suffisant, en soi, pour imposer une réflexion sur le contenu de la loi. En revanche, la mission est plus ébranlée par l'accumulation des faits qui, dans de nombreux dossiers étudiés et dans un nombre considérable de témoignages recueillis, permettent d'estimer qu'il y a conflit ouvert entre l'intérêt de l'enfant et le maintien du lien avec les parents, ce qu'illustre, à titre de simple exemple, le cas rapporté ci-après.

<sup>79</sup> Rapport d'un service de l'ASE daté du 21 mai 2010.

- [312] Dans le dossier de Louis, figure une lettre adressée au juge par le médecin pédo-psychiatre qui le suit au sein d'un IME ; cette longue lettre est résumée ci-après : « une demi-journée par semaine, le mercredi matin, Louis est accueilli chez sa mère à son domicile. [...] Dans l'établissement, nous observons le jeudi matin un état d'agitation extrêmement important, support d'une anxiété massive. Louis [...] évoque des scènes dans lesquelles l'eau joue un grand rôle, qu'il s'agisse d'immersion dans la baignoire avec la tête dans l'eau ou qu'il s'agisse d'aspersion d'eau bénite à maintes occasions, sous des formes parfois violentes [...], la mère étant actuellement dans une phase mystique. [...] Par ailleurs, la mère qui ne se présente jamais aux rendez-vous proposés fait irruption, intrusion, dans l'établissement. Elle menace alors le personnel. [...L'assistante familiale] nous a fait part de la fréquence des vomissements de Louis au retour de chez sa mère. Il déchire aussi systématiquement les vêtements que sa mère lui a achetés ». Dans la suite de son courrier, le médecin cite avec son autorisation une psychothérapeute : « Louis arrive le mercredi soir et [...] il montre violence, régression, énorme instabilité. Je le vois souffrir plus qu'avant. Le retour [chez sa mère] m'apparaît plus toxique qu'autre chose car il est soumis à la toute puissance de la folie de sa mère. J'ai la sensation qu'il est en danger physique et psychique ».
- [313] En même temps, d'autres interlocuteurs de la mission peuvent apporter des nuances. L'une des éducatrices spécialisées rencontrées par la mission développe en substance l'argumentaire suivant à propos d'un enfant dont il importe de souligner que le dossier est relativement « léger » comparativement à bien d'autres, le placement se faisant d'ailleurs dans un cadre administratif et non judiciaire : « si [l'enfant] revient dans sa famille, il ne sera sans doute pas physiquement en danger mais il sera dans un univers intellectuellement très pauvre et avec une mère malade ; or, dans ce type de situations, il faut que l'ASE sache lâcher prise ; pour les enfants non placés, il y a des milliers de familles où les stimulations intellectuelles sont très faibles et où les relations sont conflictuelles, entre les parents eux-mêmes et/ou entre eux et leurs enfants ; les enfants de l'ASE n'ont pas à être plus protégés que les autres ; d'autant que si un problème grave surgit, il sera détecté par le biais du maillage constitué par l'école, l'hôpital et le travailleur social qui suit la famille ».
- [314] Pour d'autres intervenants, sans doute conviendrait-il de mieux distinguer le maintien des droits des parents et le maintien du lien avec les parents :
- sur le premier point, il y a certainement possibilité d'améliorer les pratiques, en se mettant plus à la portée de personnes dont l'ampleur des carences et des difficultés à vivre apparaît dans chaque dossier, en prenant le soin de les informer complètement et en comprenant qu'ils puissent être dans des positions de refus ;
  - sur le second point, un équilibre est à trouver entre les conceptions de l'assistant familial, du travailleur social référent et du juge qui, chacun à leur place, contribuent à construire le concret de la relation entre l'enfant et sa famille d'origine.
- [315] Enfin, la mission a également entendu l'argument selon lequel les possibilités ouvertes par la loi sont peut-être insuffisamment exploitées, celle-ci prévoyant une délégation partielle de l'autorité parentale, comme l'indique l'encadré ci-après.

### **Encadré n° 6 : L'article 377 du code civil**

Les père et mère, ensemble ou séparément, peuvent, lorsque les circonstances l'exigent, saisir le juge en vue de voir déléguer tout ou partie de l'exercice de leur autorité parentale à un tiers, membre de la famille, proche digne de confiance, établissement agréé pour le recueil des enfants ou service départemental de l'aide sociale à l'enfance.

En cas de désintérêt manifeste ou si les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant ou un membre de la famille peut également saisir le juge aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale.

Dans tous les cas visés au présent article, les deux parents doivent être appelés à l'instance. Lorsque l'enfant concerné fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative, la délégation ne peut intervenir qu'après avis du juge des enfants.

- [316] A bien des égards, les questions qui viennent d'être évoquées sont trop souvent apparues dans les dossiers étudiés et les témoignages recueillis à propos des enfants et adolescents relevant du placement familial pour que la mission ait pu les tenir sous le boisseau. Mais, d'un autre côté, elles concernent la protection de l'enfance toute entière et pas seulement l'accueil familial dont traite le présent rapport. Surtout, elles se situent sur un terrain où l'IGAS n'aurait pas la légitimité nécessaire à la formulation d'une recommandation définitive, d'où le choix fait ici de proposer qu'une réflexion approfondie s'engage, outillée par les méthodes adéquates.

**Recommandation n°17 : Organiser une conférence de consensus relative à la position à adopter quant au maintien du lien de l'enfant avec sa famille d'origine.**

#### **4.3. Les ruptures de prise en charge**

##### **4.3.1. Les ruptures brèves organisées dans l'intérêt de l'enfant et/ou de l'assistant familial**

- [317] La prise en charge de l'enfant par l'assistant familial est rarement exclusive : elle peut connaître des interruptions ou se dérouler selon des modalités particulières qui associent une autre personne à l'assistant familial désigné<sup>80</sup>.

##### 4.3.1.1. Les séjours chez un assistant social relais

- [318] Les séjours organisés chez un assistant familial qui exerce une fonction de relais constituent les ruptures les plus fréquentes : elles peuvent répondre au vœu de l'assistant familial, au besoin de l'enfant ou à la conjonction des deux. Ainsi, une assistante familiale interrogée par la mission déclare : « je veux absolument avoir un week-end par mois seule avec mon mari sans les enfants ; c'est indispensable pour que je prenne bien en charge les enfants ; j'ai des collègues qui ont trois enfants et qui ne veulent jamais prendre de congé mais on sait que c'est pour l'argent ». Dans l'un des dossiers examinés par la mission dans un autre département, le travailleur social référent estime que l'assistante familiale et son conjoint sur-protègent le frère et la sœur qui leur ont été confiés : il souhaiterait pouvoir imposer des séjours de week-end dans d'autres familles pour que les enfants s'ouvrent à l'extérieur et connaissent d'autres modes de fonctionnement familiaux.

<sup>80</sup> En dehors de l'hypothèse des congés de l'assistant familial, question traitée au chapitre 6.

- [319] En Indre-et-Loire, le dispositif relatif aux relais a été mis en place en 2003 dans le souci d'aider les assistants familiaux confrontés à des prises en charge difficiles et/ou à l'obligation d'une mobilisation permanente, l'enfant ne sortant jamais de sa famille d'accueil. Certains assistants familiaux ont accepté de geler l'une des places pour lesquelles ils étaient agréés afin d'accueillir un enfant en relais, étant entendu qu'ils peuvent la retransformer en une place à temps plein, à la demande ; dans d'autres cas, des extensions de la capacité d'accueil autorisée ont été accordées pour ouvrir des places de relais, l'assistant familial prenant l'engagement moral de ne pas demander à utiliser la place supplémentaire pour accueillir à temps plein un enfant supplémentaire.
- [320] Le service du placement familial dispose ainsi d'un volant de 52 places disponibles pour des relais qui, en principe, pour un enfant donné, se font un week-end par mois, du vendredi soir au dimanche soir ou bien du samedi matin au lundi matin.
- [321] Les demandes de relais (ou de remplacement ponctuel pour un congé exceptionnel) sont centralisées au service du placement familial qui a conçu, sous format Excel<sup>®</sup>, un fichier permettant de réaliser les affectations et, en l'occurrence, de faire en sorte que l'enfant soit toujours pris en charge par le même assistant familial lorsqu'il quitte temporairement sa famille d'accueil pour être accueilli en relais, et ce même sur plusieurs années.
- [322] Le descriptif de la chambre destinée au relais figure dans le dossier d'agrément tenu par le service de la PMI. Par principe, l'assistant familial n'a pas le droit d'utiliser le lit d'un enfant qu'il accueille à titre permanent et qui serait absent le week-end pour un autre enfant accueilli en relais ; la règle est moins stricte pour ce qui concerne la chambre, tout dépendant de la configuration des lieux.

**Recommandation n°18 : Dans chaque département, s'assurer de l'existence d'un volant de places disponibles pour des relais, centraliser leur gestion et faire en sorte que, dans toute la mesure du possible, l'enfant soit toujours pris en charge en relais par le même assistant familial.**

#### 4.3.1.2. La possibilité d'un remplacement temporaire au domicile de l'assistant familial

- [323] La situation ici visée est celle où, de manière exceptionnelle et en dehors de l'hypothèse de congés, l'assistant familial doit cesser ses fonctions pendant quelques jours, par exemple s'il doit être hospitalisé pour une intervention chirurgicale programmée.
- [324] Le contrat d'accueil passé entre l'ADSEA de la Seine-Saint-Denis et l'assistant familial indique « les nom, prénom, date de naissance, lien de parenté » des personnes qui, « en cas d'absence temporaire de courte durée de l'assistant familial, [...effectueront] son remplacement à son domicile. [...] Toute personne remplaçant l'assistant familial devra être majeure et âgée de 10 ans de plus au minimum par rapport au plus grand des enfants accueillis ». Dans l'un des dossiers examinés dans le Var, un avenant au contrat d'accueil prévoit qu'en « cas d'absence ponctuelle de [l'assistante familiale, l'enfant] pourra être accueillie par [la fille de l'assistante familiale] » Il est indiqué dans une note annexée que « ce dispositif permettrait ainsi [au conjoint de l'assistante familiale] de ne pas gérer le quotidien, tel que la toilette [de la petite fille], le couchage, tâches dont il voulait être déchargé ».
- [325] La mission estime que le remplacement temporaire doit être juridiquement plus sécurisé qu'aujourd'hui et formule une recommandation sur ce point (au § 6.2.1.1).

#### 4.3.1.3. La prise en charge par un binôme

- [326] De manière très marginale (en Indre-et-Loire, au jour de la mission, le dispositif ne concernait que trois enfants), il arrive que ce soit un binôme d'assistants familiaux qui prenne en charge un enfant : l'un l'accueille la semaine et l'autre pendant les week-ends et les vacances.

- [327] Outre qu'elle est très coûteuse pour la collectivité, cette solution ne saurait être recommandée de manière générale puisqu'à certains égards, elle organise l'instabilité de la prise en charge. En même temps, l'hypothèse ne peut être exclue dans les cas où il y a consensus de tous les intervenants qui ont connaissance du cas de l'enfant pour estimer que l'expérience peut emporter des avantages pour lui et s'il s'agit d'une solution limitée dans le temps, inscrite à ce titre dans le projet pour l'enfant prévu à l'article L. 223-1 du CASF.

**Recommandation n°19 : Réserver le recours à un binôme d'assistants familiaux à des cas exceptionnels et limités dans le temps.**

#### 4.3.1.4. L'accueil séquentiel

- [328] L'accueil séquentiel présente des caractéristiques proches de la prise en charge par un binôme, à ceci près que ce ne sont pas deux assistants familiaux qui assurent l'accueil mais un assistant familial et, le reste du temps, la famille naturelle. Ainsi, par exemple, dans le cas d'un accueil séquentiel de jour, l'enfant est pris en charge par l'assistant familial à la sortie de l'école mais passe les nuits chez ses parents.
- [329] En Seine-Saint-Denis, l'ADSEA gère un service de l'accueil partagé qui est habilité à recevoir 20 enfants âgés de 2 à 14 ans et qui dispose de 15 assistants familiaux, de 3 travailleurs sociaux et d'un psychologue à mi-temps : il est destiné au placement d'enfants qui demeurent dans leur famille naturelle mais dont les parents ne parviennent pas à assumer totalement leur rôle ; la succession de parenthèses permet de ne pas créer pour l'enfant une rupture avec son milieu de vie ordinaire et, en même temps, de pallier les carences de celui-ci : « cette alternative de travail s'adresse donc à des parents qui, tout en reconnaissant au moins en partie les difficultés rencontrées, témoignent également de leurs savoir-faire, de leur relation à l'enfant et sont prêts à accepter de partager son éducation avec d'autres »<sup>81</sup>.
- [330] Ce dispositif est éclairant : on constate qu'il ne vise qu'un faible nombre de situations bien définies et qu'il repose sur une mobilisation d'une intensité inhabituelle puisque 3 travailleurs sociaux encadrent 15 assistants familiaux qui reçoivent une vingtaine d'enfants. Un dispositif à ce point renforcé est certainement à même de répondre à des situations exceptionnelles. Pour les mêmes raisons que dans le cas l'accueil par un binôme, on est en présence de solutions qui ne peuvent et ne doivent être envisagées que dans des cas très rares.

**Recommandation n°20 : Réserver le recours à l'accueil séquentiel à des cas exceptionnels et limités dans le temps.**

#### 4.3.2. Les ruptures définitives, par changement de famille d'accueil ou orientation vers un établissement

- [331] Aux termes de l'article L. 223-1 du CASF, « le président du Conseil général veille à assurer le suivi et, dans la mesure du possible, la continuité des interventions mises en œuvre pour un enfant et sa famille au titre de la protection de l'enfance ».
- [332] Il existe peu d'études sur le devenir des jeunes qui ont été placés dans une famille d'accueil<sup>82</sup>. Mais les rares travaux disponibles vont dans le même sens que les témoignages recueillis par la mission : les cas d'intégration réussie (le jeune issu de l'aide sociale à l'enfance est équilibré, il trouve un emploi, il a une relation qui paraît solide avec sa compagne ou son compagnon, il reste en lien avec l'assistant familial qui l'avait accueilli et, s'ils sont possibles, les contacts avec sa famille biologique se déroulent dans un climat apaisé) concernent plutôt des jeunes qui ont fait des séjours longs dans une seule famille d'accueil ; à l'inverse, lorsque le parcours a été segmenté, avec un placement familial où se sont succédées plus de trois familles d'accueil ou, pire encore, avec des allers et retours entre des placements chez plusieurs assistants familiaux et des séjours dans divers établissements, les cas de mauvaise intégration ou de non-intégration dans la vie adulte sont les plus fréquents.

<sup>81</sup> Extrait d'une fiche de présentation de la structure d'accueil partagé gérée par l'ADSEA.

<sup>82</sup> Voir *supra* § 1.1.1.

- [333] On est donc en présence d'une corrélation : statistiquement, une prise en charge fragmentée est le plus souvent suivie de grandes difficultés à entrer dans la vie adulte. Existe-t-il pour autant un lien de causalité ? Il serait établi si c'était la multiplication des séquences, durant la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance, qui provoquait par elle-même et à elle seule les difficultés que rencontre le jeune une fois devenu adulte.
- [334] Ici, le jugement doit être nuancé : tout enfant a besoin d'une stabilité minimale pour s'épanouir et les ruptures que provoque un changement d'assistant familial ou le passage de la vie dans une famille d'accueil à une prise en charge en institution sont autant de facteurs défavorables ; il importe donc que les Conseils généraux, conformément à ce que leur impose la loi précitée, veillent « à assurer le suivi et, dans la mesure du possible, la continuité des interventions mises en œuvre », d'autant que le changement d'assistant familial comme le passage du placement familial vers un établissement ou le mouvement inverse peuvent impliquer d'autres ruptures, et notamment un changement d'école ou un changement d'orthophoniste ou de psychologue par exemple : la rupture devient alors multi-dimensionnelle.
- [335] Mais les échecs enregistrés lors de l'entrée dans l'âge adulte sont-ils tous et exclusivement imputables aux ruptures intervenues ? Une réponse positive aboutirait à faire porter la responsabilité de la non-intégration sur les services de l'ASE qui, pour bien faire, auraient dû trouver « la » bonne orientation dès l'admission de l'enfant puis tout faire pour la maintenir durant toute la période de prise en charge.
- [336] En fait, la réalité est plus complexe :
- parfois, c'est la situation de l'assistant familial qui est à l'origine du départ de l'enfant vers une autre famille d'accueil, par exemple lorsqu'il est atteint d'une maladie qui lui interdit de poursuivre son activité ;
  - dans d'autres cas, le changement d'assistant familial est décidé par les services de l'aide sociale à l'enfance qui sont mus par le souci de protéger l'enfant : il en va ainsi lorsque l'assistant familial (ou son conjoint ou l'un de ses enfants ou un autre enfant placé chez lui) est soupçonné ou convaincu de mauvais traitements ou d'attouchements sur un enfant qui lui a été confié par l'ASE ; dans cette hypothèse, le retrait est immédiat et concerne tous les enfants placés ;
  - mais les deux causes de rupture qui viennent d'être décrites sont minoritaires. Les dossiers étudiés par la mission font entrevoir une autre réalité, plus fréquente, qui rejoint le constat déjà fait (supra § 3.2.2) quant au caractère qualifié « d'incasable » de certains enfants qui relèvent d'une prise en charge intégrant une forte composante psychiatrique et qui, faute de place dans une structure de type ITEP ou en pédo-psychiatrie, vont d'établissements non adaptés à leur cas en familles d'accueil avec, à chaque fois, un double risque : risque pour eux-mêmes d'être de plus en plus enfermés dans une pathologie lourde et risque pour la famille d'accueil comme pour la collectivité en établissement d'être « dépassée » par un enfant dont les actions ne sont pas durablement supportables, voire « détruite » par lui, pour reprendre le mot utilisé par un interlocuteur de la mission. Dans de telles situations, la non-intégration dans la vie adulte est liée à la pathologie ou au handicap psychique : les ruptures intervenues dans la prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance peuvent être tenues pour annonciatrices ou aggravatrices des échecs constatés à l'âge adulte mais elles n'en sont pas la cause exclusive, ni même principale.
- [337] En fait, sans permettre d'établir une typologie, les dossiers étudiés par la mission permettent de mettre au jour plusieurs catégories de situations.



- [338] D'abord, sans qu'on puisse toujours identifier chaque étape du processus et encore moins discerner avec précision ce qui relève exclusivement du juge et ce qui est plutôt imputable au service de l'ASE, certains dossiers donnent à constater des ruptures inexplicables qui ne peuvent qu'avoir nui à l'enfant. Ainsi, Olivia est née le 26 mai 1990. Sa mère a effectué une peine de trois mois de prison ferme en 1989 et son père, d'abord écroué pour homicide volontaire est hospitalisé en psychiatrie depuis 1994. Elle a trois frères et sœurs nés en 1982, 1984 et 1987, pour lesquels une ordonnance du juge des enfants du 30 mai 1990 prescrit un placement dans une même famille d'accueil. A cette date, âgée de 4 jours, Olivia est laissée auprès de sa mère qui vit alors chez ses propres parents. Par une ordonnance de placement provisoire du 2 août 1990, Olivia, qui a à peine plus de deux mois, est confiée à l'ASE et est admise en pouponnière mais elle est « restituée » à sa mère une vingtaine de jours plus tard, le 23 août. Sans que l'on puisse déterminer ce qui s'est passé entre août 1990 et avril 1992, le dossier indique que, le 29 avril 1992, Olivia est placée chez l'assistante familiale qui accueille déjà ses trois frères et sœurs mais, moins d'un mois après, le 26 mai, elle retourne chez sa mère. A nouveau un mois après, le 23 juin, elle est ré-admise chez l'assistante familiale.
- [339] A l'opposé en quelque sorte, le cas développé *supra* au chapitre 2 fait certes apparaître deux ruptures par changement d'assistant familial : l'une concerne Arnaud et l'autre Mélanie mais, dans aucun des deux cas, le dossier ne permet d'identifier une négligence particulière. C'est au contraire une analyse précise des circonstances et une réflexion approfondie sur les moyens les plus susceptibles de répondre aux besoins des enfants qui aboutissent aux décisions prises.
- [340] Dans un autre département, une situation comparable a pu être observée : « accueilli depuis cinq ans dans la même famille d'accueil, Arthur [âgé de 14 ans] développe depuis plusieurs mois, avec une accentuation ces dernières semaines, un comportement agressif qui rend la poursuite de son accueil difficile. En effet, son agressivité se porte en particulier sur l'autre garçon, âgé de dix ans, lui aussi accueilli, le faisant vivre dans un climat de violence quotidien qui le terrifie. Malgré l'attention de [l'assistante familiale], la poursuite du placement dans la famille n'est plus possible »<sup>83</sup>.
- [341] Enfin, on peut reprendre les propos d'un assistant familial pour qui « les assistantes familiales disent souvent qu'elles préfèrent prendre des tout-petits car elles imaginent qu'elles vont pouvoir les élever à leur façon et que tout va bien se passer, comme ça s'était bien passé avec leurs propres enfants. Mais, souvent, vers 12-13 ans, ressurgissent angoisses, troubles du comportement et violences. C'est totalement ingérable pour l'assistante familiale qui n'avait rien vu venir et qui vit les choses comme la mise en échec brutale et radicale de tout ce qu'elle a fait. Une réorientation devient obligatoire ». Dans un autre département, celui du Var, ont en effet été signalés à la mission des cas d'enfants qui ont été accueillis très tôt, voire dès après la naissance, chez un assistant familial et qui doivent être admis au foyer de l'enfance au début de leur adolescence.
- [342] En définitive, en ne prohibant pas les ruptures mais en demandant au président du Conseil général de veiller à assurer « dans la mesure du possible, la continuité des interventions », le législateur a retenu une voie qui ne paraît pas devoir être modifiée.

**Recommandation n°21 : Rappeler le principe de la continuité des interventions auquel il ne peut être dérogé que si l'intérêt d'un enfant l'exige.**

<sup>83</sup> Document daté du 27 février 2012.

#### 4.4. *Le dossier de l'enfant, outil de récapitulation des évènements marquants et des évolutions enregistrées*

##### 4.4.1. **La tenue générale des dossiers**

[343] Dans la plupart des départements enquêtés, le dossier « officiel » de l'enfant n'est pas détenu par le travailleur social référent mais par l'inspecteur qui le suit (ou par toute autre personne ayant un niveau comparable dans la hiérarchie du Conseil général) et dont le lieu de travail est au siège du service de l'ASE<sup>84</sup> ; ceci se justifie par le fait que c'est cette personne qui est l'interlocutrice du juge et qui doit lui transmettre en temps voulu les rapports dont il a besoin. Ce dispositif qui, du point de vue de la mission, est le plus logique suppose que, dans chaque circonscription, il y ait un autre dossier, vraisemblablement moins complet, avec les copies des principaux rapports et les pièces utiles au quotidien.

[344] Ainsi, dans le Var, les rapports sont préparés par le travailleur social de l'unité territoriale puis visés par le « conseiller technique enfance » de cette unité territoriale ; à l'étape suivante, le rapport est visé par le responsable de l'unité territoriale et transmis à l'inspecteur qui travaille au siège de la direction ; c'est l'inspecteur qui signe le document final transmis au juge.

#### **Recommandation n°22 : Centraliser la tenue des dossiers des enfants auprès de la personne qui a la responsabilité de l'interface avec le juge.**

[345] S'agissant des dossiers examinés par la mission, ils appellent trois observations générales :

- le plus souvent, ils contiennent un nombre très important de pièces qui, dans la plupart des cas, ne sont rangées ni thématiquement ni chronologiquement ; parfois toutes sont dans une même chemise qui peut faire une dizaine de centimètres d'épaisseur ou même dans plusieurs chemises aussi volumineuses pour les placements les plus longs ; parfois il existe quelques sous-chemises qui isolent par exemple les documents « administratifs », notamment ceux relatifs aux autorisations données à l'assistant familial pour faire des achats importants destinés à l'enfant ; mais, globalement, c'est le non-rangement qui prévaut<sup>85</sup> ou, pourrait-on dire, un « semi-rangement », les rapports les plus importants se trouvant à côté de documents qui ont une portée très faible au regard des enjeux du placement ;
- ce qui manque surtout, c'est une fiche récapitulative d'une page (ou de deux au maximum, dans les cas les plus complexes) qui permette dès l'ouverture du dossier de situer les principales étapes du parcours de l'enfant ; il n'y a guère que dans le Var où la page de garde du dossier donne une chronologie des placements lorsque des réorientations ont eu lieu ;

<sup>84</sup> En tenant compte des spécificités locales : dans le Var, pour des raisons historiques, 5 inspecteurs sont en poste à Toulon (dont un est spécifiquement en charge des mineurs étrangers isolés et des enfants pour lesquels le Conseil général a l'autorité parentale et 4 avec chacun un territoire géographique) et 2 à Draguignan (avec chacun un territoire géographique).

<sup>85</sup> Toutefois, dans le Var, on enregistre le souci, même s'il n'est pas toujours parfaitement respecté, d'apporter une organisation interne au dossier. En fait, il existe deux dossiers par enfant : un dossier « doublon » qui constitue en quelque sorte le dossier historique quasi-complet (dans celui vu par la mission, ne manque qu'une catégorie de pièces, mais la plus importante : celle des documents transmis au juge) et un dossier « vivant » avec les pièces en cours ou très récentes. Pour l'un des enfants dont le nom a été tiré au sort par la mission, le dossier « doublon » distingue 7 chemises : 1) une chemise « administratif » où l'on trouve notamment les pièces qui engagent financièrement le Conseil général (frais d'inscription à un cours de danse-jazz et à un centre équestre, frais liés à la scolarité puisque seule une école privée disposait d'une place en CLIS pour accueillir l'enfant) mais aussi la copie de la « carte Vitale » et des décisions issues de la CDAPH ; 2) une chemise « juge » où figurent notamment les bordereaux des transmissions au juge, mais pas les rapports eux-mêmes ; 3) une chemise « famille », celle-ci étant la famille naturelle et non celle où se déroule le placement familial ; 4) une chemise « enfant » avec d'une part le projet pour l'enfant, certes succinct mais présent, et d'autre part divers documents liés au changement d'assistant familial auquel il a été indispensable de procéder ; 5) une chemise « bons » qui regroupe les autorisations de séjourner hors du lieu de vie ; 6) une chemise « signalement parquet » qui vise les faits qui se sont déroulés chez le premier assistant familial ; 7) une chemise sans titre où figurent les procès-verbaux des commissions de l'enfance.

- enfin, tous les dossiers comportent encore un nombre impressionnant de pièces manuscrites, y compris contemporaines.

**Recommandation n°23 : Insérer en tête du dossier une fiche récapitulative qui permette de situer les principales étapes du parcours de l'enfant.**

[346] D'ailleurs, il semble que la pratique soit encore relativement répandue chez les travailleurs sociaux, au moins dans les départements enquêtés, de rédiger leurs rapports de manière manuscrite et de les « donner à taper » à une secrétaire, comme l'on faisait au milieu du siècle dernier. Il s'agit non seulement d'une pratique archaïque dont on perçoit mal les raisons du maintien mais c'est surtout la source d'une perte d'efficacité en un temps où les Conseils généraux se plaignent de leur difficulté à maîtriser les dépenses.

**Recommandation n°24 : Partout où c'est encore nécessaire, moderniser les modalités de production et de conservation des documents écrits relatifs aux enfants.**

**4.4.2. Le cas particulier des dossiers relatifs aux fratries**

[347] La mission a examiné plusieurs dossiers relatifs à des fratries. L'un d'eux, assez significatif, est décrit dans l'encadré ci-après.

**Encadré n° 7 : Le dossier d'une fratrie**

Sur le listing fourni à la mission par le service de l'ASE de l'un des départements enquêtés, le tirage au sort a désigné une adolescente, née le 18 décembre 1994, et son frère, né le 21 février 1997.

D'emblée, il apparaît que le dossier est commun aux deux enfants, qu'il fait plus de 10 centimètres d'épaisseur, qu'il doit contenir autour de 1 000 pages, dont beaucoup sont manuscrites, qu'à l'intérieur du dossier, les pièces relatives aux deux enfants ne sont pas séparées et que de nombreux documents évoquent indistinctement leurs deux situations, ce qui peut s'expliquer par le fait que les deux enfants sont placés dans la même famille d'accueil.

En fait, il semble que la mère ait eu 9 enfants. Le dossier ne contient pas d'informations sur les 6 premiers enfants, si ce n'est pour indiquer qu'elle n'en aurait élevé aucun. Les 6 enfants sont aujourd'hui majeurs et les dossiers qui ont dû être créés à leur sujet sont vraisemblablement archivés, sans qu'un renvoi à un numéro de classement ou toute autre information comparable permette d'en être sûr ; sans qu'un aspect particulier le justifie, il existe dans le dossier quelques pièces relatives à un frère aîné, aujourd'hui âgé de plus de trente ans puisque né le 2 janvier 1980.

De son côté, l'actuel compagnon de la mère a eu lui aussi des enfants, au sujet desquels il est seulement indiqué qu'il a été nécessaire « d'établir un signalement au juge des enfants, en vue d'une assistance éducative ».

Le 7ème enfant de la mère est né le 10 novembre 1991. Il s'agit d'un enfant handicapé. Par une mesure du 2 avril 1992, il a été confié à l'ASE et, à ses 18 ans, il a bénéficié d'un contrat jeune majeur. Bien que ce jeune homme soit lui aussi majeur et que le dossier le concernant soit donc vraisemblablement archivé, le dossier examiné par la mission et *a priori* exclusivement consacré à la sœur et au frère nés en 1994 et 1997 contient plusieurs notes ou courriers qui le concernent ; en l'occurrence, ces documents sont utiles à la compréhension de la situation de la famille car ils éclairent sur la gravité de la pathologie psychiatrique des parents.

[348] Du point de vue de la tenue des dossiers, on voit, au travers du cas ci-dessus décrit, qu'il s'agit de tenir compte de deux réalités :

- d'un côté, le juge se prononce souvent par le biais d'une seule décision pour fixer le sort des deux enfants qui, de surcroît, sont pris en charge par le même assistant familial ; à certains égards, ceci peut justifier que le dossier soit commun et classé comme tel ;
- mais, en même temps, et c'est particulièrement clair lorsqu'on prend connaissance du détail des pièces, il est naturel que le frère et la sœur n'acceptent pas de la même manière le retrait de leur famille d'origine, tissent avec l'assistant familial des liens qui ne soient pas de même intensité et, surtout, aient des besoins propres quant à leur développement ; aussi n'est-il pas

souhaitable que toutes les données les concernant soient confondues en un même dossier. D'autant qu'une fois adulte, l'un des deux peut souhaiter consulter son dossier : il n'y a aucune raison pour qu'il y trouve des pièces qui ne le concernent pas.

- [349] La solution la plus rationnelle, observée d'ailleurs dans le Var, serait que le dossier commun soit composé d'autant de sous-dossiers homogènes qu'il y a d'enfants concernés. Ceci permet d'avoir une vision complète de la fratrie chaque fois que nécessaire, de pouvoir en même temps isoler, en cas de besoin, les données relatives à un enfant particulier et, à chaque fois qu'un enfant devient adulte, d'archiver son dossier séparément de celui de ses frères et sœurs.

**Recommandation n°25 : Prévoir pour les fratries un dossier commun composé d'autant de sous-dossiers homogènes qu'il y a d'enfants concernés.**

#### 4.4.3. Les pièces les plus importantes : les rapports préparatoires aux interventions du juge

- [350] Dans tous les dossiers, les rapports destinés au juge et les documents préparatoires qui ont contribué à les alimenter occupent une place privilégiée. A l'évidence, ils constituent les pièces les plus importantes, produites le plus souvent au rythme annuel, synthétisant le passé de l'enfant depuis son entrée dans le dispositif de la protection de l'enfance, voire comportant des éléments antérieurs, et présentant les principales évolutions enregistrées depuis l'échéance précédente, avec les limites déjà soulignées : peu d'informations relatives à la scolarité ou à la santé.
- [351] L'une des questions majeures au regard du placement familial touche au degré d'insertion de l'assistant familial dans le processus de préparation de la rédaction de ce rapport. Cette question étant très symbolique du degré d'appartenance de l'assistant familial à l'équipe de l'ASE, il en est traité au sein du chapitre 6 où cette problématique est développée.

#### 4.4.4. L'assistant familial, acteur oublié

- [352] Au-delà des conditions de préparation des rapports adressés au juge, la question se pose de manière générale de la place accordée aux considérations relatives aux assistants familiaux au sein des dossiers des enfants qu'ils ont la responsabilité d'accueillir.
- [353] Le dossier résumé dans l'encadré ci-après est éclairant sur ce point.

#### **Encadré n° 8 : La place des considérations relatives à l'assistant familial dans les pièces du dossier d'un enfant pris en charge dans une famille d'accueil**

Antoine est né le 8 janvier 2008. Sa famille est connue du service de l'ASE puisqu'aux termes du dossier, une « travailleuse familiale de prévention » est intervenue en 2002 et 2003 pour aider les parents à s'occuper d'un frère aîné, né le 6 août 1997. Pour Antoine, une décision administrative de placement provisoire est prise dès février 2008, un mois après la naissance ; il s'agit d'une prise en charge entièrement administrative où l'autorité judiciaire n'est jamais intervenue.

Un rapport très complet du service de la PMI qui s'appuie notamment sur l'alerte donnée par une technicienne de l'intervention sociale et familiale (TISF) est à l'origine de la mesure qui se justifie par la pathologie psychiatrique grave de la mère ; celle-ci n'a d'ailleurs pris conscience de son état qu'après six mois de grossesse. En revanche, le dossier est muet sur la manière dont s'est opéré le choix pour Antoine entre l'admission en pouponnière et le placement dans une famille d'accueil comme sur les raisons du choix de l'assistante familiale.

Des comptes-rendus, datés des 4 juin 2009, 2 mars 2010, 11 mars 2010 et 25 novembre 2010, évoquent tour à tour les modalités du placement familial (qui a lieu du lundi au vendredi, l'enfant passant les week-ends chez ses parents) puis un problème financier touchant à la prise en charge des frais de vêtiture et enfin, pour le dernier cité, la nécessité d'espacer les week-ends de séjour chez les parents puisqu'il semble qu'Antoine y soit le témoin de la vie sexuelle de ses parents. Le compte-rendu du 2 mars 2010 permet de connaître le nom de l'assistante familiale (sans le prénom) et son lieu de résidence.

Le dossier comporte ensuite les nombreux arrêtés du président du Conseil général prorogeant les décisions d'accueil provisoire pour couvrir au total la période du 10 mars 2008 au 30 juin 2012<sup>86</sup> ; un rapport en date du 14 juin 2012 indique que l'état de santé de la mère se serait amélioré et l'hypothèse d'un retour au domicile des parents est envisagée, sous condition d'une aide éducative à domicile et du maintien d'un lien avec l'assistante familiale sans que l'on puisse déterminer la nature ou la consistance souhaitée de ce lien.

Le dossier comprend également 5 contrats d'accueil provisoire (datés des 5 mars 2008, 16 juin 2008, 1<sup>er</sup> décembre 2009, 17 juillet 2010 et 12 octobre 2011) conclus entre le service de l'ASE (au nom du président du Conseil général) et les parents biologiques : ces documents décrivent les droits et devoirs des parents et expliquent les modalités des droits de visite et d'hébergement. Chacun comporte 5 pages ; ce qui concerne l'assistante familiale est ainsi exprimé : « je suis d'accord avec l'accueil de mon enfant au lieu d'accueil suivant : [nom de l'assistante familiale et nom de la commune] ».

Dans le dossier, figurent de nombreux rapports écrits par l'éducatrice qui est la référente de l'enfant au niveau de la circonscription de l'ASE ; sous couvert du responsable de la circonscription, ils sont transmis au siège du service de l'ASE. Ces rapports sont aussi précis que circonstanciés pour ce qui concerne la situation de l'enfant, celle de ses parents naturels et l'intervention chez eux des TISF. En revanche, ils ne contiennent quasiment aucune information sur l'assistante familiale : on connaît seulement son nom et son lieu de résidence et on apprend fortuitement qu'elle a « d'autres enfants accueillis » mais on demeure dans l'ignorance des qualités qu'elle déploie dans la prise en charge d'Antoine comme des difficultés qu'elle a pu rencontrer ou des aspects sur lesquels des améliorations seraient nécessaires. Ceci est d'autant plus troublant que c'est la destinataire de ces rapports qui est la supérieure hiérarchique de l'assistante familiale.

Sur la période de prise en charge par l'ASE qui a débuté en février 2008 et n'était pas achevée lors de l'examen du dossier par la mission en juillet 2012, Antoine a toujours été accueilli chez la même assistante familiale ; le dossier doit comporter au total entre 200 et 300 pages dont l'équivalent d'une seule ligne est consacré à l'assistante familiale puisqu'au final, on ne connaît que son nom, son adresse et le fait qu'elle accueille « d'autres enfants ».

[354] Le déséquilibre interne à ce dossier où, en dehors même de ce qui concerne strictement les besoins propres de l'enfant, de nombreux détails sont fournis sur la famille d'origine et sur l'intervention au domicile des TISF tandis que l'on ne sait rien des aptitudes et des limites de l'assistant familial ni de son apport au regard du développement de l'enfant, n'a rien d'exceptionnel.

[355] C'est au contraire la situation la plus souvent rencontrée. Elle pourrait s'expliquer par le fait que le juge aurait besoin de savoir comment évolue l'enfant mais n'aurait pas à être informé des rôles respectifs dans cette évolution de l'assistant familial, du travailleur social référent ou encore des personnels de l'école, par exemple. La mission ne valide pas cette approche et n'a recueilli auprès des juges qu'elle a rencontrés aucune indication venant à l'appui de ce raisonnement.

**Recommandation n°26 :** Inviter les travailleurs sociaux référents à inclure dans leurs productions écrites et notamment dans les documents destinés aux juges leur appréciation quant à l'apport de l'assistant familial au regard du développement de l'enfant.

<sup>86</sup> Le dossier a été étudié par la mission au début du mois de juillet de 2012.

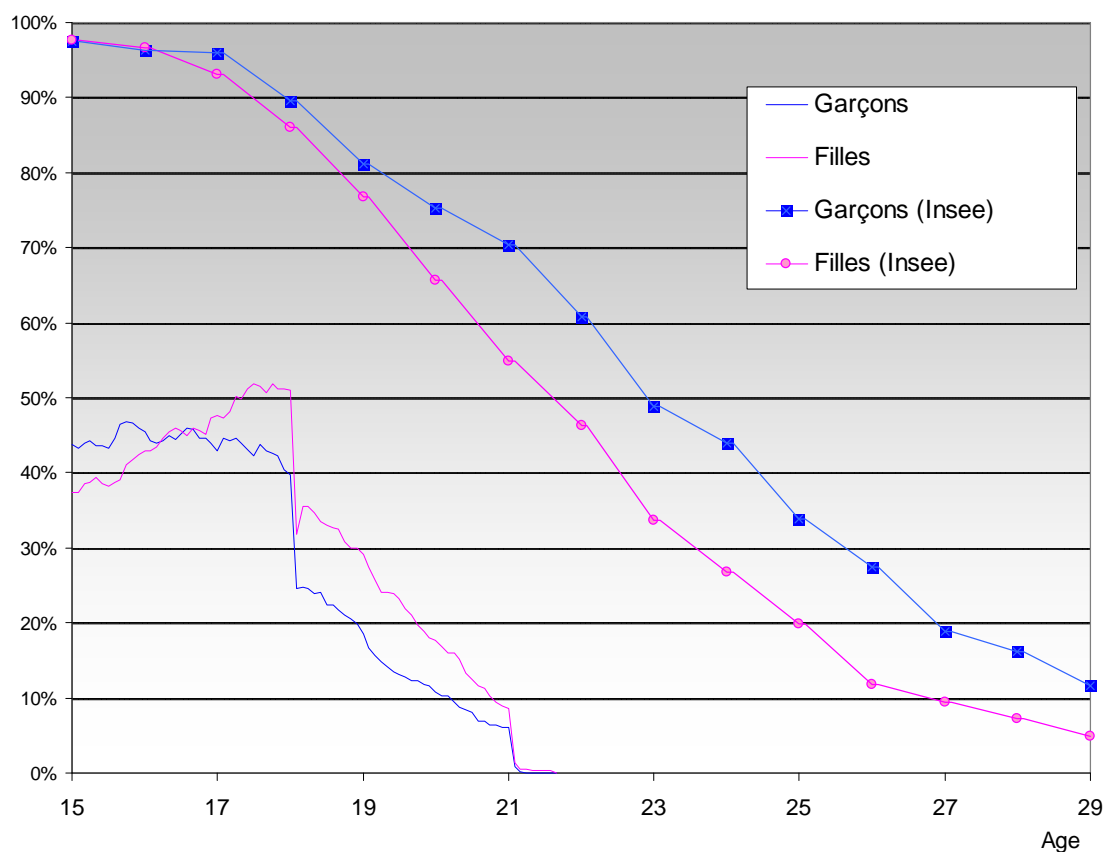
## 5. LA SORTIE DE L'ENFANT DU DISPOSITIF DU PLACEMENT FAMILIAL

### 5.1. L'obligation d'une décohabitation prématurée

[356] La limite d'âge est fixée à 18 ans pour ce qui concerne la protection de l'enfance ; mais la prise en charge peut se poursuivre jusqu'à 21 ans, sous la forme d'un contrat passé entre le jeune majeur et le service administratif ou judiciaire de la protection de l'enfance. Aux termes de l'article L. 222-5 du CASF, « peuvent être également pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance [...] les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants ».

[357] Le tableau ci-après, issu de l'enquête ELAP précitée, illustre l'écart constaté quant à l'âge de la décohabitation entre la population générale (population INSEE) et les jeunes relevant de l'ASE.

Tableau 4 : Répartition des jeunes en fonction de l'âge de la décohabitation



Source : Enquête ELAP.

[358] On voit clairement que chez les garçons comme chez les filles qui sont en situation de placement, la sortie de ce qui équivaut au milieu familial se fait, pour beaucoup, au jour des 18 ans et n'intervient quasiment jamais après 21 ans tandis qu'en population générale, par un « effet Tanguy » désormais bien identifié, la décohabitation s'opère beaucoup plus tardivement, plus de 10 % des garçons et des filles n'ayant pas encore quitté le domicile de leurs parents à 27 ans.

- [359] Au vu de ce tableau, on peut penser que les jeunes issus du placement familial, déjà handicapés pour beaucoup d'entre eux par les suites des événements qu'ils ont subis et qui les ont conduits à être retirés, souvent brutalement, de leur famille naturelle, se trouvent à nouveau pénalisés par des fins de mesure dont l'échéance est non négociable et que n'ont pas à subir les autres jeunes qui profitent plus longtemps de l'aide de leurs parents.
- [360] « Le passage à l'âge adulte est souvent un moment où les solidarités familiales se substituent aux aides sociales. La population des enfants placés, aux liens familiaux fragiles, peut vivre cette période comme un moment particulièrement difficile. En fin de parcours de protection, ils sont ainsi poussés à l'autonomie sans qu'une couverture spécifique de protection sociale se poursuive au-delà de celle de la protection de l'enfance. Dans la majorité des cas, la prise en charge s'arrête à 18 ans. Les possibilités de prolongation jusqu'à 21 ans par le contrat jeune majeur ont tendance à se raréfier, s'écourter et sont réservées dans les faits surtout aux jeunes qui ont un projet d'insertion. Les études sur le devenir adulte d'enfants placés présentent le temps de la fin de placement comme une période de *lâchage institutionnel* : les jeunes doivent entrer rapidement sur le marché du travail et l'insertion résidentielle est difficile et passe régulièrement par des périodes de logements transitoires »<sup>87</sup>. De fait, « les études sur la sortie du placement notent une situation résidentielle souvent chaotique pour des jeunes majeurs où les hébergements transitoires sont fréquents et mal vécus »<sup>88</sup>.
- [361] De surcroît, les travailleurs sociaux observent que, de manière générale, de nombreuses situations individuelles de jeunes relevant de l'ASE ne « se décantent » qu'entre 16 et 17 ans, la période des 13 à 15 ans constituant un cap particulièrement difficile. Dans ces conditions, l'équipe ne dispose que d'environ 18 mois pour préparer valablement l'autonomisation.
- [362] Ce laps de temps est effectivement très étroit. Pour autant, il faut bien prendre acte de ce que, par définition, la protection de l'enfance ne peut aller au-delà de 18 ans comme de ce que le contrat jeune majeur n'a de sens que s'il répond à un projet précis et limité dans le temps.
- [363] « Le moment crucial que revêt la sortie de la protection de l'enfance ne doit évidemment pas se résumer à une porte que l'on claque un jour précis. [...] A partir de l'âge de 16 ans, l'anniversaire est devenu "un couperet", le signal d'alarme pour la fin d'une mesure et du démarrage d'une période d'incertitude. 16 ans signe la fin de la scolarité obligatoire, 18 ans celle de la majorité et de la prise en charge par l'ASE, sauf si celle-ci est renouvelée, année par année, sous certaines conditions jusqu'à 21 ans pour les jeunes qui bénéficient d'une disposition spécifique : le contrat jeune majeur. Mais ce soutien laisse de côté les jeunes qui n'ont pas de projet personnel, pas de point de chute et de ce fait sont les plus vulnérables. Inscrite dans les projets d'établissement et parfois dans le projet pour l'enfant, la formation à l'autonomie et à la responsabilisation des presque majeurs reste trop inégale aussi bien auprès des jeunes que des professionnels »<sup>89</sup>.
- [364] Tout ceci milite pour une meilleure anticipation de la sortie des dispositifs et pour une véritable préparation de la cessation de la prise en charge dans une famille d'accueil.

---

<sup>87</sup> Isabelle Frechon : « Processus d'entrée et de sortie d'une situation de vulnérabilité. Le cas des enfants placés et des sans domicile » *in op. cit.*

<sup>88</sup> I. Frechon et A.-C. Dumaret : *op. cit.*

<sup>89</sup> Synthèse du rapport précité du Défenseur des droits.



## 5.2. *Une préparation souvent peu organisée, qui laisse une grande place au « cas par cas »*

- [365] A dix-huit ans, certains jeunes ont un unique projet sur lequel ils n'admettent aucune discussion : repartir dans leur famille d'origine. Un tel projet peut exister même si le placement familial a été mis en place pendant de longues années et même si les contacts avec les parents ou le père ou la mère ont été espacés. Dans certains cas, les visites médiatisées se sont plutôt bien passées, il n'y avait pas de violence, les échanges se faisaient dans un climat relativement serein et il s'ensuit que le jeune a acquis une assez bonne image de ses parents, voire qu'il s'interroge sur le sérieux des raisons qui avaient pu conduire à son retrait de sa famille d'origine ; d'où la décision de retourner vers elle. Ou bien c'est une véritable réussite parce qu'avec le temps, les parents biologiques ont évolué positivement et surtout du fait que le jeune a reçu les apports nécessaires à la construction de sa personnalité et qu'il est armé pour ce retour ; ou bien le jeune sent très rapidement que l'expérience ne doit pas être poursuivie et il y met fin, quitte à solliciter le service de l'ASE pour une aide à l'entrée dans la vie adulte. Ainsi, en cas de retour vers les parents, les situations intermédiaires sont relativement rares.
- [366] Dans un deuxième type de situations, c'est l'attachement à la famille d'accueil qui prévaut et plusieurs dossiers examinés par la mission montrent des cas où un enfant pris en charge par un assistant familial entreprend les démarches en vue d'une adoption simple. Sans même aller jusque là, beaucoup de jeunes anciennement placés continuent de bénéficier, une fois qu'ils sont majeurs, d'une aide, matérielle et/ou morale, auprès de leurs anciens assistants familiaux.
- [367] Enfin, on ne peut négliger une dernière série de cas, relativement fréquents au vu des dossiers que la mission a examinés : les pathologies ou les situations de handicap sont telles qu'il n'y a guère que deux solutions envisageables : l'entrée dans une institution médico-sociale ou le maintien dans la famille d'accueil, l'agrément de l'assistant familial basculant en agrément pour accueillant familial.
- [368] Si l'on met à part ces personnes qui sont en attente d'une autre protection et à l'égard de qui n'existe, par définition, aucune injonction de devenir autonomes, la mission fait deux constats à l'étude des dossiers des adolescents ou jeunes adultes encore placés en famille d'accueil :
- autant il est insisté sur tout ce qui contribue à l'équilibre psychique et affectif et autant la question de l'effectivité des liens avec la famille d'origine demeure présente, autant, en comparaison, la préparation à l'entrée dans la vie « ordinaire » est relativement peu souvent abordée, ce constat étant certainement à mettre en lien avec le fait que, de manière générale, les dossiers incluent très peu de renseignements sur la vie scolaire des enfants scolarisés (comme on l'a vu supra au § 4.1.4) ;
  - et, lorsque l'autonomisation progressive est décrite, on voit qu'elle s'opère par une accumulation de faits le plus souvent laissés à l'initiative de l'assistant familial et non insérés dans un projet cohérent. A titre de simple exemple, c'est ce que montre le cas d'Olivia. Depuis 2007, Olivia est autorisée à avoir un compte en banque sans carnet de chèques ; elle dispose d'une carte permettant des retraits avec une limitation de leurs montants. Le 27 mai 2010, le lendemain de son vingtième anniversaire, Olivia signe un nouveau contrat d'accueil provisoire jeune majeur ; elle est en apprentissage dans une moyenne surface, avec un certificat d'aptitude professionnelle de vente et un projet de passer un baccalauréat professionnel en trois ans. Un travail de préparation à l'autonomie est en cours en vue d'un hébergement avec accompagnement dans un appartement éducatif. Le dossier fait état de la constitution d'un pécule grâce à la réalisation d'économies à hauteur de 200 € par mois et de la perspective de passer les épreuves du permis de conduire.
- [369] Pour ne pas s'en tenir à des initiatives ponctuelles, si importante que puisse être chacune pour le jeune concerné, plusieurs pistes sont envisageables.



[370] D'abord, il est de fait que l'assistant familial comme le travailleur social référent concourent à la « protection » de l'enfance et qu'à ce titre, ils peuvent légitimement se donner comme mission première d'assurer la plus parfaite sécurité de l'enfant à eux confié et dont le Conseil général est le « gardien » ; et on mesure bien, dès lors, qu'il risque d'être difficile pour les personnes concernées d'avoir un discernement suffisant pour apprendre à se détacher progressivement de l'enfant, dans l'intérêt même de celui-ci. A chaque âge, à chaque stade de l'évolution du jeune, doit se construire un nouvel équilibre entre ce qui relève de la protection due à un enfant fragilisé et la préparation de l'autonomisation d'un bientôt adulte. Comme l'a indiqué l'un des interlocuteurs de la mission, la préparation à l'autonomie passe par de petits gestes progressivement instaurés : « être autorisé à aller en vélo à la boulangerie, c'est le premier signe d'émancipation ». Il conviendrait donc que, par des actions individuelles ou collectives dont la formation, les assistants familiaux soient bien avertis de la nécessité où ils vont se trouver de devoir progressivement lâcher prise, ce qu'ils peuvent vivre douloureusement et ce à quoi, en conséquence, ils doivent être préparés. Du côté des travailleurs sociaux, dans une circonscription de Seine-Saint-Denis, le jeune change obligatoirement de référent lorsqu'il atteint 18 ans ; à valeur symbolique, ce changement doit aider le jeune à prendre conscience qu'une étape est franchie.

**Recommandation n°27 : Mieux intégrer dans la formation initiale et continue des assistants familiaux et des travailleurs sociaux la nécessité de préparer l'autonomisation du jeune le plus en amont possible de ses 18 ans.**

[371] Ensuite, il conviendrait que le projet pour l'enfant ou, là où il n'est pas encore en place, un document spécifique consigne le contenu de chaque étape envisagée à partir de 16 ou 17 ans pour que le jeune puisse conquérir une autonomisation croissante. Comme indiqué ci-dessus à propos du cas d'Olivia, la gestion de l'argent, même de montants très faibles, est doublement importante : au plan concret puisqu'elle matérialise la possibilité de décider seul de ce que l'on veut faire et, évidemment, au plan symbolique ; l'autonomie financière doit donc être particulièrement préparée et elle peut donner lieu à un échec de mesures. Dans le même esprit, l'autonomisation progressive passe par la détermination des étapes susceptibles de permettre au jeune de préciser l'insertion professionnelle envisageable. Sur ce dernier point d'ailleurs, « si la situation professionnelle des "ex-placés" est plutôt moins favorable que celle des individus "jamais placés", les écarts tendent à se réduire avec l'âge. Ainsi, les études sur des échantillons "d'ex-placés" plus âgés autorisent plus facilement les comparaisons avec la population générale et indiquent alors, à origine sociale similaire, des situations peu différentes »<sup>90</sup>.

**Recommandation n°28 : Consigner dans le projet pour l'enfant les principales étapes de son autonomisation.**

[372] Enfin, si la compétence du Conseil général s'achève bien à 18 ans pour ce qui est de la protection de l'enfance, il conserve une légitimité à intervenir même en dehors de la passation d'un contrat jeune majeur. A l'égard des aides à apporter au jeune majeur issu du placement familial, le Conseil général peut exercer le rôle de chef de file et de coordonnateur en raison de la légitimité qu'il a acquise pour avoir été juridiquement le gardien du jeune, le plus souvent pendant plusieurs années, comme en raison de la légitimité qu'il tire de ses compétences générales en matière d'aide sociale.

[373] Ceci suppose d'abord qu'à partir de ses 16 ou 17 ans, le devenir du jeune ne continue pas d'être abordé au sein des seules équipes relevant du service de l'ASE mais que les soutiens à apporter au jeune au moment crucial de sa sortie de l'univers de la protection de l'enfance fassent l'objet d'une bonne coordination entre le service de l'ASE et le service en charge de l'action sociale générale, entre l'éducateur spécialisé référent qui a suivi l'adolescent placé et l'assistant social de la circonscription qui devient ou va devenir en charge du dossier du même, devenu jeune adulte. Et la responsabilité du Conseil général à l'égard du jeune<sup>91</sup> doit également se traduire par un rôle de coordination entre les services du département et toutes les ressources du droit commun, qu'elles relèvent de l'Etat ou d'autres institutions.

<sup>90</sup> I. Frechon et A.-C. Dumaret : op. cit.

<sup>91</sup> Le Conseil général du Var a mis en place un dispositif pour les jeunes de 21 à 25 ans.

**Recommandation n°29 : Responsabiliser chaque Conseil général dans son rôle de mobilisateur des dispositifs de droit commun et de chef de file de l'insertion sociale des jeunes issus du placement familial.**

## 6. LES CONDITIONS D'EXERCICE DES FONCTIONS D'ASSISTANT FAMILIAL

[374] La lettre de saisine de l'IGAS comporte une série d'interrogations qui se rapportent au statut des assistants familiaux, à leur rémunération, à leurs conditions d'exercice, à l'adaptation de leur métier aux caractéristiques des enfants accueillis, à leur aptitude à contribuer aux évolutions voulues par le législateur. La mission souhaite aborder ces questions, non seulement pour elles-mêmes (les difficultés de l'exercice du métier et la démographie de la profession d'assistant familial justifiant que l'on examine toutes les voies susceptibles d'en améliorer l'attractivité) mais aussi à l'aune des besoins des enfants placés ; elle pose, en effet, l'hypothèse selon laquelle des conditions favorables d'exercice de la profession ont un effet positif sur le recrutement, en nombre mais aussi en qualité. Or, le recrutement se révèle aujourd'hui un enjeu fort pour un grand nombre de départements.

### 6.1. Devenir assistant familial

#### 6.1.1. La difficulté de recruter de nouveaux assistants familiaux

[375] Comme on l'a vu (*supra* au § 3.2.3), le constat commun à tous les départements enquêtés, même avec des degrés inégaux de gravité, est bien celui du net vieillissement des assistants familiaux face à des besoins qui ne diminuent pas, voire qui augmentent.

[376] Dans ce contexte, de nombreux Conseils généraux ont mis en place divers moyens visant à recueillir un plus grand nombre de candidatures. Parmi eux, les appels à candidature non ciblés (faire de la publicité dans la presse<sup>92</sup>, sensibiliser les responsables locaux de Pôle emploi, tenir des réunions d'information<sup>93</sup>) s'avèrent peu efficaces : sur le moment, ils attirent quelques personnes mais, rapidement, celles-ci se révèlent peu au fait des réalités du métier et, au final, l'expérience s'avère non concluante, se traduisant par un très faible nombre d'embauches, voire par aucune.

[377] Certains départements utilisent internet pour diffuser de nombreuses informations relatives au métier d'assistant familial, sur les missions, la réglementation en vigueur, les procédures à suivre pour candidater, etc. On constate que quelques départements mènent de véritables campagnes de recrutement sur le net, sans que l'efficacité soit garantie.

[378] Du point de vue de la mission, on doit d'abord prendre acte du rôle majeur du « bouche à oreilles », partout considéré comme le vecteur le plus sûr de recueil de candidatures motivées.

[379] Par ailleurs, il est nécessaire de mieux identifier les « facteurs de répulsion » : certains sont généraux et d'autres propres à chaque département.

[380] Parmi les premiers, on peut identifier :

- l'intensité de l'implication quotidienne dans laquelle l'entourage est tout autant sollicité que l'assistant familial lui-même (sur ce point voir *infra* § 6.2.1) ;
- le fait que le métier soit ressenti comme éminemment précaire ; comme l'ont indiqué de nombreux interlocuteurs de la mission, « le jour où l'enfant s'en va de chez nous, le salaire s'en va avec » ou encore « on est à la merci de ce que le service de l'ASE pense de nous », sans d'ailleurs que ce soit suffisamment objectivé ; sont également évoquées des formes de licenciements « non dits » mais réalisés de facto par non recours à l'assistant familial qui demeure agréé pour autant. Et ce fort sentiment de précarité est ressenti alors que, dans de

<sup>92</sup> A titre d'illustration, le Journal du département de Saône-et-Loire a fait une publicité indirecte pour recruter des assistants familiaux en publiant l'interview d'une assistante familiale qui décrit ses motivations et son mode d'exercice (n° 41 - octobre 2012).

<sup>93</sup> Environ une fois tous les deux mois, le service du placement familial du Var organise deux réunions (une à Draguignan et une à Six-Fours) auxquelles sont invitées par téléphone les personnes qui ont manifesté un intérêt pour le métier d'assistant familial, notamment lors d'un entretien à Pôle emploi. Une telle réunion, tenue fin septembre 2012 a regroupé une trentaine de personnes ; celles qui souhaitent poursuivre la procédure reçoivent un dossier et sont dirigées vers les unités territoriales.

nombreux cas, des emprunts ont été contractés pour aménager la maison et créer une chambre pour chaque enfant ou pour acquérir une voiture plus grande. Dans le département du Var, dès avant le déclenchement d'une éventuelle instruction d'une demande d'agrément, les candidats sont informés que le salaire est susceptible de varier grandement en cours d'exercice et qu'il vaudrait donc mieux qu'il constitue pour le couple un « revenu d'appoint » plutôt que la seule ressource ; pour autant, comme l'indiquent les agents concernés, « on ne refuse pas sur le seul motif que l'autre salaire serait insuffisant ».

[381] Quelques « facteurs de répulsion » sont particuliers à certains départements : c'est particulièrement le cas de la question des dimensions du logement qui se pose avec une acuité particulière en Seine-Saint-Denis ; ailleurs, par exemple en Indre-et-Loire ou dans le Var, la situation est moins tendue mais on observe un déséquilibre entre les communes d'origine des enfants (en milieu urbain ou semi-urbain) et les lieux de résidence des assistants familiaux (en territoire rural)<sup>94</sup>.

[382] Au total, les motivations des personnes susceptibles de faire acte de candidature sont sans doute en cours d'évolution (voir *infra* § 6.1.5) et la difficulté à cerner le poids respectif des diverses attentes rend d'autant plus délicate la conception d'appels à candidature attractifs.

### 6.1.2. La procédure d'agrément

#### 6.1.2.1. La procédure et les critères définis par les textes

##### L'agrément, le renouvellement, la modification du contenu, le retrait, la suspension

[383] En application des dispositions combinées des articles L. 421-3, D. 421-13 et D. 421-22 du CASF, l'agrément pour exercer la profession d'assistant familial est accordé pour une période de cinq ans. Le renouvellement de l'agrément de l'assistant familial qui a obtenu le diplôme d'Etat (voir *infra* § 6.1.4.) est automatique et sans limitation de durée. Dans les autres cas, l'agrément est renouvelé pour une durée de cinq ans, après communication par l'employeur d'éléments d'appréciation des pratiques professionnelles de l'assistant familial.

[384] Les conditions de modification, de suspension ou de retrait d'agrément sont fixées aux articles L. 421-6 et R. 421-23 à R. 421-26 du CASF. La décision de modification du contenu de l'agrément ou de son retrait doit être motivée et soumise à l'avis d'une commission consultative paritaire départementale (voir *infra* § 6.3.3.2.). Le retrait d'agrément peut intervenir si les conditions qui avaient permis sa délivrance ne sont plus remplies ou en cas de :

- refus de suivre les formations obligatoires ;
- manquement aux obligations de notifier les changements de situation ;
- dépassement non autorisé du nombre d'enfants mentionné dans l'agrément.

[385] L'agrément peut être suspendu, en cas d'urgence, pour une durée maximale de 4 mois. Durant cette période, aucun enfant ne peut être confié à l'assistant familial.

<sup>94</sup> Avec cette spécificité dans le Var que, dans certaines zones (Saint-Tropez et les communes voisines), le salaire d'une femme de ménage peut être supérieur à celui d'un assistant familial, sans avoir ni la contrainte de travailler les week-ends ni la responsabilité de la garde d'un enfant difficile, ce qui n'aide pas au recrutement de familles d'accueil.

### Le rôle spécifique des services de la protection maternelle et infantile

- [386] Le caractère spécifique de l'intervention du service départemental de protection maternelle et infantile dans la procédure d'instruction du dossier d'agrément de l'assistant familial résulte des dispositions combinées de l'article précité L. 421-3 du CASF et de l'article L. 2111-2 du code de la santé publique. Cet ordonnancement juridique pose la question de l'articulation, au sein du Conseil général, des rôles et interventions respectifs des services de la PMI et de l'aide sociale à l'enfance chargés de l'agrément de l'assistant familial pour le premier et de son recrutement pour le second (voir *infra* § 6.1.2.2). Plus précisément, la question se pose de savoir si une complète autonomie des services de PMI dans la procédure d'agrément des assistants familiaux, ou à tout le moins un défaut de coordination avec le service de l'ASE, n'explique pas en partie un nombre parfois sensiblement inférieur de recrutements d'assistants familiaux par rapport au volume des agréments.
- [387] Cette question du rôle spécifique des services de la PMI apparaît également à l'occasion des procédures de renouvellement d'agrément de l'assistant familial dès lors qu'il est fait appel à la communication par l'employeur d'éléments d'appréciation des pratiques professionnelles. La mission a analysé le rapport d'évaluation préparé par la DGCS en application de l'article 39 de la loi précitée du 27 juin 2005<sup>95</sup>. Certains services de PMI indiquent rencontrer des difficultés pour l'obtention des éléments d'appréciation que les services de l'ASE seraient réticents à fournir, considérant qu'une telle évaluation n'entre pas dans leurs obligations. Une clarification sur ce point paraît nécessaire. Pour sa part, la mission estime que le recueil et la transmission des éléments d'appréciation sur la pratique professionnelle de l'assistant familial demandeur du renouvellement de son agrément incombent aux services de l'ASE qui sont les mieux à même de connaître et d'évaluer la manière dont est pris en compte l'intérêt de l'enfant dans l'exercice au quotidien de ses fonctions par l'assistant familial.

**Recommandation n°30 : Mieux préciser le rôle des services de l'ASE dans la procédure de renouvellement des agréments, notamment autour des éléments d'appréciation de la pratique professionnelle de l'assistant familial.**

### Des critères d'agrément mieux définis mais qui posent toujours question

- [388] La loi précitée du 27 juin 2005 a introduit de nouveaux critères d'agrément par exemple dans les domaines de la maîtrise du français oral et des aptitudes éducatives des candidats. Si de nombreux critères d'agrément sont communs aux assistants familiaux et aux assistants maternels (articles L. 421-3, R. 421-3 et D. 421-4 du CASF), les questions centrales de l'entretien avec le candidat et de la visite du lieu d'exercice sont traitées différemment pour les deux professions, les critères réglementaires étant paradoxalement moins développés pour les assistants familiaux.
- [389] En effet, le référentiel prévu à l'article L. 421-3 (2<sup>ème</sup> alinéa) du CASF<sup>96</sup> n'a pas été élaboré pour les assistants familiaux. Il s'ensuit que les critères d'entretien avec un candidat aux fonctions d'assistant familial et de visites à son domicile sont ceux prévus par le seul article R. 421-6 du CASF dont les dispositions sont les suivantes : « les entretiens avec un candidat à des fonctions d'assistant familial et les visites à son domicile doivent permettre de s'assurer :
- 1° de sa disponibilité, de sa capacité d'organisation et d'adaptation à des situations variées ;
  - 2° de son aptitude à la communication et au dialogue ;
  - 3° de ses capacités d'observation et de prise en compte des besoins particuliers de chaque enfant ;
  - 4° de sa connaissance du rôle et des responsabilités de l'assistant familial ;
  - 5° que son habitation présente des conditions de confort, d'hygiène et de sécurité permettant d'accueillir des enfants, et de garantir leur santé, leur bien-être et leur sécurité ;
  - 6° que le candidat dispose de moyens de communication lui permettant de faire face aux situations d'urgence ».

<sup>95</sup> Ministère des solidarités et de la cohésion sociale - direction générale de la cohésion sociale. Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux. Mise à jour : janvier 2012.

<sup>96</sup> « Un référentiel approuvé par décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'agrément ».

- [390] Le caractère assez général de ces critères permet certes une certaine souplesse pour les services instructeurs mais peut également entraîner un risque d'interprétation inappropriée de la part des services de PMI et d'incohérences potentielles d'un département à l'autre, étant entendu que ces phénomènes n'ont pas été vérifiés par la mission pour l'ensemble des départements enquêtés. Le principal problème (voir *infra* § 6.1.2.3.) vient du fait que, faute d'une liste de critères suffisamment précise et édictée dans un référentiel approuvé par un décret en Conseil d'Etat, les Conseils généraux s'exposent à de nombreux contentieux en cas de refus d'agrément.

**Recommandation n°31 : Elaborer le référentiel fixant les critères d'agrément des assistants familiaux prévu à l'article L. 421-3 du CASF.**

- [391] Selon les termes du rapport précité de la DGCS, parmi les domaines dans lesquels la loi du 27 juin 2005 peine à s'appliquer, la mise en pratique des nouvelles conditions d'agrément se trouve en bonne place. Si les services instructeurs du dossier d'agrément se sont d'autant mieux appropriés les nouvelles dispositions que ces dernières étaient déjà largement anticipées, le malaise ressenti par les candidats à l'agrément persiste sur les deux aspects sensibles des visites à domicile, vécues comme trop intrusives, et de l'évaluation « psychologique », fortement remise en cause au motif de son caractère parfois blessant. La mission a, de son côté, été le témoin de telles critiques émises par des représentants d'associations ou d'organisations syndicales d'assistants familiaux et parfois par des assistants familiaux avec lesquels elle s'est directement entretenue. Au vu de ces constats, il semble bien que l'équilibre reste difficile à obtenir entre la légitime vérification des aptitudes des candidats à l'agrément pour exercer des fonctions d'assistant familial et le respect tout aussi légitime des droits de ces candidats, notamment dans le domaine de leur vie privée.

**La limitation de la capacité d'accueil et les autorisations exceptionnelles de dépassement**

- [392] Aux termes de l'article L. 421-5 du CASF, l'agrément précise le nombre de mineurs et jeunes majeurs de moins de 21 ans, sans autre précision d'âge et dans la limite de trois. Toutefois, le même article autorise, par dérogation, le président du Conseil général à dépasser cette limite de trois enfants par assistant familial agréé « pour répondre à des besoins spécifiques ».
- [393] Comme l'indique la réponse ministérielle à une question parlementaire, « l'agrément de l'assistant familial précise le nombre de mineurs qu'il est autorisé à accueillir sans que celui-ci puisse être supérieur à trois (article L. 421-5 du CASF). Néanmoins, le président du Conseil général peut autoriser à titre dérogatoire l'accueil de plus de trois enfants pour répondre à des besoins spécifiques, si les conditions d'accueil le permettent. Cependant il s'agit le plus souvent de circonstances exceptionnelles ou imprévisibles (remplacement d'un assistant familial indisponible, accueil en urgence, continuité du service d'accueil menacée) qui ne doivent pas s'inscrire dans la durée »<sup>97</sup>.
- [394] En Seine-Saint-Denis, ce sont moins les circonstances exceptionnelles ou imprévisibles qui jouent que la saturation de l'offre et la pression de la demande. Il n'est pas rare qu'un assistant familial puisse accueillir cinq enfants. Ceci permet, à la collectivité, de faire face aux besoins et, à l'assistant familial concerné, de bénéficier d'une rémunération enviable mais une limite doit être posée pour ne pas aller à l'encontre du besoin des enfants.
- [395] En effet, même s'il est anecdotique, le cas a été rapporté à la mission d'un couple dont les deux conjoints sont agréés et accueillent au total 9 enfants. Quelle que soit l'ampleur des besoins, une telle situation n'est pas admissible : on est en fait en présence d'un lieu de vie et d'accueil (au sens de l'article D. 316-1 du CASF) et il importe de mettre le droit en accord avec les faits en imposant à la famille concernée de faire évoluer son statut ou, le cas échéant, en réduisant le nombre des enfants, une telle réduction s'opérant naturellement selon les modalités adaptées aux besoins de chaque enfant actuellement pris en charge ; au demeurant, on doit ici rappeler que la mission recommande de limiter et d'encadrer les cas d'agrément des deux conjoints.

<sup>97</sup> Réponse ministérielle à une question posée par M. Philippe Vuilque, député - Assemblée nationale - question écrite n° 120985 - réponse publiée au Journal officiel du 1<sup>er</sup> mai 2012.

6.1.2.2. Des conditions de mise en œuvre différentes d'un département à l'autre, certains visant à rapprocher les services de la PMI et ceux de l'ASE

- [396] La mission a observé que le déroulement concret du processus conduisant à l'agrément pouvait être assez sensiblement différent d'un département à l'autre ; pour autant, globalement, on note une instruction approfondie des dossiers qui va au-delà de l'application mécanique des textes.
- [397] En Seine-Saint-Denis, le partage des compétences est affirmé et le service de l'ASE n'intervient pas dans l'agrément qui est entièrement de la compétence du service de la PMI ; toutefois, dans le cadre de l'instruction d'une demande de renouvellement d'un agrément<sup>98</sup>, le service de l'ASE transmet un rapport à la PMI sur la pratique professionnelle de l'assistant familial, conformément aux dispositions de l'article D. 421-22 du CASF et, pour tout retrait d'agrément, le dossier comporte un avis émis par le service de l'ASE conformément à l'article R. 421-23 du CASF. Dans ce département, l'instruction de la demande d'agrément est effectuée par une puéricultrice et une éducatrice de jeunes enfants qui travaillent en binôme mais procèdent à l'instruction des dossiers de manière séparée ; par rapport à la procédure suivie pour l'agrément des assistants maternels, une visite d'un psychologue est ajoutée pour les assistants familiaux.
- [398] En Indre-et-Loire, l'étude des dossiers est faite sous la responsabilité du service de la PMI mais largement sous-traitée à des agents relevant d'autres services, y compris du service en charge de l'action sociale générale. En effet, deux enquêtes sont faites, l'une par une assistante sociale de la circonscription d'action sociale générale et l'autre par un psychologue, avec dans quelques cas l'apport supplémentaire d'une puéricultrice ; tous deux et notamment le second tentent de répondre à la question de savoir si la personne pourra ou non « travailler à l'ASE », ce qui peut les conduire à s'interroger parfois sur les capacités éducatives ou la personnalité des candidats.
- [399] De manière plus générale, dans ce département, un système de fiches-navettes est en place entre les services de l'ASE et de la PMI qui se signalent mutuellement tous les faits importants relatifs aux assistants familiaux. Il en va notamment ainsi pour toute « erreur » commise par un assistant familial, sans que la gravité soit telle qu'un licenciement soit envisageable ; l'exemple a été donné à la mission d'un assistant familial qui avait omis de signaler un changement affectant son conjoint : la commission consultative paritaire départementale a été saisie et un « signalement » par fiche-navette a été fait à la PMI mais l'affaire n'a pas été au-delà.
- [400] Plus que dans les quatre autres départements enquêtés, le dispositif mis en place dans le Var associe les services de l'aide sociale à l'enfance à l'instruction du dossier de demande d'agrément. Celui-ci est réceptionné par le « conseiller technique enfance » qui est présent dans chacune des 11 unités territoriales et qui déclenche quatre enquêtes, chacune donnant lieu à un rapport séparé : un travailleur social et une puéricultrice reçoivent séparément le candidat dans leur bureau puis se rendent à son domicile ; pour leur part, un psychologue et un médecin de la PMI<sup>99</sup> entendent le candidat, eux aussi séparément, au siège de l'unité territoriale ; le « conseiller technique enfance » rédige une synthèse des quatre avis produits. Le service du placement familial reçoit la synthèse et les quatre rapports initiaux et prend la décision au nom du président du Conseil général. Dans ce dispositif, la conformité à la lettre et à l'esprit des textes n'est pas acquise mais, du point de vue de la mission, ce processus qui confère une place importante à la PMI tout en associant le service en charge de l'ASE peut donner des garanties d'efficacité ; en tout cas, localement, les responsables du service de la PMI y adhèrent.

<sup>98</sup> Du moins en principe : tel est bien le cas dans certaines circonscriptions mais il n'est pas sûr qu'il en aille ainsi dans toutes, soit que la circonscription du service de la PMI néglige de demander le rapport, soit que la circonscription de l'ASE ne fasse pas le rapport, soit que les deux raisons se cumulent.

<sup>99</sup> Les responsables du service de la PMI expriment ainsi son rôle spécifique dans le processus : « évaluer la capacité à accompagner des enfants malades ou handicapés et la capacité à faire fructifier le capital santé de chaque enfant ».

### 6.1.2.3. Un dispositif susceptible de produire des effets pervers

- [401] Par rapport à l'image, parfois donnée, de services de PMI qui s'en tiennent à une observation très partielle des familles candidates (par exemple sans prêter suffisamment d'attention aux enfants déjà présents au foyer et à la manière dont ils percevront l'entrée dans leur univers familial d'un enfant relevant de l'ASE), d'une instruction conçue en fonction des besoins des tout petits et exclusivement fondée sur le respect des normes physiques de sécurité (par exemple avec une grande importance accordée à l'emplacement de produits dangereux comme l'eau de Javel ou encore à la vérification de la présence de dispositifs bloquant l'accès à des escaliers ou sécurisant les prises électriques), d'une prise en considération insuffisante des contraintes propres à l'accueil des adolescents, la mission porte un jugement beaucoup plus nuancé : dans tous les départements enquêtés, l'instruction préalable à l'agrément est pluridisciplinaire et ceux qui en ont la responsabilité paraissent conscients des exigences du métier d'assistant familial comme de la diversité des profils des enfants à accueillir.
- [402] En fait, le problème majeur ne se situe pas du côté d'instructeurs qui seraient insuffisamment pénétrés des enjeux de l'agrément. Il vient plutôt de ce que, conformément à l'évolution générale de la société, les candidats sont de plus en plus souvent enclins à déposer un recours devant le juge lorsqu'un refus leur est opposé ; et ils obtiennent gain de cause si les facteurs pris en considération pour refuser l'agrément n'entrent pas tous dans la liste fixée à l'article R. 421-6 du CASF ; or tel est le cas si le refus résulte de la prise en considération d'un critère autre que ceux figurant explicitement dans les textes ou s'il s'appuie sur le « sentiment » éprouvé par les instructeurs que la famille candidate (dont, particulièrement, les enfants) n'est pas psychologiquement assez armée pour absorber dans de bonnes conditions les chocs que va induire l'accueil d'un enfant au profil difficile.
- [403] Il s'ensuit que, dans le souci de ne pas s'exposer inutilement à un contentieux, le Conseil général peut agréer un assistant familial au motif que les conditions posées par les articles L. 421-3 et R. 421-6 du CASF sont réunies alors que, dans leur for intérieur, les personnes qui ont participé à l'instruction ont des doutes sur ses aptitudes. Par la suite, partout où les liaisons fonctionnent relativement bien entre les services de la PMI et ceux de l'ASE<sup>100</sup>, ces derniers savent quels assistants familiaux ont été agréés alors que les instructeurs n'étaient pas pleinement convaincus de l'opportunité d'accorder l'agrément et les services de l'ASE du département concerné ne prennent pas le risque de les recruter. Mais, dans cette hypothèse, dûment agréés, les assistants familiaux peuvent être recrutés par d'autres départements, notamment ceux d'Ile-de-France où la pression de la demande est particulièrement forte.
- [404] La situation est la même pour les assistants familiaux que le Conseil général a licenciés en estimant qu'il n'était plus possible de leur confier des enfants mais auxquels il n'a pas pu retirer l'agrément, la solidité juridique du dossier paraissant insuffisante.
- [405] La question des critères sur lesquels l'agrément doit être fondé est liée à l'hypothèse que l'on fait quant au profil plus difficile et plus violent des enfants accueillis : les besoins auxquels il pouvait être répondu par la chaleur du cocon familial nécessiteraient désormais un équilibre personnel et une aptitude à la gestion des conflits, face à un jeune qui cherche à « tester les limites » ; l'assistant familial devrait à la fois disposer de ces qualités personnelles et accepter de les conforter par le biais d'une formation théorique et pratique sur les conduites à tenir ; à cet égard, une articulation est à établir entre la définition des conditions requises pour être agréé et le programme des formations obligatoires.

**Recommandation n°32 : Inclure dans le référentiel d'agrément des critères permettant de tenir compte des aptitudes psychologiques des candidats.**

<sup>100</sup> Ce qui est le cas observé dans la plupart des départements enquêtés.



### 6.1.3. Le recrutement

#### 6.1.3.1. La procédure définie par les textes

- [406] Les objectifs affichés par les lois précitées de 2005 et de 2007 de distinction plus nette et de clarification des procédures entre l'agrément d'une part et le recrutement d'autre part des assistants familiaux se retrouvent dans la structure même des textes législatifs et réglementaires codifiés au CASF. Aussi bien dans les parties législatives que réglementaires du code, les dispositions qui relèvent de l'agrément (Livre IV - titre II - chapitre I : dispositions générales) sont clairement séparées de celles qui concernent le recrutement et le contrat de travail (Livre IV - titre II - chapitre II : assistants familiaux employés par des personnes morales de droit public et chapitre III : assistants familiaux employés par des personnes de droit privé).
- [407] Il s'ensuit une double conséquence :
- la période d'instruction de l'agrément n'est pas une période de pré-embauche ;
  - l'assistant familial agréé est en quelque sorte « en sommeil » tant qu'il n'est pas recruté.
- [408] Le moment du recrutement d'un assistant familial revêt ainsi un caractère bien particulier et constitue, pour les services du Conseil général, le passage du témoin entre les services de la PMI et ceux de l'ASE, sachant que ces derniers ont parfois déjà pu intervenir en amont du recrutement proprement dit pour rechercher la meilleure adéquation possible entre le profil de l'enfant ou du jeune à placer et le profil de l'assistant familial et de la famille d'accueil.
- [409] Les assistants familiaux recrutés par le Conseil général sont des agents non-titulaires du département (Art. L. 422-6 du CASF). Ceux qui sont recrutés par des personnes morales de droit privé (et notamment par les associations) sont soumis aux conventions collectives auxquelles adhère leur employeur<sup>101</sup> ; leur contrat de travail est un contrat écrit (Art. L. 423-3 du CASF) et, sans préjudice des dispositions conventionnelles dont leur employeur peut relever, ils se voient appliquer certaines dispositions importantes du code du travail auxquelles renvoie l'article L. 423-2 du CASF.
- [410] Les services de l'ASE des départements enquêtés ont indiqué que la réforme, par la loi du 27 juin 2005, des procédures de recrutement des assistants familiaux avait notamment porté ses fruits dans deux domaines, celui de l'élimination des doublons de procédures entre l'agrément et le recrutement et celui de la recherche d'une meilleure adéquation entre l'offre d'assistants familiaux et la demande de placement (grâce en particulier à la suppression de la mention de l'âge des enfants dans la décision d'agrément).
- [411] La question du « statut » des assistants familiaux des départements (agent contractuel de collectivité territoriale) a été évoquée à plusieurs reprises par certains interlocuteurs de la mission, employeurs ou représentants des assistants familiaux qui plaident pour une intégration de l'emploi d'assistant familial dans le statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales. Le Conseil général de Seine-Saint-Denis a clairement indiqué son souhait en tête du préambule du protocole des assistants familiaux de ce département (voir *infra* l'analyse de ce protocole)<sup>102</sup>. Cette question est complexe et mérite une étude approfondie. A ce stade, la mission observe d'une part, que cette demande ne fait pas l'unanimité parmi les professionnels, certains d'entre eux redoutant qu'une intégration en qualité de fonctionnaire ne fasse perdre aux assistants familiaux les avantages fiscaux qui s'attachent à une partie de leur rémunération et, d'autre part que certaines dispositions du statut général des fonctionnaires sont peu adaptées aux fortes spécificités du métier d'assistant familial.

<sup>101</sup> Principalement la convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966 mais aussi celle des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951 et celle du personnel salarié de la Croix-Rouge française.

<sup>102</sup> « Le Conseil général soucieux du statut des assistants familiaux aurait souhaité que celui-ci évolue vers une intégration dans le statut des agents de la fonction publique territoriale, tout en garantissant la double

[412] Le contrat d'accueil prévu à l'article L. 421-16 du CASF est conclu entre l'assistant familial et son employeur, pour chaque mineur accueilli. Il est annexé au contrat de travail puisque les conditions de prise en charge de l'enfant confié (accueil continu ou intermittent par exemple) y sont précisées et vont avoir un impact direct sur la rémunération de l'assistant familial. Conçu pour constituer un lien étroit entre le service de l'ASE, l'enfant et sa famille et l'assistant familial et son entourage<sup>103</sup>, le contrat d'accueil se situe au cœur du dispositif de placement familial des jeunes relevant de l'aide sociale à l'enfance. Précisant le rôle de chacun des acteurs, le contrat d'accueil se veut à la fois le cadre de l'accueil adapté à chaque enfant et un support de la professionnalisation de l'assistant familial dont le sens des fonctions est mis en évidence.

[413] Le rapport précité d'évaluation par la DGCS de la mise en œuvre de la loi du 27 juin 2005 fait plusieurs observations sur le contrat d'accueil :

- les données recueillies sont trop peu nombreuses pour en déduire que le contrat d'accueil est bien mis en place partout. Il est vrai que certains contrats d'accueil sont élaborés au niveau des territoires (les circonscriptions de l'ASE) sans que les services centraux compétents du Conseil général en assurent la comptabilité ni a fortiori le suivi ;
- la qualité des contrats d'accueil est très diverse, allant du simple document administratif sans intérêt particulier à un outil de contractualisation des conditions d'accueil de l'enfant. Le rapport de la DGCS note ainsi : « un certain nombre de départements s'en servent d'outil de discussion entre référent et assistant familial dans les réunions de synthèse et l'intègrent au projet individualisé de l'enfant confié » ;
- certaines dispositions de l'article L. 421-16 sont délicates à mettre en œuvre. Il en est ainsi de la mention dans le contrat d'accueil des conditions de départ de l'enfant, difficiles à cerner à l'avance avec précision, et de la rédaction du contrat au moment même de l'arrivée de l'enfant, un délai pouvant être nécessaire pour appréhender la situation effective de l'accueil et l'adapter au contrat.

**Recommandation n°33 : Maintenir l'obligation de rédiger le contrat d'accueil dès l'admission en se ménageant des possibilités d'avenants pour tenir compte des évolutions nécessaires dans la prise en charge de l'enfant.**

#### 6.1.3.2. La mise en place de filtres

[414] Dans les départements où la situation est tendue, les services du Conseil général pourraient être tentés de recruter sans précaution particulière dès lors que l'assistant familial est agréé. Pour autant, des dispositifs particuliers sont partout mis en place pour instaurer un nouveau filtre entre l'agrément et le recrutement.

[415] Tel est notamment le cas en Seine-Saint-Denis dont le dispositif est décrit dans l'encadré ci-après.

---

compétence du président du Conseil général en sa qualité de gardien des enfants et en sa qualité d'employeur ».

<sup>103</sup> A noter que le contrat d'accueil est conclu entre l'assistant familial et son employeur mais doit préciser notamment le rôle de la famille d'accueil.

**Encadré n° 9 : Le dispositif mis en place en Seine-Saint-Denis  
pour sélectionner les assistants familiaux à recruter parmi ceux qui sont agréés**

En Seine-Saint-Denis, une équipe, installée dans un local situé à Drancy, a pour seule mission d'opérer le recrutement des assistants familiaux parmi ceux qui sont agréés. L'équipe compte 2,5 éducatrices spécialisées, 2 psychologues, chacune à mi-temps, et une secrétaire pour procéder à l'évaluation de toutes les candidatures ; l'équipe participe également aux campagnes de recrutement et établit les liens nécessaires avec le service de la PMI. Concrètement, le recrutement obéit à un processus long :

- le candidat adresse d'abord une lettre de motivation, un *curriculum vitae* et une copie de l'agrément ; en retour, il reçoit une plaquette d'information et la liste des conditions à remplir en sus de celles qui avaient été déjà exigées pour l'agrément : avoir plus de 28 ans, savoir lire et écrire, avoir eu des enfants et résider à moins de 100 kms de la Seine-Saint-Denis ;
- il est alors sollicité pour deux entretiens séparés, l'un avec une éducatrice, l'autre avec une psychologue, dans les locaux du service, à Drancy ;
- ensuite, une visite est organisée chez le candidat pour examiner les lieux et, si possible, rencontrer le conjoint ;
- puis de nouveaux entretiens ont lieu ;
- l'étape suivante se matérialise par deux écrits rédigés séparément, l'un par l'éducatrice et l'autre par la psychologue ;
- enfin, une instance de validation des recrutements est réunie.

Le candidat qui suit la procédure jusqu'à son terme normal a eu au total 4 ou 5 entretiens qui se sont déroulés sur une période de 4 à 5 semaines.

En principe, une fois qu'elle s'est prononcée sur l'opportunité du recrutement, l'équipe n'intervient plus. Toutefois, si l'assistant familial a fait l'objet d'une suspension de ses fonctions ou de mesures conservatoires puis paraît pouvoir à nouveau être employé par le Conseil général ou bien si, suite à une suspicion de malveillance, il y a eu enquête et si le juge a classé l'affaire sans suite, le même processus que pour l'embauche initiale est mis en place : il aboutit soit à un nouveau recrutement, soit à un licenciement. Enfin, l'équipe intervient pour diverses situations particulières, par exemple lorsque, pour un cas précis, on a besoin de recruter un assistant familial en province, par exemple près du lieu où un jeune a pu trouver une formation qui lui convient.

Le fonctionnement de la cellule *ad hoc* mise en place en Seine-Saint-Denis est certes intéressant mais force est de relever sa faible efficacité : en 2011, 131 candidatures ont été déposées ; après étude des dossiers, 68 candidats ont été autorisés à commencer la procédure qui n'a été menée à son terme que pour 37 d'entre eux (candidatures présentées en instance de validation) et 15 ont été effectivement recrutés alors que le service emploie 4,5 personnes en équivalents temps plein.

[416] Dans le Var, suite à l'agrément, un entretien a lieu qui permet d'approfondir la situation (par exemple, l'assistant familial pourra-t-il conduire régulièrement un enfant dans un hôpital un peu éloigné ou encore quelles seront les dates habituelles de ses prises de congés ?) et, surtout, d'élaborer une fiche descriptive du type d'enfant que l'assistant familial souhaiterait accueillir. Par exemple, dans l'un des dossiers étudiés par la mission, l'assistante familiale a exprimé le vœu de prendre en charge un bébé pour qu'il y ait une réelle différence d'âge avec le plus jeune de ses propres enfants.

[417] En Indre-et-Loire, les responsables du service du placement familial prennent connaissance des deux écrits issus des instructions auxquelles ont procédé l'assistante sociale de la circonscription et le psychologue durant la phase préparatoire à l'agrément ; puis ils demandent au responsable du « pôle enfance » au sein de la maison départementale de la solidarité géographiquement compétente de conduire une troisième enquête qui, elle-même, se déroule en deux temps : au domicile du candidat, si possible en présence de son conjoint et de ses enfants puis dans un bureau de la maison départementale où, en principe, le candidat vient seul. C'est au vu des trois rapports, rédigés séparément et délibérément non synthétisés, que la responsable du service du placement familial se forge une opinion.

- [418] En définitive, on se doit d'entendre un discours largement répandu sur une grave pénurie d'assistants familiaux et, en même temps, de constater l'existence d'un nombre important d'assistants familiaux agréés mais non embauchés.
- [419] Certes, comme on l'a déjà indiqué, les raisons réelles de cette situation paraissent moins tenir à une différence d'approche entre les services instructeurs de l'agrément (la PMI) et ceux en charge du recrutement (l'ASE) qu'à l'impossibilité de refuser l'agrément dès que les conditions limitativement énumérées dans les textes sont remplies. Pour autant, dans certains départements enquêtés, l'écart entre le nombre des assistants familiaux agréés et recrutés est trop élevé pour que cette seule explication puisse être retenue, sans pour autant que d'autres facteurs soient réellement identifiables.
- [420] Le rapport précité d'évaluation par la DGCS pointe également un possible effet pervers de l'une des dispositions de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance : « certains services soulignent que la réforme de la protection de l'enfant de 2007, qui préconise une proximité entre le lieu de vie de l'enfant et la résidence des parents, a orienté le recrutement géographique des assistants familiaux dans un sens qui peut d'avérer préjudiciable à nombre d'entre eux ».

#### **6.1.4. Les formations et le diplôme**

##### 6.1.4.1. Le dispositif légal et réglementaire relatif aux formations et au diplôme

- [421] Le dispositif législatif et réglementaire relatif aux formations des assistants familiaux s'articule autour d'un stage préparatoire à l'accueil d'enfants et d'une formation préparatoire au diplôme d'Etat d'assistant familial (DEAF).
- [422] Exigé par l'article L. 421-15 (1<sup>er</sup> alinéa) du CASF, dans les deux mois précédant l'accueil du premier enfant confié à un assistant familial au titre du premier contrat de travail suivant son agrément, ce stage préparatoire est d'une durée de 60 heures (Art. D. 421-43, 1<sup>er</sup> alinéa, du CASF). Pour chaque assistant familial concerné est désigné un référent professionnel qui ne peut être en position d'exercer professionnellement le suivi d'enfants confiés à l'assistant familial (Art. D. 421-43, 2<sup>ème</sup> alinéa).
- [423] L'assistant familial doit par ailleurs suivre une formation « adaptée aux besoins spécifiques des enfants accueillis » dans un délai de trois ans après le premier contrat de travail suivant son agrément (Art. L. 421-15, 2<sup>ème</sup> alinéa, du CASF). Si cette formation est obligatoire, l'obtention du diplôme d'Etat à laquelle elle conduit ne l'est pas. Le référent professionnel cité ci-dessus, désigné auprès de l'assistant familial pour son stage préparatoire, l'accompagne également durant la totalité de sa formation obligatoire. Cette formation est, sauf exception, d'une durée de 240 heures (Art. D. 421-43, 3<sup>ème</sup> alinéa). Le législateur a clairement précisé que l'employeur « organise et finance l'accueil de l'enfant pendant les heures de formation ».
- [424] Le diplôme d'Etat d'assistant familial est régi par les dispositions fixées aux articles D. 451-100 à 104 du CASF et à l'arrêté, y compris ses annexes, du 14 mars 2006. Ces textes organisent la formation (dispensée en alternance sur une amplitude de 18 à 24 mois) de telle sorte que le diplôme d'Etat puisse être obtenu par la validation des acquis de l'expérience professionnelle des assistants familiaux concernés. Sont ainsi définis avec méthode et précision trois domaines dont chacun d'eux est repris et décliné dans trois référentiels : formation, certification et professionnel. Ces domaines sont les suivants :
- accueil et intégration de l'enfant dans sa famille d'accueil (140 heures) ;
  - accompagnement éducatif de l'enfant (60 heures) ;
  - communication professionnelle (40 heures).
- [425] Outre les référentiels de formation et de certification, le référentiel professionnel, indiquant que l'assistant familial est un travailleur social, décline en détail les trois domaines de compétences cités ci-dessus en insistant sur les réponses aux besoins physiques, psychiques et de soins de l'enfant ainsi que sur les modalités de son intégration dans sa famille d'accueil.

- [426] Le rapport d'évaluation précité préparé par la DGCS dresse un bilan très favorable du dispositif de formation des assistants familiaux. Construit à partir d'un volume d'heures ajusté au niveau V de certification et d'un programme au contenu souple, avec la possibilité de mêler apports théoriques et examen de cas pratiques, aisément accessible à la validation des acquis de l'expérience (VAE) professionnelle, ce dispositif apparaît bien adapté aux particularités d'une activité en voie de professionnalisation. Quelques aspects sont à surveiller ou à améliorer :
- dans les départements où la tension est forte sur l'offre d'assistants familiaux au regard de la demande, le stage préparatoire peut difficilement intervenir avant l'accueil proprement dit ;
  - incontestable outil d'obtention d'un statut professionnel, la formation préparatoire au DEAF et a fortiori l'obtention du diplôme paraissent peu accessibles à certains assistants familiaux certes expérimentés mais disposant de peu d'instruction et maîtrisant mal le français écrit. Il en résulte la nécessité pour les départements de développer des politiques volontaristes de mise ou de remise à niveau des professionnels de telle sorte que ces derniers puissent avoir une chance raisonnable d'entrer dans le processus de VAE pour l'obtention du diplôme d'Etat ;
  - le dispositif de formation mis en place pour les assistants familiaux peut faire redouter un système de discrimination à l'embauche pour les non diplômés ou de rémunération « à deux vitesses », le rapport de la DGCS soulignant que certains départements revalorisent la rémunération des assistants familiaux diplômés, alors même que la possession du diplôme d'Etat n'est pas obligatoire ;
  - les missions assignées au référent dont bénéficie l'assistant familial pendant son stage préparatoire et sa formation apparaissent peu homogènes d'un département à l'autre.
- [427] Le Conseil général de Seine-Saint-Denis a créé un centre départemental de formation des assistants sociaux qui, sur certains points, revendique d'aller au-delà de ce qu'impose le référentiel de formation, par exemple en insistant sur les problématiques propres à l'accueil des adolescents et en concevant un module thématique sur la laïcité. La formation dispensée est ainsi plus proche de 300 que de 240 heures. En outre, le centre départemental propose des formations continues, le plus souvent sous la forme de stages thématiques, parfois pluri-professionnels.
- [428] Dans ce même département, est accolée au centre de formation une halte-garderie de 12 places pour les enfants confiés aux assistants familiaux qui sont en formation, avec le regret exprimé par tous que ce nombre soit insuffisant.
- [429] Par ailleurs, la mission a enregistré, dans certains départements, la volonté de maintenir des formes de contrôle en cas de renouvellement automatique, sans pour autant aller à l'encontre de l'esprit ni de la lettre de la loi : la personne est bien agréée de manière définitive ou jusqu'à ce qu'une procédure de retrait soit menée à son terme mais, comme pour tout titulaire d'un contrat à durée indéterminée, ceci ne doit pas s'opposer à la pratique périodique d'une évaluation des qualités professionnelles, sans compter que l'état des locaux doit également être périodiquement vérifié.
- [430] La mission a également noté que, dans un département enquêté, une procédure de contrôle, toutefois allégée, a été mise en place pour le premier renouvellement d'agrément qui suit l'obtention du diplôme.

#### 6.1.4.2. Une forte valeur symbolique

- [431] A bien des égards, le dispositif paraît avoir une valeur symbolique plus forte et un impact réel peut-être plus réduit que ce que l'on avait initialement envisagé.
- [432] Pour de nombreux interlocuteurs de la mission, le dispositif (incluant les formations et le diplôme) est perçu comme n'ayant pour seule finalité que de contribuer à la reconnaissance de ce que les fonctions exercées par les assistants familiaux constituent un « vrai » métier. Plus précisément, les responsables de services de l'ASE sont unanimes sur le fait que le diplôme aide les assistants familiaux à « avoir une identité » mais la plupart d'entre eux ne considèrent pas qu'il apporte une garantie quant aux compétences : « il y a d'excellents assistants familiaux sans diplôme ».
- [433] En fait, il apparaît qu'au moins deux questions sont encore en suspens :
- d'abord, la nécessité d'encourager les formations communes aux travailleurs sociaux et aux assistants familiaux et, en miroir, de développer dans la formation des travailleurs sociaux un module qui leur explique le mode de fonctionnement du placement familial, afin de « professionnaliser les professionnels » sur cette thématique très particulière de l'accueil familial. La Seine-Saint-Denis organise quelques formations communes aux travailleurs sociaux des circonscriptions et aux assistants familiaux ; leur succès est tout relatif, la plupart des éducateurs spécialisés considérant que leur niveau de connaissances est supérieur à celui des assistants familiaux et qu'ils n'ont donc pas à recevoir les mêmes formations ;
  - ensuite, la nécessité de traiter la question des passerelles avec d'autres métiers, et notamment celui d'éducateur : « on ne veut plus être assistant familial pendant 30 ans » (sur ce point, voir la recommandation figurant à la fin du § 6.3.3.3).

#### 6.1.5. Vers un nouveau profil des assistants familiaux ?

- [434] C'est une « particularité française que de s'engager dans une professionnalisation des assistants familiaux dans le cadre de la protection de l'enfance, initiée déjà depuis 1992. [...] La formation et le diplôme d'Etat viennent mettre en acte la conception selon laquelle il ne suffit plus d'avoir élevé soi-même des enfants et d'avoir été *a priori* de bons parents pour être de bons "assistants familiaux" pour ces enfants qui ne sont pas à soi »<sup>104</sup>.
- [435] Singulièrement renforcée par la loi précitée de 2005, la professionnalisation des assistants familiaux appelle un bilan qui mette en balance les améliorations qu'elle a pu produire dans la qualité des prises en charge avec le risque de transformer l'assistant familial en un professionnel situé trop à distance de l'enfant, qui est considéré alors comme un « cas » et, en conséquence, potentiellement peu ou mal intégré à la vie familiale.
- [436] Faute d'informations collectées et synthétisées de manière rigoureuse, il n'est pas possible de tracer le « profil-type » de l'assistant familial de 2013. Au demeurant, sans doute conviendrait-il de dresser plusieurs profils, tant les différences peuvent être importantes d'un département à l'autre.
- [437] Ainsi, parmi les départements enquêtés, la Seine-Saint-Denis présente des caractéristiques très particulières : les assistants familiaux, désormais quasiment tous originaires du Maghreb, de première ou de seconde génération, ont souvent pratiqué une autre profession antérieurement (et rarement le métier d'assistant maternel), sont devenus assistants familiaux lorsque leurs propres enfants ont quitté leur domicile, ont eu connaissance de ce métier essentiellement par le bouche à oreilles et ont eu envie de l'exercer pour un faisceau de raisons au sein desquelles la possibilité de disposer d'un salaire sensiblement plus élevé que dans un emploi non ou peu qualifié dans l'industrie ou les services occupe une place certaine<sup>105</sup>.

<sup>104</sup> Séverine Euillet : op. cit.

<sup>105</sup> D'autant que, du fait de la pression de la demande dans ce département, la plupart des assistants familiaux accueillent trois enfants ou plus par dérogation.

- [438] Plus précisément, en Seine-Saint-Denis, les profils de nouveaux embauchés paraissent aller en se diversifiant et l'on y constate l'amorce d'un hiatus entre d'une part des assistants familiaux recrutés depuis de nombreuses années et qui continuent d'éprouver des difficultés pour manier la langue française, surtout à l'écrit, et d'autre part des personnes qui deviennent assistant familial après avoir eu une expérience professionnelle d'un bon niveau, qui ont fait des études, parfois supérieures, et qui veulent recevoir une formation plus axée sur la pédagogie que sur la puériculture, pour bien se différencier des assistantes maternelles.
- [439] La situation particulière de la Seine-Saint-Denis vient également de ce que le niveau de la rémunération obtenu en gardant trois enfants, ou plus par dérogation, paraît être plus souvent qu'ailleurs à l'origine de la décision de devenir assistant familial, sachant que cette réalité n'emporte pas, par nature, de risque spécifique pour les enfants accueillis, du moins jusqu'à ce que soit atteint le seuil où le nombre des enfants pris en charge devient trop élevé pour qu'il soit répondu au mieux aux besoins de chacun.
- [440] Enfin, dans ce département, du fait de l'ampleur des besoins, les assistants familiaux se trouvent en position de force face au Conseil général, ce qui leur permet d'obtenir des conditions de travail et de rémunération plus favorables qu'ailleurs.
- [441] A certains égards, on peut envisager que la Seine-Saint-Denis préfigure une situation qui ne cesse de gagner du terrain<sup>106</sup>, ne serait-ce qu'en raison de la démographie de la profession : là où les assistantes familiales étaient de « bonnes nounous » chaleureuses, tolérantes quant au profil des enfants à accueillir, peu revendicatrices dans leurs relations avec les services des Conseils généraux, la génération des nouveaux assistants familiaux est mieux formée et probablement mieux armée pour gérer les situations difficiles, plus solidaire entre ses membres et plus exigeante à l'égard des employeurs<sup>107</sup>. Si l'activité de l'assistant familial ne constitue pas un métier comme les autres, en raison du lieu de son déroulement et de l'implication particulière qu'il y faut, celles et ceux qui l'exercent adoptent ainsi progressivement des comportements proches de ceux des salariés de toute profession.
- [442] Cette évolution, déjà largement à l'œuvre, est due pour une part à « l'esprit du temps »<sup>108</sup> mais elle s'explique également par la mise en application de la loi précitée de 2005.
- [443] En revanche, l'évolution est inquiétante lorsqu'elle conduit à des comportements non compatibles avec la pratique d'un métier qui s'exerce dans le cadre d'un service public. Notamment, s'il est normal que tout assistant familial fasse part du profil d'enfants qu'il se sent le plus apte à prendre en charge dans de bonnes conditions et s'il est souhaitable que le service de l'ASE en tienne compte dans sa mission d'appariement entre un enfant en attente d'un placement et une famille d'accueil, il ne serait pas conforme au bon fonctionnement du service public qu'un assistant familial refuse systématiquement tous les enfants qui lui paraîtraient ne pas parfaitement répondre au profil qu'il souhaite. Les Conseils généraux ne peuvent non plus cautionner les demandes de week-ends ou de vacances qui sont insuffisamment planifiées, qui contraignent les services de l'ASE à improviser dans l'urgence et qui, surtout, nuisent à la qualité de la prise en charge de l'enfant.

---

<sup>106</sup> Parmi les départements enquêtés autres que la Seine-Saint-Denis, le Var est le plus concerné par ces évolutions.

<sup>107</sup> En Seine-Saint-Denis, le taux de syndicalisation des assistants familiaux est très élevé.

<sup>108</sup> Dans le Var, par exemple, il est de plus en plus fréquent que l'assistant familial soit accompagné d'un avocat lors d'une audition par la commission consultative paritaire départementale.

## 6.2. *Un métier très particulier*

### 6.2.1. **Une implication qui va nécessairement au-delà de ce qu'elle est dans la plupart des métiers, y compris de la sphère sociale, et qui concerne aussi l'entourage de l'assistant familial**

#### 6.2.1.1. L'implication de l'assistant familial mais aussi de son entourage

- [444] Les activités d'accueil familial dans le cadre de l'ASE concernent à la fois une personne (l'assistant familial) et son entourage, l'ensemble constituant une famille d'accueil (Art. L. 421-2 du CASF précité). Dans cet esprit, certaines dispositions législatives ou réglementaires importantes font référence à la fois à l'assistant familial et à la famille d'accueil. Il en est ainsi du contrat d'accueil visé à l'article L. 421-16 du CASF, qui est conclu avec l'assistant familial mais qui est obligatoirement porté à la connaissance des autres membres de la famille d'accueil (4<sup>ème</sup> alinéa du même article), le rôle de la famille d'accueil dans son ensemble devant être précisé dans le contrat.
- [445] La relation du cas d'Arnaud (*supra*, au chapitre 2) et la description des problématiques touchant à l'entrée de l'enfant dans le dispositif (chapitre 3) comme à la vie de l'enfant accueilli (chapitre 4) ont permis de percevoir les exigences auxquelles doit répondre la famille d'accueil, c'est-à-dire l'assistant familial mais également son entourage.
- [446] Ces exigences sont à la fois quantitatives (à savoir mesurables en nombre d'heures passées) et qualitatives (portant sur le savoir-être et le savoir-faire).
- [447] Le projet de service du placement familial spécialisé géré par l'ADSEA de Seine-Saint-Denis évoque la notion de « maternage réfléchi » des familles d'accueil. Ce document contient deux phrases accolées dont la juxtaposition porte témoignage des ambiguïtés de toute définition du métier d'assistant familial : « le rôle "maternant" des assistantes familiales est important et, à ce titre, elles sont amenées à gérer les liens affectifs à travers leurs propos et comportements, dans un contexte de proximité physique constante. Le caractère professionnel positionne l'assistante familiale à distance de ce qu'elle fait et des services qu'elle rend, notamment par son association à l'élaboration de la problématique, et l'accès aux informations fondant la problématique et le projet ». Le document tente la synthèse suivante : « cette proximité constante et la distance nécessaire à prendre créent une situation qui exige un savoir-faire quant à la nature des relations engagées avec le mineur ».
- [448] « Même si tout métier mobilise l'identité personnelle du sujet, ce constat est d'autant plus vrai chez les assistants familiaux pour au moins deux raisons : la spécificité du métier (accueillir chez soi 24 heures sur 24 un enfant en souffrance séparé de ses parents) qui fait particulièrement appel à des émotions et sentiments relatifs à la sphère de l'expérience et de l'histoire personnelle ; et l'absence ou la faiblesse de l'identité professionnelle »<sup>109</sup>.
- [449] Dans certains cas, des enfants ne sont pris en charge dans la journée dans aucune institution ; ils ont des troubles d'une gravité telle qu'aucune forme de scolarisation en milieu ordinaire n'est envisageable et ils sont en liste d'attente pour une admission en établissement médico-social ou pour une prise en charge en pédo-psychiatrie. Ces enfants sont donc au domicile de l'assistant familial tous les jours : « 24 heures sur 24, semaine comme week-end, je suis sur le pont »<sup>110</sup>. La seule solution réside alors dans la mise en place d'un relais.
- [450] Réglementairement (Art. R. 421-38 du CASF), toute personne hébergée doit être déclarée, ce qui inclut le conjoint, les enfants de l'assistant familial et, plus généralement, tous ceux qui vivent sous son toit. Tout changement de conjoint ou de compagnon doit être signalé car un extrait du casier judiciaire n° 3 doit être fourni pour l'agrément (Art. L. 421-3) et il convient d'actualiser le dossier en cas de changement.

<sup>109</sup> Séverine Euillet : op. cit.

<sup>110</sup> Marie-Luce Varachaud, assistante familiale, interviewée dans le Journal du département de Saône-et-Loire - n° 41 - octobre 2012.



[451] Comme déjà indiqué, l'article L. 421-2 du CASF précise que « l'assistant familial constitue, avec l'ensemble des personnes résidant à son domicile, une famille d'accueil ». Et, de fait, à des degrés divers, les procédures en place dans tous les départements enquêtés, tant pour l'agrément que pour le recrutement, accordent une place au conjoint puis, une fois l'assistant familial recruté, les travailleurs sociaux intériorisent l'existence du mari ou de l'épouse et, parfois explicitement, lui demandent de contribuer à la prise en charge des enfants confiés, l'exemple le plus souvent cité concernant le transport des enfants.

[452] Mais, dans l'un au moins des départements enquêtés, la nécessité est soulignée de poser des bornes : « mon interlocutrice, c'est la salariée ». Plus précisément, la professionnalisation des assistants familiaux se traduit par cette réalité que c'est l'assistant familial qui a reçu une formation, si brève soit-elle, et non le conjoint. Il importe d'en tirer les conséquences et de rendre visible pour tous que c'est bien l'assistant familial agréé et recruté par le Conseil général qui est le professionnel à qui l'ASE s'adresse ; ceci doit permettre de prévenir les situations délétères où le conjoint s'immisce trop dans la prise en charge de l'enfant et, par exemple, impose sa présence en toutes circonstances. La sphère professionnelle doit avoir son autonomie.

[453] Dans certains cas où l'assistant familial est contraint de ne plus exercer sa fonction pendant quelques jours, par exemple en cas de maladie, la situation est souvent réglée par le contrat d'accueil comme on l'a vu *supra* au § 4.3.1.2.

[454] La mission estime toutefois qu'au minimum, la mention du dispositif retenu doit explicitement figurer dans le contrat d'accueil (comme décrit au § 4.3.1.2) ou dans l'un de ses avenants et qu'il pourrait être opportun de retenir une formule juridiquement plus solide, par exemple sous la forme d'un agrément provisoire dont certaines formalités pourraient être allégées.

**Recommandation n°34 : Concevoir une forme d'agrément provisoire, dont certaines formalités pourraient être allégées, délivré à la personne désignée dans le contrat d'accueil et susceptible de remplacer l'assistant familial pour une courte durée.**

#### 6.2.1.2. La question des congés

[455] Les dispositions relatives aux congés des assistants familiaux ont été profondément réformées par la loi précitée de 2005. Les droits à congés des assistants familiaux employés par une personne morale de droit privé (notamment une association) sont régis par les dispositions combinées des articles L. 423-33, L. 423-6 et D. 423-26 du CASF. Ces dispositions ont été étendues aux assistants familiaux employés par des personnes morales de droit public (dont les assistants familiaux relevant des Conseil généraux) par l'article L. 422-1 du CASF.

[456] Les règles régissant les congés des assistants familiaux ont été établies pour concilier au mieux le maintien de la qualité d'accueil de l'enfant et les souhaits des salariés. En matière de congés, les principales dispositions sont les suivantes :

- sous réserve de l'intérêt de l'enfant, l'assistant familial a droit à un minimum de 21 jours de congés annuels, dont au minimum 12 consécutifs ;
- dès lors que l'assistant familial le sollicite par écrit, à l'occasion de sa demande de congé, l'employeur doit organiser le départ simultané de tous les enfants et leur garantir un accueil temporaire de qualité ;
- l'assistant familial doit demander l'accord préalable de l'employeur pour prendre des congés et se séparer des enfants qui lui sont confiés. Avec l'accord écrit de l'assistant familial, il est institué un report de ses congés annuels dans la limite de 14 jours par an. Dans ce cas, la rémunération perçue est maintenue sans que s'y ajoutent les indemnités de congés payés ;
- l'indemnité représentative de congés payés est égale au 1/10ème du total formé par les rémunérations perçues par l'assistant familial (salaire de base et, le cas échéant, majoration pour sujétions spéciales, indemnités d'attente) et par l'indemnité de congés payés de l'année précédente. Lorsque les enfants restent chez l'assistant familial, sa rémunération est maintenue et s'ajoute à l'indemnité représentative de congés payés.

- [457] La mission a constaté dans les départements enquêtés que c'est moins la durée des congés qui pose problème aux employeurs et aux assistants familiaux que les conditions dans lesquelles ils sont accordés au regard de l'équilibre nécessaire mais difficile, voire impossible, à obtenir entre le respect de l'intérêt de l'enfant, dont le Conseil général employeur est le garant, et celui des droits reconnus en la matière aux assistants familiaux.
- [458] Le rapport d'évaluation précité préparé par la DGCS indique que les congés des assistants familiaux restent trop peu encadrés en citant principalement des procédures d'octroi assez différentes d'un département à l'autre. Sont évoqués des cas de congés imposés, pour éviter l'épuisement professionnel de l'assistant familial mais aussi pour des raisons de commodité de gestion. Dans de nombreux départements, les services de l'ASE « encouragent » les assistants familiaux à trouver eux-mêmes un collègue habitant à proximité. En Seine-Saint-Denis, les conditions d'octroi des congés de toute nature (annuels, pour évènements familiaux, maladie, accident du travail, maternité), des jours supplémentaires propres à ce département pouvant s'y ajouter, font l'objet d'un chapitre particulier du protocole déjà cité des assistants familiaux. Pour autant, des problèmes persistent (voir ci-dessous).
- [459] Le contrat d'accueil passé entre l'ADSEA de la Seine-Saint-Denis et l'assistant familial indique : « selon le projet de prise en charge élaboré pour l'enfant, l'assistant familial peut l'emmener en vacances durant ses congés annuels. Il percevra dans ce cas une indemnité de 3,05 € / jour / enfant. Cette majoration "vacances" est attribuée afin de participer aux frais supplémentaires de location, camping, hôtel et loisirs, occasionnés par le départ en vacances du mineur avec l'assistant familial. [...] Elle est limitée à 35 jours, consécutifs ou non, dans l'année ».
- [460] Ici comme sur d'autres points, les témoignages recueillis en Seine-Saint-Denis font état de situations plus tendues qu'ailleurs, sachant qu'il paraît probable que les évolutions qu'on y enregistre ne demeureront pas longtemps confinées à l'Ile-de-France :
- lorsqu'un assistant familial accueille un enfant depuis seulement quelques semaines et qu'il dépose une demande de congé qui va supposer, s'il y est répondu positivement, que l'enfant soit temporairement confié à un autre assistant familial, il y a un arbitrage de plus en plus délicat à rendre entre la prise en considération des besoins de cet enfant et le respect des droits du salarié. Alors qu'il semble qu'elles se résolvaient assez aisément naguère, les questions de cette nature paraissent se poser désormais avec une plus grande acuité, notamment en Seine-Saint-Denis ;
  - dans le même esprit, les responsables du service de l'ASE notent qu'il y a quelques années encore, il était courant que les assistants familiaux partent en vacances avec les enfants qui leur étaient confiés et, lorsque ça ne leur était pas possible de le faire, ils expliquaient les raisons de cette impossibilité et motivaient leur demande de recours à un autre assistant familial pour la prise en charge de l'enfant ; aujourd'hui, il n'en va plus ainsi et les assistants familiaux considèrent spontanément qu'il est de la responsabilité du Conseil général de trouver des solutions telles qu'ils puissent partir en vacances sans emmener l'enfant qu'ils accueillent le reste de l'année ; indirectement, ceci se traduit par une forte croissance de l'enveloppe consacrée à la participation des enfants placés à des séjours en colonies de vacances.
- [461] En Indre-et-Loire, au cours de l'année 2010, 74 % des assistants familiaux ont demandé à bénéficier de congés : 328 demandes ont été déposées, qui ont exigé que des solutions soient trouvées pour 544 enfants ; ces demandes n'ont fait l'objet que de 2 refus. Le nombre de jours de congés annuels est de 34 jours pour un enfant et 39 pour 2 enfants et plus ; le nombre de jours sollicités lors de chaque demande se répartit à peu près en trois tiers : de 1 à 5 jours dans 31 % des cas, de 6 à 10 jours dans 34 % des cas et plus de 10 jours dans 35 % des cas. Il est à noter que, dans 82 % des cas, la proposition de remplacement a été faite par l'assistant familial qui sollicitait l'octroi d'un congé ; dans 55 % des cas, l'enfant a été admis chez un autre assistant familial, dans 19 % des cas, il est parti dans une structure collective (colonie de vacances ou gîte) et dans 13 % des cas, il a séjourné dans sa famille d'origine.

**Recommandation n°35 : Inciter les départements à poser dans un protocole les conditions d'octroi des congés des assistants familiaux.**

**6.2.2. Un système de rémunération constitué de nombreux éléments et porteur d'inégalités**

6.2.2.1. Le dispositif relatif aux rémunérations

- [462] Réformé et amélioré par la loi précitée du 27 juin 2005, le système de rémunération des assistants familiaux reste complexe.
- [463] Le CASF fixe les conditions de rémunération des assistants familiaux employés par des personnes morales de droit privé (Partie législative - Livre IV - titre II - chapitre III) en précisant que ces dispositions s'appliquent aux assistants familiaux employés par des personnes morales de droit public (Art. L 422-1). Il est important de noter que le CASF établit la plupart du temps des seuils planchers<sup>111</sup> que les employeurs privés ou publics peuvent dépasser et dépassent le plus souvent. C'est le cas par exemple de la convention collective nationale du 15 mars 1966, déjà citée, qui couvre la plus grande partie des assistants familiaux employés par les associations (gestionnaires de services de placement familial spécialisé) dont l'avenant 305 du 20 mars 2007 prévoit des adaptations au statut légal de rémunération plus favorables pour les intéressés. C'est le cas également pour un grand nombre de Conseils généraux qui modulent, avec parfois de grandes différences d'un département à l'autre, les éléments de rémunération des assistants familiaux en fonction de considérations locales.
- [464] Sont analysés ci-après les éléments de rémunération se rapportant à une fonction d'accueil permanent et continu.
- [465] Aux termes des articles L. 423-30 et D. 423-23 du CASF, la rémunération de base des assistants familiaux se décompose en deux parts :
- une part correspondant à la fonction globale d'accueil qui ne peut être inférieure à 50 fois le salaire minimum de croissance (SMIC) par mois ;
  - une part correspondant à l'accueil de chaque enfant qui ne peut être inférieure à 70 fois le SMIC par mois et par enfant.
- [466] Cette rémunération dite garantie par la loi correspond à la durée mentionnée dans le contrat d'accueil. Le montant de la rémunération de base de l'assistant familial est ainsi directement lié au nombre d'enfants accueillis, chaque employeur étant libre de le fixer soit au niveau du minimum légal soit au-dessus. De ce point de vue, la rémunération de base des assistants familiaux employés par les associations apparaît plus homogène que celle de leurs homologues des départements puisque, dans le premier cas, sont appliqués les montants conventionnels pour tous (sauf rares accords locaux plus favorables) alors que dans le second cas, chaque Conseil général détermine sa politique salariale.
- [467] A cette rémunération de base, s'ajoutent d'une part des indemnités accordées en cas de suspension d'agrément, de retrait ou d'absence d'enfant et d'autre part des indemnités ou allocations venant compléter le salaire de base.
- [468] Outre des indemnités de licenciement prévues par le CASF (Art. D. 423-4)<sup>112</sup> et du revenu de remplacement lorsqu'ils sont involontairement privés d'emploi (Art. L. 422-3 du CASF), les assistants familiaux bénéficient :
- d'une indemnité compensatrice en cas de suspension d'agrément (Art. L. 423-8 et D. 423-3 du CASF) qui ne peut être inférieure, par mois, au montant minimum de la part correspondant à la fonction globale d'accueil ;

<sup>111</sup> L'expression « qui ne peut être inférieur(e) à... » est très souvent utilisée.

<sup>112</sup> Sauf si ce dernier est intervenu pour faute grave (Art. L. 423-12).

- d'une indemnité d'attente lorsque l'employeur n'a pas ou plus d'enfants à confier (Articles L. 423-31 et D. 423-25 du CASF) dont le montant ne peut être inférieur, par jour, à 2,8 fois le SMIC.

[469] Par ailleurs, diverses indemnités et allocations s'ajoutent au salaire de base.

[470] Des indemnités et fournitures destinées à l'entretien de l'enfant sont prévues aux articles L. 423-4, D. 423-21 et D. 423-22 du CASF. Elles ont pour but de couvrir les frais engagés par l'assistant familial pour la nourriture, l'hébergement, l'hygiène corporelle, les loisirs familiaux et les déplacements de proximité liés à la vie quotidienne de l'enfant ; leur montant, qui peut être modulé en fonction de l'âge de l'enfant, ne peut être inférieur à 3,5 fois le SMIC. Il faut noter que ces indemnités et fournitures sont dues pour toute journée d'accueil commencée, ce qui rend particulièrement onéreux le dispositif d'accueil en binôme par exemple (voir *supra* § 4.3.1.3.). Le même article indique que les frais pris en charge au titre du projet individualisé pour l'enfant (habillement, argent de poche, activités culturelles ou sportives spécifiques, fournitures scolaires), font l'objet de versements spécifiques, sans autre précision.

[471] En outre, la rémunération de l'assistant familial est majorée pour tenir compte de sujétions exceptionnelles entraînées éventuellement par des handicaps, maladies ou inadaptations du ou des enfants accueillis (Art. L. 423-13 du CASF). L'article D. 423-1 du CASF exige que « des contraintes réelles, dues aux soins particuliers ou à l'éducation spéciale entraînés par l'état de santé de l'enfant » pèsent sur l'assistant familial et l'article D. 423-2 souligne que cette majoration de la rémunération, qui ne peut être inférieure à 15,5 fois le SMIC mensuel pour un enfant accueilli de façon continue, est révisée compte tenu de l'évolution de l'état de santé de l'enfant.

[472] Enfin, est créée une indemnité de disponibilité par l'article L. 422-4 du CASF. Peuvent en bénéficier les assistants familiaux qui s'engagent à accueillir dans l'urgence, à tout moment et immédiatement un ou plusieurs enfants<sup>113</sup> qui leur seraient présentés. En contrepartie, ces assistants familiaux perçoivent, durant les périodes où aucun enfant ne leur est confié, une indemnité de disponibilité dont le montant ne peut être inférieur à 2,25 fois le montant SMIC pour chaque journée où aucun enfant n'est accueilli (Art. D. 422-6 du CASF).

#### 6.2.2.2. De nombreux éléments de rémunération et des difficultés récurrentes d'application

[473] Le salaire de base d'un assistant familial employé par un Conseil général est assez différent d'un département à l'autre. A titre d'exemple, à partir des documents remis à la mission, on note que le salaire de base d'un assistant familial accueillant en continu et à temps complet deux enfants est de 1 974 €bruts par mois en Indre-et-Loire, de 2 240 €bruts par mois dans le Var et de 2 461 € par bruts par mois en Seine-Saint-Denis<sup>114</sup>, soit un écart, sur ce seul poste de rémunération, d'environ 20 % entre l'Indre-et-Loire et la Seine-Saint-Denis.

[474] Au surplus, certains départements ont mis en place des dispositifs de bonification pour ancienneté qui s'assimilent à des grilles indiciaires permettant aux assistants familiaux des déroulements de carrière :

- dans le Var, la prime à l'ancienneté est accordée à partir de 3 ans d'expérience sous condition d'avoir terminé la formation obligatoire<sup>115</sup>. Un barème annuel d'ancienneté (6 tranches allant de plus de 3 ans à plus de 25 ans) renvoient à un nombre d'heures de SMIC supplémentaires (de 12 heures pour la première tranche à 72 heures pour la dernière) ;
- en Seine-Saint-Denis, ce sont des points indiciaires de la fonction publique qui sont attribués selon une grille prenant en compte 21 ans d'ancienneté par tranches de 3 ans à compter de la

<sup>113</sup> Dans la limite d'un nombre maximum convenu avec le service de l'ASE.

<sup>114</sup> Base SMIC horaire au 1<sup>er</sup> juillet 2012 pour l'Indre-et-Loire et le Var et au 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour la Seine-Saint-Denis.

<sup>115</sup> A noter que la possession du diplôme d'Etat d'assistant familial n'est pas exigée.

date d'embauche (7 tranches au total), le nombre de points attribués variant de 6 (1ère tranche) à 55 (dernière tranche).

- [475] Le système des indemnités est quant à lui particulièrement complexe et exige manifestement, de la part des services des Conseils généraux, un temps consacré à leur gestion quelque peu disproportionné au regard du nombre de personnes concernées. En effet, ces indemnités sont nombreuses et doivent être adaptées à l'évolution à la fois de la situation de l'enfant et des modes d'accueil.
- [476] Le département du Var a remis un tableau à la mission répertoriant pas moins de 14 indemnités, dont la plupart sont versées selon des barèmes ou des tranches d'âge, séparées en deux groupes :
- 7 types d'indemnités et allocations versées aux assistants familiaux pour l'entretien et l'éducation des enfants de l'ASE : indemnité d'entretien, allocation d'habillement, allocation d'argent de poche, cadeaux de Noël, frais de loisirs, succès aux examens, allocation de rentrée scolaire ;
  - 7 « prises en charges supplémentaires » soumises à l'accord préalable des inspecteurs : allocation de puériculture, haltes-garderies et crèches, allocations activités culturelles et sportives, frais de soutien scolaire, majoration de l'indemnité d'entretien pour les vacances, voyages scolaires, classes vertes, classes de neige et frais de centre aéré.
- [477] Ces dispositifs, leur complexité et le volumineux temps de gestion qu'ils occasionnent, se retrouvent peu ou prou dans l'ensemble des départements enquêtés. S'y ajoute la gestion des frais de déplacement et des différents modes d'accueil (intermittent semaine, intermittent week-end et jours fériés, accueil en binôme, en séquentiel, en relais, etc.).
- [478] Par ailleurs, d'une manière générale, le niveau faible de l'indemnité d'attente renvoie à la question de la précarité financière des assistants familiaux agréés mais auxquels aucun enfant n'est confié.
- [479] Les conditions d'octroi et de retrait de l'indemnité pour sujétions exceptionnelles posent également problème. Concrètement, lorsqu'une aide financière a été accordée pour compenser une sujétion exceptionnelle liée au comportement ou à la pathologie de l'enfant accueilli, il est très difficile de la retirer, même s'il est constaté que la situation de l'enfant s'est améliorée et que la charge qu'il impose est moindre. En outre, cette indemnité peut être accordée de manière plus ou moins stricte selon les départements.
- [480] Paradoxalement, le foisonnement des indemnités et allocations de toutes sortes ne permet pas toujours de traiter comme il conviendrait certaines situations précises. A titre d'exemple, on peut citer le cas exposé par la représentante d'une organisation syndicale : il ressort de l'article D. 423-21 du CASF que l'indemnité d'entretien inclut « les déplacements de proximité liés à la vie quotidienne de l'enfant » (comme indiqué ci-dessus). Mais qu'en est-il dans le cas d'un enfant scolarisé à 9 kms du domicile de l'assistant familial sans qu'un ramassage scolaire soit organisé ? L'assistant familial conduit l'enfant le matin puis rentre chez lui et il en va de même le soir, ce qui représente 36 kms par jour à faire 6 jours par semaine, soit 864 kms en un mois ; au prix désormais atteint par le carburant et sans même tenir compte de l'entretien de la voiture et de sa dépréciation, peut-on vraiment considérer que l'indemnité d'entretien est suffisante ?
- [481] Une autre situation a été signalée à la mission : des mairies refuseraient que les enfants placés dans une famille d'accueil puissent accéder aux cantines au motif que les sommes versées à l'assistant familial par le Conseil général couvrent les frais de nourriture et, en cas d'accès, ce serait le tarif spécifique aux enfants « hors commune » qui serait appliqué.

[482] Enfin, sans que la liste des difficultés exposées ne soit exhaustive, l'obligation de rémunérer sur la base du tarif déterminé par le Conseil général du lieu de résidence de l'assistant familial génère un nombre important d'erreurs dans les départements qui emploient de nombreux assistants familiaux extérieurs au département (tel est le cas de la Seine-Saint-Denis<sup>116</sup>).

### 6.2.2.3. La diversité des situations locales

[483] Le grand nombre d'indemnités, avantages et allocations versés aux assistants familiaux et la possibilité offerte aux employeurs de les moduler génèrent des rémunérations très dissemblables d'un département à l'autre dans le cadre d'un accueil « de droit commun » (accueil continu ne donnant pas lieu à des indemnités ou majorations exceptionnelles).

[484] Les avantages supplémentaires accordés soit pour tenir compte de la spécificité et de la difficulté de certaines situations soit pour subvenir aux besoins particuliers de l'enfant accueilli, avec des pratiques très différentes entre départements, accentuent ce phénomène d'hétérogénéité<sup>117</sup>.

[485] En Indre-et-Loire, la majoration de salaire prévue pour compenser les contraintes liées à la prise en charge d'un enfant en situation de handicap est accordée à l'issue d'une procédure d'instruction au cours de laquelle un document de 10 pages doit être rempli ; il vise à identifier de manière aussi précise que possible les charges supplémentaires qu'impose la présence de l'enfant. A titre d'exemple, au chapitre « évaluation de l'autonomie », la fiche « alimentation » doit permettre de savoir si l'enfant, « pour manger », n'a pas besoin d'aide, a besoin d'une aide partielle ou d'une aide totale ; la même question se pose « pour boire » ; puis il est demandé si l'enfant requiert des « menus particuliers » jamais, parfois ou tout le temps et, en cas de réponse positive, il faut préciser si ceci répond à des « goûts particuliers » ou à un « régime prescrit par le médecin » ou bien si l'enfant « ne mange que mixé » ; enfin, la fiche doit permettre de savoir si « le temps de repas » est anormalement long. D'autres séries de questions portent sur le sommeil, la toilette, la continence, etc. Les « déplacements liés au handicap ou à la maladie » sont inventoriés et le « temps supplémentaire accordé par l'assistant familial à l'enfant du fait de son handicap » doit être chiffré « sans compter les déplacements ». La dixième feuille du document conclut sur la majoration proposée : aucune, 25 %, 50 % ou 100 % (dans les deux derniers cas, un certificat médical doit être fourni), et sur sa durée : 1 an ou 2 ans pour un « handicap peu susceptible d'évolution ».

[486] En même temps, pour l'accueil d'un enfant vraiment très « difficile », la plupart des assistants familiaux paraissent préférer obtenir un soutien plutôt qu'un surcroît de rémunération (d'où la politique mise en place en Indre-et-Loire et décrite ci-après au § 6.3.2).

[487] Dans un autre domaine, le contrat d'accueil passé entre l'ADSEA de la Seine-Saint-Denis et l'assistant familial indique que « sauf autre convention du travailleur social avec les parents, l'assistant familial assure tous les déplacements et accompagnements nécessités par le suivi médical (soins divers, rééducation, psychothérapie), rencontres parents-enfants, activités de loisirs individuels ou en groupes, écoles, etc. ». Le même document ajoute une phrase que l'on pourrait juger superflue ou susceptible d'être mal interprétée : « cet accompagnement peut concrétiser l'intérêt que l'assistant familial prend pour l'enfant accueilli ».

### **Recommandation n°36 : Rendre plus transparentes les politiques (salariales et connexes) adoptées par les Conseils généraux.**

<sup>116</sup> 17,50% (232 sur 1329) des placements familiaux en Seine-Saint-Denis sont extérieurs au département au 31 décembre 2011.

<sup>117</sup> La mission a eu connaissance de la situation suivante : une assistante familiale accueille 3 enfants, dont 1 ouvrant droit à une majoration pour handicap de 50 %. Son bulletin de salaire fait état d'un net à payer pour le mois de septembre 2012 de 4 262,11 € et d'un net imposable de 643,64 €. Outre le salaire, le net à payer inclut notamment l'argent de poche des trois enfants, l'entretien, l'habillement, la majoration de salaire pour l'enfant en situation de handicap (474 €) et des indemnités kilométriques (316 €).

**Recommandation n°37 : Inciter les Conseils généraux à mieux identifier les coûts de gestion des assistants familiaux et à rationaliser les dispositifs dans un souci d'efficacité.**

[488] Au final, l'accumulation constatée de dispositions spécifiques peut paraître se situer à certains égards en contradiction avec le discours jusqu'ici souvent tenu que ce n'est pas le niveau de la rémunération qui constitue le facteur déclenchant de l'entrée dans le métier d'assistant familial. Avec toutefois deux nuances : d'une part, ceci n'est peut-être plus aussi sûr qu'auparavant dans les départements d'Ile-de-France, comme on l'a indiqué *supra*, et, d'autre part, si le montant du salaire n'est pas à l'origine même de la demande initiale d'agrément, une fois celui-ci obtenu et une fois le premier enfant accueilli, c'est souvent l'espoir d'accéder à une « vraie » rémunération, comparable, voire supérieure, à celle qu'offrirait un emploi à temps plein en usine ou dans un emploi de service, qui va conduire à solliciter l'accueil d'un deuxième ou d'un troisième enfant. Avec d'ailleurs un effet pervers : plus le salaire obtenu est élevé (soit par le nombre d'enfants accueillis soit par l'importance des avantages annexes accordés par le Conseil général) et plus la précarité de l'emploi est durement ressentie.

6.2.2.4. La nécessité d'une clarification générale

[489] Au-delà des aspects liés à la rémunération, les textes relatifs au mode d'exercice des fonctions d'assistant familial sont dispersés, pas toujours parfaitement cohérents entre eux (notamment entre le code du travail et le CFAS) et interprétés de manière différente d'un département à l'autre. Il y aurait lieu de procéder à un balayage exhaustif des textes applicables, de les réunir en un unique document incluant les « jurisprudences » (celles issues de jugements et les pratiques).

**Recommandation n°38 : Rassembler dans un guide l'ensemble des textes et jurisprudences applicables aux assistants familiaux.**

**6.3. Une profession qui se sent peu soutenue**

**6.3.1. Pour les assistants familiaux relevant des Conseils généraux, une intégration dans les équipes des services de l'aide sociale à l'enfance qui demeure toute relative**

[490] Les organisations représentatives des assistants familiaux (associations professionnelles et syndicats) portent prioritairement trois revendications : une meilleure association des assistants familiaux aux processus de décision concernant les enfants qui leur sont confiés, l'obtention d'un accompagnement qui pallie le caractère obligatoirement isolé de l'exercice de la profession, la concrétisation de la présomption d'innocence en cas d'accusation de mauvais traitement. Ces trois préoccupations sont plus souvent mises en avant que les demandes relatives au statut ou à la rémunération, sans qu'il faille pour autant ignorer ces dernières.

- [491] Les dispositions législatives et réglementaires sont sans ambiguïté s'agissant de la qualification à donner aux activités de l'assistant familial. Les règles relatives aux conditions d'agrément, de recrutement, de formation, d'exercice professionnel de l'assistant familial sont rassemblées dans les livres IV (partie législative et partie réglementaire) du CASF intitulés « professions et activités sociales ». L'arrêté, déjà cité, du 14 mars 2006 relatif à la formation des assistants familiaux qualifie ceux-ci de travailleur sociaux<sup>118</sup>. C'est également à ce titre que les dispositions législatives, déjà citées, relatives au contrat d'accueil mêlent intimement l'assistant familial aux modalités de mise en œuvre du projet individualisé de l'enfant et prévoient qu'il soit informé de la situation de l'enfant « notamment sur le plan de sa santé et de son état psychologique et sur les conséquences de sa situation sur la prise en charge au quotidien ». Le même article législatif indique que l'assistant familial, d'une part est consulté préalablement sur toute décision prise par l'employeur concernant le mineur accueilli à titre permanent et d'autre part participe à l'évaluation de la situation de ce mineur.
- [492] Il en résulte que l'assistant familial doit être considéré comme un membre à part entière de l'équipe du service de l'aide sociale à l'enfance, ce qui est cohérent avec le développement voulu et organisé de sa professionnalisation.
- [493] Pourtant, l'intégration des assistants familiaux au sein des équipes est loin d'être acquise.
- [494] Le rapport précité d'évaluation par la DGCS de la loi du 27 juin 2005 pointe deux principales explications des lacunes constatées, à des échelles différentes, selon les départements :
- certains départements n'ont pas tiré, en termes d'organisation interne de leurs services, toutes les conséquences de la loi précitée de 2005, les nouvelles dispositions relatives à la professionnalisation des assistants familiaux « bouleversant l'ordre établi » ;
  - certaines résistances culturelles se sont parfois faites jour du côté des travailleurs sociaux qui « ont accueilli froidement » la réforme dans sa visée « professionnalisante ». Certains d'entre eux peinent encore à considérer les assistants familiaux comme des acteurs de l'intervention sociale. Par ailleurs, un sentiment de dépossession hiérarchique de la part des travailleurs sociaux, s'agissant du suivi de l'enfant et des décisions à prendre ou à proposer le concernant, peut se présenter çà et là.

#### 6.3.1.1. Membre d'une équipe ou prestataire externe ?

- [495] Comme l'indique un chercheur, « la loi 2005-706 du 27 juin 2005 [...] renforce la qualification des assistants familiaux par l'intégration à une équipe, et le développement de la professionnalisation à travers une formation enrichie et l'instauration d'un diplôme d'Etat »<sup>119</sup>. De fait, l'insertion effective des assistants familiaux dans les réflexions et interventions des services de l'ASE est autant susceptible de concourir à la pertinence de leurs actions quotidiennes auprès des enfants que l'accomplissement du cursus de formation : elle doit donc être placée sur le même plan.
- [496] Comme indiqué ci-dessus, de par la loi, le contrat d'accueil règle les questions relatives aux relations entre l'assistant familial et les services du Conseil général. Comme l'indique par exemple un contrat examiné par la mission, « la famille d'accueil travaille en étroite collaboration avec le service de l'aide sociale à l'enfance. Elle doit informer régulièrement les travailleurs sociaux de l'adaptation et de l'évolution de l'enfant, ainsi que de tout fait important le concernant. Elle doit accepter et faciliter leurs visites, participer aux réunions qu'ils organisent, et leur laisser la possibilité d'un contact individuel avec l'enfant de la façon dont ils le souhaitent. [...] Le service de l'ASE s'engage à apporter à l'enfant et à sa famille d'accueil toute l'aide matérielle nécessaire et par l'intermédiaire des travailleurs sociaux, un soutien éducatif, dans la limite des moyens disponibles, afin de faciliter le bon déroulement du placement »<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> Annexe à l'arrêté du 14 mars 2006 : « L'assistant familial est un travailleur social qui exerce une profession définie et réglementée d'accueil permanent à son domicile et dans sa famille de mineurs ou de jeunes majeurs de dix-huit à vingt et un ans ».

<sup>119</sup> Séverine Euillet : op. cit.

<sup>120</sup> Article 3 d'un contrat d'accueil mis en place en Indre-et-Loire.



[497] En fait, il est certain que, dans certains départements, le turn-over des travailleurs sociaux référents, avec des pratiques qui peuvent être très différentes de l'un à l'autre, ne facilite pas l'intégration de l'assistant familial dans l'équipe de l'ASE. Par ailleurs, plus qualifié, le travailleur social référent de l'enfant, apparaît souvent comme le « superviseur » de l'assistant familial qui se perçoit comme « exécutant ». D'une manière générale, le constat est fait d'une faible intégration des assistants familiaux au processus de décision. Parmi les multiples cas cités à la mission, on peut noter :

- des réorientations d'enfants (vers un établissement ou vers un autre assistant familial) qui ont été insuffisamment expliquées et ne sont pas comprises ;
- des décisions prises en équipe close par le service de l'ASE et dont l'assistant familial est informé sans qu'elles soient motivées ;
- l'absence des assistants familiaux aux réunions de synthèse ou bien l'organisation de réunions en deux temps : on évoque la situation de l'enfant et ses éventuels progrès ou difficultés en présence de l'assistant familial puis dans un second temps les décisions sont prises hors de la présence de l'assistant familial : « au motif qu'on est trop proche de l'enfant dans l'affectif, on nous écarte » ou encore « on nous annonce que... » alors qu'on veut avoir prise sur la décision ; on veut participer à la concertation autour de l'enfant et ne pas seulement recevoir des informations non expliquées ; « pour certaines équipes, le rôle de la famille d'accueil, c'est d'observer, de rapporter mais pas d'analyser et les familles d'accueil qui essaient de donner leur avis se le font reprocher »<sup>121</sup>.

[498] Au total, la question du partage de l'information est primordiale et il convient d'éviter de « se cristalliser dans une problématique interne/externe où l'assistant familial, à la frontière entre le service et la famille, ne transmet rien à l'équipe ASE de ce qui est à l'œuvre dans son univers familial et, inversement, ne laisse pas les éléments extérieurs y entrer »<sup>122</sup>.

[499] Face à ces situations, la mission constate qu'il y a très peu de protocolisation de la relation de l'assistant familial avec l'équipe, alors même que les dispositions législatives et réglementaires y invitent.

[500] L'Association départementale de sauvegarde de l'enfant, de l'adolescent et de l'adulte de la Seine-Saint-Denis organise une réunion d'une demi-journée par trimestre qui regroupe les responsables du service du placement familial spécialisé, les travailleurs sociaux et les assistants familiaux afin de « transmettre aux assistantes familiales des informations sur le service et l'association et d'échanger sur des questions d'organisation et d'orientation du service »<sup>123</sup>. Par ailleurs, des réunions générales du placement familial spécialisé « ont lieu deux journées par an le samedi en présence de la directrice, de la chef de service, des travailleurs sociaux, des familles d'accueil (l'assistante familiale et son conjoint) et éventuellement les psychologues et psychiatre. Elles permettent de travailler ensemble des thèmes, parfois avec un intervenant extérieur, et sont l'occasion d'échanges »<sup>124</sup>.

[501] S'il paraît souhaitable que les assistants familiaux soient beaucoup plus associés qu'aujourd'hui à la préparation des rapports destinés au juge et s'il pourrait souvent être utile que le juge puisse disposer d'un document écrit par l'assistant familial et annexé au rapport de l'ASE, rien ne justifierait que l'assistant familial assiste ou participe aux audiences qui se déroulent dans le cabinet du juge. Il y a en effet tout lieu de bien marquer en l'espèce que c'est le Conseil général qui est partie à l'affaire ; il serait à la fois non conforme au droit et perturbateur pour les enfants qui participent aux audiences de laisser envisager que l'on se situe dans un contentieux opposant d'un côté les parents biologiques et de l'autre côté l'assistant familial. La mission note d'ailleurs qu'aucun de ses interlocuteurs n'a souhaité que le dispositif aujourd'hui en vigueur soit modifié sur ce point.

---

<sup>121</sup> Document remis à la mission par une organisation syndicale.

<sup>122</sup> Séverine Euillet : op. cit.

<sup>123</sup> Projet de service du placement familial spécialisé.

<sup>124</sup> Ibid.

**Recommandation n°39 : Responsabiliser les Conseils généraux dans la mise en œuvre effective des dispositions législatives relatives au contrat d'accueil qui associent l'assistant familial à la prise des décisions relatives à l'enfant.**

6.3.1.2. Des soutiens incertains

- [502] La mission a entendu l'un des médecins qu'elle a rencontrés lui déclarer : « on ne s'occupe d'elles que si elles crient au secours ».
- [503] Si cette déclaration ne correspond pas à la réalité dans l'ensemble des départements enquêtés par la mission, il n'en faut pas moins souligner l'importance des écarts de pratiques entre travailleurs sociaux d'un département à l'autre et parfois au sein d'un même département, selon les territoires et circonscriptions. Sur ce point, la mission estime qu'il convient de s'attacher à combler d'éventuelles défaillances de la formation initiale des travailleurs sociaux qui ne leur dirait rien (ou pas assez) sur les réalités du placement familial et, aussi, que l'accent doit être mis sur l'intérêt pour les travailleurs sociaux de suivre des actions de formation continue sur le thème de l'accueil familial. En Seine-Saint-Denis deux mesures intéressantes ont été prises, d'une part l'ouverture à d'autres professionnels du secteur de stages habituellement réservés aux assistants familiaux et d'autre part, l'organisation d'une formation sur le thème de l'accueil familial destinée aux nouveaux professionnels des circonscriptions de l'ASE ; il semble que, pour l'instant, ces initiatives n'aient pas rencontré un grand succès.
- [504] La plupart des représentants associatifs et syndicaux des assistants familiaux insistent sur le fait que, concrètement, les travailleurs sociaux de l'ASE sont à la fois « juge et partie » : d'après ces organisations, il est certes naturel que les travailleurs sociaux puissent critiquer certains comportements adoptés ou certaines initiatives prises par les assistants familiaux mais ils ne disposent pas d'un regard suffisamment distancié puisqu'ils ont en charge le suivi des mêmes enfants ; or, d'après les représentants des organisations reçues par la mission aux niveaux national et local, en cas de désaccord entre l'assistant familial et le travailleur social, c'est toujours celui-ci qui a le dernier mot, à la fois parce qu'il est porté par toute son institution, ce qui n'est pas le cas de l'assistant familial qui reste considéré comme extérieur au service de l'ASE, et parce que la pérennité de l'emploi de l'assistant familial est liée à l'avis qui est émis sur lui par les travailleurs sociaux du Conseil général : « ce sont les mêmes qui nous accompagnent et qui nous contrôlent », souligne une présidente d'association.
- [505] D'où ce qu'indiquent de nombreux représentants des assistants familiaux : d'une part, la nature des relations entre l'assistant familial et le service de l'ASE est trop tributaire de l'entente entre les personnes, tous les cas de figure étant possibles depuis une confiance absolue faite à l'assistant familial qui n'est jamais « contrôlé » jusqu'à une mise à distance de l'assistant familial qui est tenu pour l'exécutant du donneur d'ordre qu'est le travailleur social et, d'autre part, l'auto-censure pratiquée par les assistants familiaux qui, s'ils déclarent rencontrer une difficulté, non seulement ne reçoivent aucune aide mais sont accusés de manquer de savoir faire, craignent alors que l'enfant leur soit retiré puis qu'aucun autre ne leur soit confié et qu'ils demeurent dans la situation d'être agréés mais non embauchés, après une forme rampante de licenciement (sur ce point particulier, voir *infra* § 6.3.3) ; il en va de même s'ils manifestent un désaccord, même minime ; bref, pour éviter cela, « on dit le minimum et ce que l'autre veut entendre », selon le mot du représentant d'une association d'assistants familiaux.
- [506] Dans le Var, les responsables concernés estiment répondre en partie à ces situations en faisant vivre une forme de « triangulation » destinée à assurer une régulation des éventuels désaccords. Par exemple si un assistant familial fait savoir au service du placement familial qu'il est en désaccord sur un point particulier avec le travailleur social qui suit l'enfant, la « triangulation » consiste à faire examiner le problème par l'équipe locale de l'unité territoriale, par le service du placement familial et par le service de l'aide sociale à l'enfance, étant entendu que, dans la nouvelle organisation du siège, la distinction est plus nettement marquée qu'avant entre ces deux derniers services.

### 6.3.1.3. Un exercice insuffisamment suivi

- [507] Aux termes de l'article L. 221-1 du CASF, « le service de l'aide sociale à l'enfance peut faire appel à des organismes publics ou privés habilités [...] ou à des personnes physiques. Le service contrôle les personnes physiques ou morales à qui il a confié des mineurs, en vue de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement ».
- [508] Le même service peut-il assurer et le soutien (aide à la prise en charge d'enfants présentant pour beaucoup des profils atypiques et protection par rapport aux familles d'origine) et le contrôle ?
- [509] En Seine-Saint-Denis, les travailleurs sociaux pratiquent très peu de visites au domicile des assistants familiaux. Il conviendrait d'expliquer aux assistants familiaux le sens que devraient prendre ces visites sur place qui ne seraient pas destinées à doubler la procédure mise en place pour l'agrément ou, le cas échéant, son renouvellement mais qui viseraient à permettre au travailleur social de visualiser périodiquement l'univers de l'enfant qu'il a la responsabilité de suivre. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que ces visites soient inopinées ; un délai de prévenance peut être observé, sachant que si le domicile est inapproprié ou mal tenu, le fait d'avoir averti l'assistant familial quelques heures à l'avance ne devrait pas changer fondamentalement la situation.
- [510] La visite du référent au domicile du travailleur familial paraît très inégalement pratiquée sans que la fréquence des déplacements du travailleur social chez l'assistant familial paraisse strictement liée au poids de sa charge de travail : c'est plutôt fonction de l'idée personnelle que chaque travailleur social se fait du bon exercice de sa mission et de ce qui est utile pour l'enfant. De surcroît, la visite au domicile n'est pas sans ambiguïté : est-ce prioritairement pour rencontrer l'enfant ou l'assistant familial ? est-ce pour aider celui-ci ou pour le contrôler ?
- [511] En tout état de cause, il est nécessaire qu'un dialogue s'établisse entre le référent et l'enfant hors de la présence de l'assistant familial pour que la parole soit libre et, particulièrement pour les pré-adolescents et les adolescents, que le jeune puisse s'exprimer sur des sujets qu'il ne souhaite pas aborder avec la famille d'accueil (par exemple sur tout ce qui concerne sa sexualité) ; mais il est souhaitable aussi que le référent puisse voir ensemble l'enfant et l'assistant familial, ce qui contribuera à l'éclairer sur le niveau de qualité de la relation qui a pu s'établir.
- [512] En Indre-et-Loire, lorsqu'il paraît nécessaire de rappeler à ses obligations l'un des assistants familiaux, la règle est établie que ce n'est jamais le travailleur social référent de l'enfant qui est chargé de le faire : c'est le responsable de la circonscription concernée de l'ASE (le « responsable de pôle » selon la terminologie locale) et le chef de service qui coiffe plusieurs « pôles » qui conduisent le premier entretien ; en cas de nécessité, un second entretien a lieu, qui mobilise cette fois-ci le chef de service précité et la responsable du service du placement familial.
- [513] Les diverses questions ci-dessus paraissent être apaisées dans le cadre des placements familiaux spécialisés à gestion associative qui sont de beaucoup plus petite dimension et avec un taux plus élevé de travailleurs sociaux par assistants familiaux.

- [514] En Indre-et-Loire, un dispositif intéressant est mis en place qui tient à la fois du contrôle *a posteriori* et du soutien aux assistants familiaux, le second aspect l'emportant sur le premier : à chaque fois que le placement d'un enfant dans une famille d'accueil prend fin, un bilan de fin d'accueil est effectué. Chronologiquement, le travailleur social référent rédige un écrit qui résume ce qui s'est passé durant la période du placement, qui émet une forme de jugement, explicite ou indirect, sur la pratique professionnelle de l'assistant familial et qui précise comment le service envisage la suite : continuer ou non de confier des enfants et, si oui, plutôt de tel profil ; puis le travailleur social et le responsable de la circonscription du service de l'ASE reçoivent ensemble l'assistant familial et lui font part de ce qui est écrit ; concrètement, ils lisent ensemble le texte sur l'écran de l'ordinateur ; si l'assistant familial demande que certains mots ou certaines expressions soient modifiés, c'est possible ; en revanche, le document n'est pas modifiable sur les points essentiels ; à l'issue de cette lecture en commun, l'assistant familial dispose d'une copie du document ; il a alors un délai de huit jours pour écrire ses observations qu'il doit renvoyer au service de l'ASE. Certains assistants familiaux seraient prêts à signer le document dès la fin de l'échange oral mais un délai est imposé pour qu'il y ait un recul et une réflexion avant la signature.
- [515] La mission estime nécessaire de rendre obligatoire la tenue d'une réunion de bilan lorsque le placement familial d'un enfant s'achève, quelle que soit la raison de la cessation de la prise en charge ; cette réunion doit permettre à l'assistant familial et à l'ensemble des autres membres de l'équipe concernés par le cas de l'enfant de tirer les principaux enseignements de la manière dont s'est déroulé le séjour de l'enfant dans la famille d'accueil et de réfléchir aux modalités à retenir pour la poursuite de la collaboration entre l'assistant familial et le Conseil général (description du profil-type de l'enfant qu'il conviendrait de confier à cette famille pour remplacer celui qui est parti, maintien ou modification des modalités relatives aux contacts entre la famille d'accueil et le service de l'ASE, etc.).

**Recommandation n°40 : Généraliser la pratique du « bilan de fin d'accueil ».**

**6.3.2. Divers dispositifs mis en place pour apporter un accompagnement aux assistants familiaux**

- [516] La famille d'accueil n'est pas une solution d'hébergement ; c'est un lieu où se jouent des interactions complexes autour du devenir d'un enfant fragilisé. Il y a donc nécessité d'accompagner les assistants familiaux qui se plaignent plus de leur isolement qu'ils ne craignent un entrisme dans leur vie privée à l'occasion de contrôles.

6.3.2.1. La mise en place d'un référent ou d'une équipe de référents

- [517] Le rapport précité de la DGCS indique que « le référent apparaît pour tous comme une indéniable plus value de la loi ». Au vu de ses constats dans les départements enquêtés, la mission ne partage pas cette analyse et a au contraire observé certaines lacunes dans la mise en place du dispositif créant un référent professionnel. Il se trouve même que, dans un département enquêté, le référent professionnel désigné l'est pour un nombre beaucoup trop important d'assistants familiaux (environ 400) et que son installation dans les services centraux du Conseil général (alors que sa compétence géographique s'exerce à l'égard d'une zone éloignée) ne lui permet pas de disposer de la proximité nécessaire pour un accompagnement circonstancié des assistants familiaux.
- [518] La décision a été récemment prise en Seine-Saint-Denis de constituer une équipe centralisée dédiée à l'accompagnement des assistants familiaux et au suivi des pratiques professionnelles ; elle sera composée de 7 travailleurs sociaux et psychologues et de 14 « assistants familiaux ressources » qui bénéficieront d'une formation *ad hoc* et d'une rémunération spécifique équivalant au salaire que rapporterait l'accueil d'un enfant supplémentaire. L'équipe aura deux missions essentielles : permettre l'accompagnement professionnel des assistants familiaux, notamment en intervenant autour de l'accueil de l'enfant ou à la demande de l'assistant familial et opérer le choix de l'assistant familial pour tout enfant qui doit être pris en charge dans une famille d'accueil afin de faire cesser les effets pervers du dispositif actuel (décrits *supra* au § 3.3.2.1).

[519] Non encore en place, ce dispositif paraît porteur de potentialités particulièrement intéressantes. Le nombre d'agents prévu pour constituer l'équipe paraît raisonnable : ils devraient être suffisamment nombreux pour que chacun ait la possibilité d'entrer personnellement en contact avec la plupart des assistants familiaux dont il accompagnerait l'activité. Surtout, la mixité de l'équipe incluant des travailleurs sociaux, des psychologues et des assistants familiaux ainsi que la proportion prévue entre eux constituent autant d'atouts pour un partage positif des expériences. Enfin, la rémunération envisagée pour les « assistants familiaux ressources » paraît adéquate.

**Recommandation n°41 : Encourager la constitution d'équipes d'accompagnement des assistants familiaux composées de travailleurs sociaux, de psychologues et d'assistants familiaux.**

6.3.2.2. La pratique observée en Indre-et-Loire de l'apport d'une aide ciblée pour la prise en charge d'un enfant en situation de handicap ou d'une fratrie

[520] Le Conseil général d'Indre-et-Loire a mis en place des aides destinées aux assistants familiaux qui accueillent un enfant en situation de handicap. Lors de sa séance du 16 décembre 2004, le Conseil général a en effet adopté diverses mesures « afin de favoriser l'orientation des enfants handicapés relevant du service de l'ASE en famille d'accueil » : comme indiqué précédemment, certaines consistent en une majoration du salaire et de l'indemnité d'entretien, d'autres prévoient un accompagnement spécifique (avec la « création d'un groupe de parole » et la « création d'un module spécifique au champ du handicap dans le cadre de la formation permanente ») et, enfin, un dispositif particulier d'aide matérielle est mis en place. Ainsi, la délibération prévoit l'intervention d'une auxiliaire familiale au domicile de l'assistant familial « accueillant un enfant handicapé à temps complet (les enfants en internat spécialisé ne sont pas concernés) à raison de quatre heures hebdomadaires, soit un crédit annuel de 184 heures réparties sur 46 semaines ».

[521] Un document de mise en œuvre de la délibération, daté d'octobre 2010 indique les « conditions d'ouverture du droit » : il faut soit un « accueil à temps complet de trois jeunes ou plus, dont une fratrie »<sup>125</sup> soit un « accueil à temps complet d'un jeune ouvrant droit, du fait de la particularité de sa prise en charge, à une majoration de salaire pour l'assistant familial de 50 % ou 100 % », le cumul des deux dispositifs n'étant pas possible.

[522] Au titre des « activités de l'auxiliaire », le document précise que « l'auxiliaire familiale accomplit au domicile de l'assistant familial les activités domestiques courantes, à savoir : l'entretien de la maison, à l'exclusion des gros travaux, la préparation des repas, le repassage. [...] En aucun cas, l'auxiliaire familiale n'assume une responsabilité ou une quelconque prise en charge à l'égard des enfants accueillis ou des propres enfants de l'assistant familial ».

[523] Sur près de 400 assistants familiaux, 26 ont bénéficié de l'aide d'une auxiliaire familiale pour l'accueil d'une fratrie et 15 pour la prise en charge d'au moins un enfant en situation de handicap (à comparer avec le nombre total d'enfants handicapés ouvrant droit à une majoration de salaire pour l'assistant familial qui les accueille : 115 au moment de l'enquête sur place).

6.3.2.3. Deux mesures concrètes relativement peu coûteuses et assez simples à mettre en œuvre.

[524] Parmi les accompagnements dont les assistants familiaux ressentent le plus la nécessité, figure l'organisation d'une permanence efficace pour la nuit et le week-end avec, par rapport aux dispositifs qui sont déjà en place dans la plupart des départements, la désignation d'un permanencier qui connaisse avec précision les problématiques du placement familial et qui soit capable de répondre rapidement et à bon escient, son rôle ne se bornant pas à enregistrer les faits sur une « main courante ».

**Recommandation n°42 : Professionnaliser les permanences de nuit et de week-end.**

<sup>125</sup> Dans cette hypothèse, la mesure est accordée au titre de l'accord sur la réduction du temps de travail.

- [525] Par ailleurs, la mise en place de groupes de parole et d'analyse des pratiques animés par un psychologue, si possible extérieur aux équipes, est particulièrement appréciée là où elle a pu être mise en place, avec par exemple un fonctionnement à raison d'une réunion de deux heures tenue une fois par mois pour un groupe d'une petite dizaine d'assistants familiaux.

**Recommandation n°43 : Systématiser la mise en place de groupes de parole et d'analyse des pratiques animés par un psychologue, si possible extérieur aux équipes.**

**6.3.3. Les clarifications qu'appellent les conditions de déroulement des procédures disciplinaires et les licenciements ou fins d'exercice non souhaitées**

6.3.3.1. Un contexte délicat

- [526] L'intérêt de l'enfant exige que des mesures fortes et rapides puissent être prises dès que l'on peut soupçonner le risque d'une mise en danger mais les droits des assistants familiaux et la présomption d'innocence gagneraient à être mieux respectés.
- [527] On peut penser que le degré de tolérance par rapport aux éventuelles défaillances qui peuvent être constatées dans les familles d'accueil va plutôt en décroissant : dès lors que la loi a prévu la professionnalisation, il devient logique que les pratiques professionnelles soient examinées plus souvent et de plus près et que les manquements soient sanctionnés avec plus de fermeté qu'à une époque où le dévouement était la seule qualité requise.
- [528] Mais les membres des organisations syndicales ou associatives qui représentent les assistants familiaux et qui ont été entendus par la mission rapportent de multiples exemples de disproportion entre le fait commis qui paraît relever, dans les cas décrits, d'une maladresse plus que d'un manquement<sup>126</sup> et les conséquences qui en sont tirées : « on vit sous la menace que l'enfant se plaigne alors que le rôle éducatif de l'assistant familial lui impose de mettre de l'autorité, de fixer un cadre que l'enfant doit respecter ». « Dès qu'un enfant se plaint, le travailleur social établit un rapport et, dans le souci de se disculper, il a naturellement tendance à "charger" l'assistant familial. Il faudrait alors que ce dernier soit entendu sans qu'on lui donne le sentiment qu'il passe devant un tribunal et, surtout, qu'un tiers soit en position d'arbitrage ».
- [529] Par ailleurs, celui qui détient l'autorité hiérarchique sur un assistant familial le considère au prisme de la prise en charge de chaque enfant confié, peut-être sans toujours prêter suffisamment attention au fait que le même assistant familial peut accueillir plusieurs enfants de l'ASE et devoir également s'occuper de ses propres enfants, ce qui suppose des arbitrages quotidiens parfois difficiles.

---

<sup>126</sup> Même si elle relève de la pure anecdote, « l'histoire de la louche » illustre bien les propos de nombreux assistants familiaux. En substance, un enfant porte l'accusation contre un assistant familial d'avoir été frappé avec une louche ; on peut imaginer un enfant sur lequel l'assistant familial se précipite pour le battre avec un instrument destiné à faire mal. Une fois les faits démêlés, il est établi qu'un garçon et sa petite sœur qui jouaient ensemble avec une louche en bois se disputent et en viennent à se battre ; l'assistant familial extrait la louche de l'enchevêtrement des enfants, parvient à les séparer et donne un petit coup avec le dos de la louche sur les fesses du garçon pour signifier que l'épisode est terminé.

[530] Comme le précise la réponse ministérielle à une question parlementaire, « il existe [...] des cas où la suspension de l'agrément peut être décidée par le président du Conseil général en cas d'urgence (article L. 421-6 du code de l'action sociale et des familles), notamment s'il existe une suspicion de maltraitance ou de danger grave et imminent pour la santé ou la sécurité des enfants accueillis. La décision de suspension s'accompagne dans ce cas de garanties pour l'assistant familial. La décision de suspension doit être dûment motivée et transmise sans délai aux intéressés (article L. 421-6). La commission consultative paritaire départementale est obligatoirement informée ; la durée de la suspension est de quatre mois (article R. 421-24). La décision de suspension peut être contestée selon les voies de recours de droit commun (recours gracieux, recours contentieux). En application des articles L. 423-8 et D. 423-3 du code de l'action sociale et des familles, l'assistant familial employé par une personne morale de droit privé perçoit une indemnité compensatrice. Cette situation peut être préjudiciable à l'assistant familial qui se trouve suspendu de ses fonctions et privé d'activité. La question de l'éventuelle réparation du préjudice subi par un assistant familial ayant fait l'objet d'une suspension d'agrément notamment suite à des suspicions de maltraitance, considérées postérieurement comme non fondées par la justice pénale, peut se poser. Dès lors qu'une décision administrative lui fait grief, l'assistant familial rétabli dans ses droits par le juge, comme tout justiciable se trouvant dans cette situation, peut demander réparation du préjudice causé par la décision dans les conditions de droit commun. En cas de refus d'indemnisation par le département, l'assistant familial concerné peut saisir le juge administratif d'un recours contre cette décision. Enfin, à sa demande, l'assistant familial peut, dans la pratique, bénéficier d'un accompagnement psychologique même si celui-ci ne concerne juridiquement que les assistants familiaux employés par des personnes morales de droit privé »<sup>127</sup>.

#### 6.3.3.2. Les commissions consultatives paritaires départementales et autres instances

[531] La création, la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement de la commission consultative paritaire départementale (CCPD) compétente pour les assistants familiaux sont prévues aux articles L. 421-6, R. 421-23 et R. 421-27 à 35 du CASF. Elle comprend, en nombre égal, des membres représentant le département et des membres représentant les assistants maternels et les assistants familiaux agréés résidant dans le département. Elle est saisie pour avis préalable, sauf suspension en urgence de l'agrément, de toute décision de suspension de l'agrément, de modification du contenu de l'agrément ou de retrait de l'agrément.

[532] Il s'agit de la seule instance consultative prévue par les textes et obligatoire. Toutefois, certains départements ont mis en place des procédures internes (protocoles en Seine-Saint-Denis) renforçant le processus de consultation en amont de la saisine de la CCPD.

---

<sup>127</sup> Réponse ministérielle à une question posée par M. Jean-Claude Mathis, député - Assemblée nationale - question écrite n° 93049 - réponse publiée au Journal officiel le 8 mai 2012.

[533] En Seine-Saint-Denis, les informations préoccupantes sont transmises à la commission de recueil qui siège au niveau central ou, parfois, directement à la commission locale des informations préoccupantes qui est en place au niveau de chaque circonscription. C'est celle-ci qui évalue la situation ; une fois l'information préoccupante qualifiée comme telle, le dossier est transmis à la commission centrale qui peut saisir le parquet. La question générale du traitement des informations préoccupantes n'entre pas dans le cadre de la mission et n'a donc pas à être évoquée dans le présent rapport. Toutefois, il est intéressant de noter ici qu'en Seine-Saint-Denis, dans les cas où une information préoccupante vise un enfant pour lequel une mesure est déjà en cours, et par exemple un placement en accueil familial, le dossier échappe à la commission de recueil des informations préoccupantes pour être traité en interne : l'inspectrice qui suit l'enfant instruit le dossier et l'affaire est examinée par une instance spécifique d'aide à la décision, la « commission des maltraitances » ; les assistants familiaux y sont représentés<sup>128</sup> mais l'assistant familial concerné par une affaire examinée n'est pas entendu par la commission ; en principe, il a été interrogé au cours de l'instruction préalable ; au dire de certains, la commission serait vécue comme une sorte de tribunal. Une fois que la commission a rendu son avis, l'inspectrice reçoit l'assistant familial concerné et tire en sa présence les conclusions qu'il y a lieu de donner à l'affaire ; ça peut être par exemple une incitation forte à suivre tel stage organisé par le centre de formation.

#### 6.3.3.3. Des textes à la réalité

##### Des dispositions législatives et réglementaires a priori précises

- [534] Les relations de l'assistant familial avec son employeur sont complexes. Elles le sont encore plus si l'employeur est le Conseil général, au regard de l'interaction entre les particularités du métier d'assistant familial et du double rôle, assigné au département, de gardien de l'enfant et d'employeur.
- [535] La suspension et le retrait de l'agrément, l'absence d'enfant confié, le licenciement et la démission relèvent de dispositions différentes qu'il convient de bien préciser avant de les confronter à diverses réalités constatées localement par la mission.
- [536] La suspension de l'agrément n'est prévue qu'en cas d'urgence (Art. L. 421-6 du CASF). Cette notion d'urgence explique que la commission consultative paritaire départementale ne soit pas saisie préalablement à la décision du président du Conseil général, mais simplement informée. La suspension d'agrément entraîne le retrait de tous les enfants confiés ; elle ne peut être supérieure à 4 mois (Art. R. 421-24 du CASF) et déclenche le versement d'une indemnité compensatrice (Art. L. 423-8 et D. 423-3 du CASF). A sa demande, l'assistant familial qui fait l'objet d'une suspension de son agrément bénéficie d'un accompagnement psychologique mis à sa disposition par son employeur.
- [537] Le retrait d'agrément, prononcé par le président du Conseil général, peut intervenir si « les conditions d'agrément cessent d'être remplies » (Art. L. 421-6 du CASF). En cas de retrait d'agrément, l'employeur est tenu de procéder au licenciement de l'assistant familial (Art. L. 423-8 du CASF).
- [538] L'absence d'enfant confié relève des dispositions de l'article L. 423-31 du CASF selon lequel « l'employeur qui n'a pas d'enfant à confier à un assistant familial pendant une durée de quatre mois consécutifs est tenu de recommencer à verser la totalité du salaire à l'issue de cette période s'il ne procède pas au licenciement ». Il est ainsi juridiquement possible pour un employeur de continuer de rémunérer un assistant familial agréé mais à qui ne serait confié aucun enfant.
- [539] Le licenciement prononcé par l'employeur donne lieu au versement de l'indemnité prévue à cet effet (Art. D. 423-4 du CASF) sauf s'il est intervenu pour faute grave (Art. L.423-12).
- [540] La démission provient soit de la rupture du contrat à l'initiative de l'assistant familial soit de sa décision de ne plus garder d'enfant (Art. L. 423-9 du CASF).

---

<sup>128</sup> Les assistants familiaux qui y siègent sont ceux qui participent à la CCPD.



### Des conséquences lourdes et des pratiques souvent décalées

- [541] A l'occasion des entretiens qu'elle a eus, dans les départementaux enquêtés ou au niveau national, avec les employeurs (services des Conseils généraux et responsables d'associations) et les représentants des assistants familiaux (organisations syndicales ou associations professionnelles), la mission a pu vérifier que, localement, les modalités concrètes de suspension ou de retrait d'agrément, de retrait d'enfant ou de licenciement, y compris les conséquences financières qui s'y attachent, étaient non seulement fréquemment différentes d'un département à l'autre mais relevaient parfois d'une interprétation inappropriée voire erronée des textes.
- [542] A l'évidence, le président du Conseil général et les services de l'ASE doivent prendre leurs responsabilités et décider rapidement en cas de suspicion de maltraitance dans le cadre de l'accueil en placement familial. Toutefois, dans un contexte d'augmentation du nombre de dénonciations ou de suspicions de maltraitance à l'encontre des enfants accueillis en placement familial, d'urgence des décisions à prendre et de fragilité de la situation des assistants familiaux (le traitement étant directement lié à la présence de l'enfant), ces derniers connaissent très souvent, en cas de suspicion de maltraitance, et même si de nombreux employeurs s'efforcent d'en atténuer les effets, une grande précarité psychologique, professionnelle et financière, accentuée par le fait que les faits incriminés peuvent être imputables à son entourage et non à l'assistant familial lui-même.
- [543] On distinguera ci-après d'une part les cas de suspicion de maltraitance et d'autre part d'autres situations, également délicates à traiter.
- Les cas de suspicion de maltraitance*
- [544] Un nombre important de cas a été rapporté à la mission de retraits d'enfants réalisés d'une manière qualifiée de brutale, dans le cadre d'une procédure de suspension d'agrément, sans accompagnement ni soutien. La gravité des conséquences est certaine à la fois pour l'assistant familial qui peut être dans une très grande détresse, *a fortiori* si les accusations dont il est l'objet sont infondées<sup>129</sup> et aussi pour l'enfant : « à la moindre alerte, on va chercher l'enfant à la sortie de l'école, on lui dit trois mots et on le réoriente chez un autre assistant familial. C'est une pratique d'une extrême violence, peut-être plus forte encore que certains actes que l'on qualifie de maltraitance, d'autant qu'un an après, c'est classé sans suite » (verbatim d'une représentante d'une association interrogée dans l'un des départements enquêtés).
- [545] Au regard des textes, à l'issue des quatre mois au maximum de suspension de son agrément, l'assistant familial soit est réintégré dans ses fonctions, soit fait l'objet d'un retrait d'agrément suivi d'un licenciement. La pratique est très souvent différente. Dès lors que l'enquête de police est loin d'être achevée dans la quasi-totalité des affaires, la réintégration dans les fonctions n'est pas prononcée mais le retrait de l'agrément ne l'est pas non plus, au vu du constat que les cas sont nombreux de classements sans suite qui interviennent au bout d'un an, voire de plus longtemps.
- [546] L'assistant familial se trouve alors dans la situation ambiguë et inconfortable d'un professionnel agréé auquel aucun enfant n'est confié, sans qu'une décision de justice n'ait été prononcée pour justifier cet état de fait. Il arrive également que l'assistant familial ne soit pas à nouveau recruté même après un non-lieu : « on nous dit qu'il n'y a pas de fumée sans feu et, au mieux, on nous propose de devenir assistant maternel » (verbatim d'une assistante familiale). Au-delà des aspects de non respect de la présomption d'innocence, les familles d'accueil vivent très douloureusement ces situations.
- [547] Par ailleurs, les conséquences financières du retrait d'un enfant sont lourdes pour l'assistant familial, sa rémunération étant directement liée au fait qu'un enfant lui est confié (voir *supra* au § 6.2.2.). Deux cas de figure peuvent se présenter :
- en cas de suspension de son agrément, tous les enfants lui étant retirés, l'assistant familial perçoit une indemnité compensatrice pour une période qui ne peut être supérieure à 4 mois ;

---

<sup>129</sup> Voir ci-après au § 6.3.3.4 la description d'un cas précis.

- hors suspension de l'agrément, lorsqu'aucun enfant n'est confié par l'employeur, dans l'attente de l'accueil d'un nouvel enfant l'assistant familial perçoit une indemnité dite d'attente qui ne peut aller au-delà de 4 mois.

[548] Dans ces deux situations, l'assistant familial est sans rémunération passé le délai de 4 mois courant soit à partir de la suspension de son agrément soit à partir du moment où plus aucun enfant ne lui est confié. Si un licenciement intervient, il donne lieu, sauf en cas de licenciement pour cause grave, au versement des indemnités prévues par les textes.

[549] Tous les départements enquêtés par la mission se sont montrés préoccupés par la situation des assistants familiaux confrontés à des signalements de maltraitance. L'équilibre est en effet particulièrement difficile à trouver entre les impératifs de protection de l'enfant, la nécessité légale d'agir rapidement pour le Conseil général et la préservation des intérêts moraux et matériels des assistants familiaux. Il reste que les positions divergent selon les départements face à des situations identiques. Dans le Var, à la suite d'une dénonciation, le contrat est systématiquement suspendu et, le plus souvent, il y est mis fin bien avant que le juge ne se soit prononcé : « on a le sentiment qu'on sacrifie des assistants familiaux parce que la justice est trop lente ». D'autres départements ont tenté de répondre à ces questions délicates par des mesures adaptées à différents cas de figure et consignées dans un protocole.

[550] Il en est ainsi en Seine-Saint-Denis où le protocole déjà cité des assistants familiaux comporte un chapitre spécifique au traitement des situations de suspicion de maltraitance en accueil familial. Le dispositif s'articule autour de la création de deux instances et d'une procédure relative à la situation de l'assistant familial, comme indiqué dans l'encadré ci-après.

**Encadré n° 10 : Le dispositif de traitement des situations de suspicion de maltraitance en accueil familial mis en place par le protocole signé en Seine-Saint-Denis**

La première instance<sup>130</sup> est saisie par l'inspecteur du groupement de circonscriptions à partir d'une analyse de la situation. Réunie « dans les plus brefs délais »<sup>131</sup>, elle doit contribuer à la prise de décision concernant l'enfant (signalement ou non à l'autorité judiciaire, retrait de l'enfant concerné ou de tous les enfants accueillis) et proposer les mesures à prendre concernant l'assistant familial : suspension ou non de l'agrément, « mesure conservatoire sans suspension d'agrément », maintien du salaire jusqu'à la décision du Parquet et/ou du tribunal après retrait des enfants, mise en place d'un dispositif d'accompagnement en direction de l'assistant familial (formation, supervision individuelle ou avec l'équipe, etc.). Dans tous les cas, un soutien psychologique est proposé à l'assistant familial. L'inspecteur « soumet sa décision » au chef de service qui en informe la direction de l'enfance et de la famille. Si la réorientation de l'enfant est décidée, l'assistant familial est reçu par l'inspecteur avant la mise en œuvre pour préparer les modalités de départ du ou des enfants « tout en respectant les impératifs de la procédure judiciaire si un signalement au Parquet a été fait ». Enfin, l'assistant familial est prévenu par l'inspecteur de l'existence du signalement sauf si cette information peut nuire au bon déroulement d'une enquête judiciaire.

La seconde instance, de réflexion permanente sur la maltraitance institutionnelle, est placée sous la responsabilité du chef de service et animée par le conseiller technique et/ou le médecin référent de l'ASE ; elle vise à :

- conceptualiser le travail sur les questions de maltraitance chez les assistants familiaux et dans les structures d'accueil collectives ;
- enrichir le service de l'ASE de réflexions permanentes sur le sujet ;
- évaluer le dispositif de traitement de la maltraitance et l'adapter en conséquence.

<sup>130</sup> Composée du médecin référent de l'ASE et/ou du conseiller technique de l'ASE, du ou des inspecteurs concernés, du ou des responsables de circonscription concernés, du bureau de l'accueil familial, d'un psychologue extérieur aux circonscriptions, d'un représentant du service de la PMI et d'un assistant familial désigné parmi les membres de la CCPD.

<sup>131</sup> Dans ces passages du rapport consacrés au dispositif de Seine-Saint-Denis, les éléments entre guillemets sont tirés du protocole des assistants familiaux remis à la mission.

La procédure relative à la situation de l'assistant familial présente l'originalité d'établir une différence de traitement de la situation de l'intéressé selon que les actes de maltraitance ou d'agression sexuelle sont supposés être le fait de l'assistant familial ou d'un membre de son entourage :

– si les actes de maltraitance ou d'agression sexuelle sont supposés être le fait l'assistant familial, tous les enfants confiés sont retirés, l'agrément est suspendu (déclenchant le versement de l'indemnité compensatrice visée plus haut) et, après 4 mois au maximum de suspension, l'agrément est soit rétabli soit retiré et, dans ce dernier cas, l'assistant familial est licencié. A l'issue des enquêtes préalables ou des procédures judiciaires, en cas de non-lieu ou de classement sans suite, l'assistant familial peut demander un nouvel agrément (si celui-ci a été retiré) et postuler à nouveau. Dans ces circonstances (non-lieu ou classement sans suite) et c'est une particularité propre à la Seine-Saint-Denis, « une indemnité, à hauteur des salaires qui auraient dû être perçus durant la phase judiciaire, sera versée à l'assistant familial ». Il faut noter que ce dispositif, que l'on peut comprendre au regard de son objectif de protection des intérêts financiers de l'assistant familial, à défaut d'annihiler l'impact psychologique du préjudice, se révèle particulièrement onéreux pour l'employeur puisqu'il conduit au doublement du coût de la prise en charge de l'enfant, celui-ci étant placé en établissement ou auprès d'un autre assistant familial dès son retrait de la famille d'accueil qui a fait l'objet du signalement de maltraitance ou d'agression sexuelle ;

– lorsque les actes de maltraitance ou d'agression sexuelle sont supposés être le fait d'un membre de l'entourage de l'assistant familial, l'agrément est maintenu alors même que l'enfant ou les enfants sont tous retirés et qu'un signalement a été transmis à l'autorité judiciaire. L'indemnité d'attente est alors portée à hauteur du dernier salaire perçu et surtout elle est « maintenue jusqu'à la décision du Parquet et/ou du tribunal ».

[551] Face à ces situations éminemment délicates à gérer pour les employeurs et très difficiles à vivre pour les assistants familiaux, certains interlocuteurs de la mission ont émis des propositions. Une association par exemple a avancé l'idée de la « création d'un fonds national de garantie indépendant [...] pour assurer le maintien de la rémunération totale en cas de retrait des enfants confiés jusqu'à la fin de la procédure. Ce fonds serait constitué par un prélèvement obligatoire de cotisations patronales des employeurs publics ou privés ». Un syndicat a proposé un dispositif très proche de celui institué en Seine-Saint-Denis consistant à ce qu'à l'issue de l'enquête ou du procès qui peut parfois durer de 2 à 3 ans, lorsqu'il y a classement sans suite, il convienne de verser une indemnité équivalant au salaire qui aurait été perçu durant la période de suspension.

#### *D'autres situations difficiles à traiter*

[552] On doit évoquer ici des refus d'embauche sur des non-dits et des licenciements « rampants » ou encore des démissions masquées en licenciements.

[553] La mission a déjà observé (voir *supra* au § 6.1.2) que le différentiel entre le nombre d'assistants familiaux agréés et le volume de recrutements effectifs, de surcroît sur fond de tension fréquente sur l'offre d'assistants familiaux, ne s'explique pas toujours, loin s'en faut, par l'inadéquation entre le profil de l'enfant à confier et les caractéristiques de l'assistant familial. Par ailleurs, bien souvent un employeur licencie un assistant familial au motif qu'il n'y « aurait plus d'enfants à placer » alors que ce n'est pas le cas.

[554] La véritable raison, non exprimée, tient souvent aux conditions, déjà exposées par la mission, dans lesquelles l'assistant familial a été agréé. Soit l'assistant familial a été agréé parce que les conditions juridiques n'étaient pas réunies pour refuser, soit il a été agréé puis recruté mais l'employeur ne lui confie pas ou plus d'enfants car il a des doutes sur ses aptitudes : on n'embauche pas (ou plus). La démarche de l'employeur consistant à ne plus confier d'enfant à un assistant familial pour ces raisons non dites alors que la demande de placement d'enfants en familles d'accueil existe, s'assimile ainsi à un licenciement « rampant ». En effet, dans l'hypothèse où l'assistant familial n'accueille qu'un seul enfant, la rupture du contrat d'accueil équivaut *de facto* à une rupture du contrat de travail ; si l'assistant familial ne démissionne pas, la logique veut qu'il soit licencié.

[555] Le cas des assistants familiaux en situation d'usure professionnelle pose souvent problème aux employeurs, confrontés à la précarité financière des intéressés lorsque plus aucun enfant ne leur est confié. Si le service de l'ASE estime qu'un assistant familial est fatigué et si, de fait, celui-ci ne manifeste pas le souhait d'accueillir un nouvel enfant au moment du départ d'un jeune dont il avait la charge, il est possible de lui laisser prendre l'initiative de faire savoir qu'il souhaite arrêter d'exercer, auquel cas il y a démission et l'intéressé n'a aucun droit particulier à faire valoir. Ou bien, face à la même situation, les travailleurs sociaux conseillent à l'assistant familial de ne rien dire de ses intentions et indiquent à leur hiérarchie que cette personne n'est plus vraiment en état d'accueillir des enfants dans les meilleures conditions et, dans ce cas, l'intéressé est licencié avec indemnités.

#### Le dispositif de protection fonctionnelle

[556] Les assistants familiaux employés par les Conseils généraux bénéficient de la protection fonctionnelle prévue à l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Cet article ouvre le bénéfice de la protection fonctionnelle prise en charge par l'employeur lorsque le fonctionnaire est victime de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dans l'exercice de ses fonctions.

[557] Au cours de ses entretiens, aussi bien avec les employeurs que les salariés, dans les départements enquêtés, la mission n'a pas été informée de difficultés particulières pour la mise en œuvre de ce dispositif dont la gestion est confiée, comme pour l'ensemble des agents du département, aux services en charge des ressources humaines et/ou des affaires juridiques.

[558] En Seine-Saint-Denis, au sein de l'un des services en charge de la gestion des ressources humaines, une unité traite les demandes de protection fonctionnelle que peuvent présenter les assistants familiaux : 3 cas sont intervenus entre juin 2011 et juillet 2012, concernant des assistants familiaux contre lesquels les parents biologiques des enfants qu'ils accueillaient étaient susceptibles de porter plainte. L'instruction de l'affaire portant sur la matérialité des faits, un lien peut exister avec un dossier connexe visant un retrait d'agrément mais, pour autant, les deux procédures demeurent distinctes : le Conseil général peut accorder sa protection même si, par ailleurs, il retire l'agrément. Une fois pris l'arrêté accordant la protection, le dossier est transmis au service des affaires juridiques qui intervient en cas de nécessité de saisir un avocat. Globalement, en Seine-Saint-Denis, à l'aune des demandes de protection fonctionnelle, les assistants familiaux paraissent sensiblement moins exposés que les travailleurs sociaux qui interviennent dans les circonscriptions.

#### La difficile reconversion des assistants familiaux

[559] Les conditions mêmes de l'exercice de la profession d'assistant familial en font un métier particulièrement exposé aux vicissitudes de toutes sortes. C'est un métier à risques et, au-delà des indispensables mesures d'accompagnement et de soutien, il importe d'organiser des voies de sortie vers d'autres métiers, soit parce que l'assistant familial juge par lui-même qu'il n'est plus en mesure d'exercer au mieux les fonctions qui lui incombent, soit parce que le service de l'ASE estime, en dehors de toute faute caractérisée, que l'assistant familial n'a plus le même dynamisme, la même capacité d'écoute, la même aptitude à désamorcer les conflits.

[560] Le processus de professionnalisation des assistants familiaux, dont la montée en puissance s'effectuera sur plusieurs années, doit également déboucher sur la mise en place de passerelles en particulier avec d'autres métiers de l'intervention sociale. Un professionnel détenteur du diplôme d'Etat d'assistant familial (diplôme de travail social de niveau V) doit pouvoir, à tout le moins et dès lors qu'il le souhaite, accéder à des qualifications de niveau équivalent ou immédiatement supérieur, voire au-delà en fonction des autres diplômes possédés : auxiliaire de vie sociale, technicien de l'intervention sociale et familiale, aide médico-psychologique, moniteur éducateur, éducateur spécialisé, assistant de service social, etc.

[561] L'ouverture réalisée de l'ensemble des diplômes de travail social à la VAE doit également être profitable aux assistants familiaux expérimentés et il est hautement souhaitable que les services compétents des Conseils généraux mettent en place ou accentuent les dispositifs adéquats pour assurer la reconversion ou la promotion professionnelle des assistants familiaux qui désireraient s'inscrire dans cette dynamique. Les assistants familiaux, dorénavant reconnus comme professionnels du travail social, doivent pouvoir entrer de plain-pied dans les processus de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

**Recommandation n°44 : Inciter les Conseils généraux à utiliser tous les dispositifs existants pour assurer la reconversion ou la promotion professionnelle des assistants familiaux qui désireraient s'inscrire dans cette dynamique.**

#### 6.3.3.4. La politique conduite en Indre-et-Loire

[562] Le dossier de licenciement d'un assistant familial examiné en Indre-et-Loire et divers entretiens conduits sur place permettent d'identifier les composantes de l'attitude adoptée en Indre-et-Loire qui vise à prendre toutes les mesures nécessaires à la protection des enfants tout en préservant les droits des assistants familiaux.

[563] Le dossier fait apparaître une situation dans laquelle le licenciement trouve moins son origine dans un fait d'une particulière gravité qui aurait été l'élément déclencheur de la procédure que dans l'accumulation dans le temps de diverses fautes qui ont donné lieu chacune à des entretiens et à des avertissements.

[564] Ainsi, le dossier fait apparaître un entretien préalable à licenciement suite à « un rapport d'argent » avec la mère, très déficiente, d'un enfant accueilli chez l'assistant familial ; concrètement, ce dernier lui avait réclamé 350 € pour avoir enlevé la mousse sur le toit de sa maison. La procédure de licenciement n'a pas été menée à son terme.

[565] Plus récemment, une accumulation de faits a témoigné d'une surveillance « un peu trop lâche » d'un jeune de 17 ans : l'assistant familial autorisait des sorties en soirée mais ne prenait pas le soin de se faire communiquer l'adresse du lieu où le jeune se rendait ni l'heure à laquelle il prévoyait de rentrer.

[566] Puis, un soir, le jeune est parti en scooter à 22 heures sur un coup de colère et l'assistant familial n'a signalé sa disparition que le lendemain à 6 heures du matin ; le jeune a été retrouvé deux jours plus tard, hospitalisé suite à une chute. Du point de vue des responsables de l'ASE, tout ceci montre que l'assistant familial n'assure pas les conditions minimales de surveillance.

[567] Mais, d'un autre côté, le jeune concerné est bientôt majeur puisqu'il est âgé de 17 ans et, d'après les personnes chargées de son suivi, « il s'en sort plutôt bien ». Dès lors, un dilemme est apparu : faut-il ou non licencier l'assistant familial si peu de temps avant que le jeune atteigne ses 18 ans et entre dans un nouveau statut, soit d'adulte totalement sorti de la protection de l'enfance soit de bénéficiaire d'un contrat jeune majeur ? Le service a considéré qu'il ne pouvait pas retarder jusqu'aux 18 ans du jeune le déclenchement de la procédure de licenciement dans la mesure où, en cas de contentieux, il pourrait être reproché au Conseil général de n'avoir pas su tirer en temps voulu les conséquences d'une faute de l'assistant familial. Mais, dans l'intérêt du jeune, l'affaire a été menée moins prestement qu'habituellement, six mois ont passé et le service procède à la mise en place de solutions préparatoires à l'autonomie : concrètement, le licenciement sera effectif à une date à laquelle le jeune n'aura plus besoin d'être pris en charge par un assistant familial.

[568] De manière plus générale, le service de l'ASE d'Indre-et-Loire se refuse la solution de facilité qui aurait pu être mise en place dans le cas qui vient d'être décrit et qui aurait consisté à attendre que le jeune atteigne l'âge de 18 ans, à organiser son départ de chez l'assistant familial et à laisser ensuite ce dernier sans placer chez lui aucun enfant. En fait, le service du placement familial ne souhaite pas devoir afficher des places disponibles non affectées et, surtout, il se donne pour objectif d'avoir une politique transparente à l'égard des assistants familiaux : lorsqu'il ne paraît plus possible de placer un enfant chez un assistant familial, celui-ci doit en être averti par écrit et il doit disposer d'un droit de réponse puis, le cas échéant, une procédure doit être engagée.

- [569] En cas de retrait d'un enfant pour suspicion de mauvais traitement, la première question examinée est celle de l'opportunité d'accorder à l'assistant familial la protection juridique que le Conseil général offre à tous ses agents. Immédiatement après vient la question du maintien ou non du salaire et, le cas échéant, pendant combien de temps ; aujourd'hui, il n'existe pas une position de principe sur ce point : les questions sont réglées au cas par cas. Mais le règlement départemental d'aide sociale doit être refondu et la nouvelle version devrait traiter de ces questions.
- [570] Enfin, le cas est rapporté à la mission d'une jeune fille de presque 17 ans, venant d'un autre département après avoir été retirée d'une famille d'accueil suite à l'accusation qu'elle avait portée contre le mari de l'assistante familiale d'avoir voulu la violer. A son arrivée en Indre-et-Loire, elle est prise en charge dans une famille d'accueil et, peu de temps après, elle accuse le fils de l'assistante familiale d'avoir voulu la violer. La jeune fille a été placée ailleurs. Le jeune homme a été entendu par les gendarmes et mis en examen. L'assistante familiale, bien connue des services de l'ASE, est particulièrement déstabilisée. Dans ces circonstances, le maintien du salaire a été décidé et le service tente de lui apporter tout le soutien possible.

## 7. LES POLITIQUES ET ORGANISATIONS ADOPTEES PAR LES CONSEILS GENERAUX

### 7.1. *Une place relativement limitée accordée au placement familial dans les schémas départementaux de l'enfance*

[571] La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale impose aux départements d'élaborer un schéma d'organisation sociale et médico-sociale dans leurs domaines de compétence, dont l'enfance. Etablis pour une période de cinq ans au maximum, ces schémas doivent apprécier le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population et dresser le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre avant de déterminer les perspectives d'évolution et de préciser le cadre de coopération et de coordination entre les établissements et les services.

[572] La consultation de quelques schémas permet de constater que la plupart d'entre eux incluent des dispositions relatives au placement familial mais que celui-ci n'est jamais présenté comme constituant un enjeu majeur. Tout au plus peut-il être prévu d'encourager un accroissement du flux annuel d'assistants familiaux recrutés au double motif que les pyramides des âges sont inquiétantes (comme on l'a montré *supra* au § 3.2.3) et que le placement familial permettrait une prise en charge moins coûteuse que d'autres, ce dernier point demeurant non étayé (voir *infra* § 7.3).

[573] Par ailleurs, comme la mission l'a elle-même constaté, les dossiers individuels contiennent un nombre très important de données qui, triées, hiérarchisées, classées, agrégées, permettraient la mise en place d'un instrument d'observation du placement familial, voire un tableau de bord de suivi des prescriptions du schéma relatives à ce domaine. Aucun des Conseils généraux enquêtés ne s'est livré à l'exercice.

**Recommandation n°45 : Mieux exploiter les données figurant dans les dossiers individuels des enfants pour observer les évolutions du placement familial et suivre la mise en œuvre des schémas.**

### 7.2. *Des organisations souvent complexes*

[574] Le Conseil général doit avoir une assurance raisonnable que tout est mis en place pour répondre aux objectifs fixés par le législateur. A l'égard des assistants familiaux, il est évidemment besoin d'assurer une série d'opérations de gestion liées aux aspects déjà décrits touchant à l'agrément, au recrutement, à la formation ou encore à la rémunération. Surtout, les assistants familiaux doivent à la fois être intégrés dans les équipes de l'ASE et en même temps voir leurs pratiques suivies et encadrées par une hiérarchie dont le rôle est d'autant plus délicat que la famille d'accueil doit être laissée libre d'adapter dans certaines limites les formes de l'accompagnement aux évolutions du comportement de l'enfant placé, que l'éloignement géographique peut contribuer aux incompréhensions et qu'il convient de trouver un juste milieu entre suivi attentif, dans l'intérêt de l'enfant, et non-empiètement sur la vie privée de l'assistant familial et de sa famille.

[575] Ceci suppose l'implication d'un grand nombre de directions : le service de l'aide sociale à l'enfance, celui de la protection maternelle et infantile, le service en charge de l'aide sociale générale, les directions territorialisées, la direction des ressources humaines, celle des finances, les bureaux compétents pour les affaires juridiques et/ou les assurances.

[576] Plus précisément, les Conseils généraux sont confrontés à la double nécessité :

- circonscriptions du service en charge de la PMI, les circonscriptions du service en charge de l'ASE et les circonscriptions à vocation plus générale de prévention et d'action sociale.

[577] On voit par là la nécessité de multiples coordinations, aujourd'hui inégalement fluides.

[578] Par ailleurs, face, y compris au sein d'un même département, à une grande hétérogénéité des pratiques qui répond moins à la diversité des territoires qu'à l'existence de tel ou tel héritage historique ou à l'initiative personnelle de tel acteur plus charismatique que d'autres et qui imprime sa vision au fonctionnement de la circonscription, la nécessité s'impose à la fois d'encourager les innovations, de diffuser auprès de tous les modes de travail ou d'organisation qui améliorent le traitement des situations mais également, dans un esprit de service public, de faire en sorte que la prise en considération des besoins des enfants relevant de l'ASE réponde partout aux mêmes exigences. A cet égard, même s'il n'est jamais aisé de la mener sereinement, une démarche périodique de révision des projets de service ne peut qu'aller dans le bon sens. C'est ce que la mission a observé tant en Indre-et-Loire qu'en Seine-Saint-Denis<sup>132</sup> dont les organisations sont décrites dans les deux encadrés qui suivent.

#### **Encadré n° 11 : L'organisation retenue en Seine-Saint-Denis**

En Seine-Saint-Denis, la directrice de l'enfance et de la famille et son adjoint sont assistés par trois chefs de service : l'un en charge des ressources et de la logistique, le deuxième des groupements et circonscriptions et le troisième d'un ensemble de bureaux et services : la maison de l'adoption et de l'accès aux origines, le bureau des établissements, le bureau de l'accueil hors département, le bureau de l'informatique et le bureau des assistants familiaux.

Dans l'organisation actuelle, avant mise en œuvre du projet de service en cours de discussion, on compte 25 circonscriptions de l'ASE<sup>133</sup> qui regroupent chacune entre 7 et 15 travailleurs sociaux. 8 inspectrices exercent leurs fonctions au niveau central et sont compétentes pour des groupements qui réunissent de 2 à 6 circonscriptions.

Les inspectrices suivent les dossiers des enfants, quel que soit leur lieu de placement : établissement ou famille d'accueil. Elles n'ont pas de lien hiérarchique par rapport aux travailleurs sociaux et aux autres personnels des circonscriptions ; toutefois, pour des raisons historiques, elles sont les supérieures hiérarchiques des psychologues. Par ailleurs, elles exercent la fonction hiérarchique à l'égard des assistants familiaux. En fait, c'est le responsable de la circonscription qui connaît le mieux et qui anime au quotidien l'ensemble des assistants familiaux de sa circonscription. L'inspectrice ne connaît pas personnellement tous les assistants familiaux qui sont sous son autorité et, concrètement, elle intervient essentiellement en cas d'évènement grave affectant un assistant familial, particulièrement s'il y a suspicion de maltraitance et, plus généralement, pour tout ce qui relève du domaine disciplinaire et *a fortiori* lorsqu'une procédure de licenciement est engagée. A ce jour, les assistants familiaux ne bénéficient pas d'un entretien professionnel annuel.

Outre ses fonctions à l'égard des assistants familiaux, chaque inspectrice a la responsabilité juridique et administrative des enfants confiés au service de l'ASE. A ce titre, elle fait l'interface avec les juges ; en cas de délégation de l'autorité parentale au Conseil général, c'est elle qui l'exerce ; enfin, elle aura à superviser l'ensemble des projets personnalisés pour les enfants lorsqu'ils seront effectivement mis en place. Lorsqu'un juge confie un enfant à l'ASE, le dossier est adressé à l'inspectrice mais, sauf exception, c'est au niveau de la circonscription que se font l'orientation entre établissement ou placement familial puis la recherche du lieu d'accueil, recherche dont le résultat est, du moins en principe, soumis à l'inspectrice.

Au cours de la prise en charge de l'enfant, c'est l'inspectrice qui vise les rapports intermédiaires transmis au juge. Un support informatique aide à connaître les échéanciers : théoriquement, les rapports doivent être transmis à l'inspectrice 2 mois avant l'échéance pour qu'elle-même ait le temps de les étudier, de demander d'éventuels compléments ou précisions et de les adresser au juge un mois avant qu'il ait à statuer ; en fait, les travailleurs sociaux des circonscriptions souhaitent

<sup>132</sup> Dans ce département, le projet de service de l'aide sociale à l'enfance actuellement en cours de discussion comprend un chapitre qui prévoit « le développement et la structuration de l'accueil familial » ; dans une version non définitive datée du 24 mai 2012, quatre orientations sont proposées : « renforcer l'accompagnement professionnel des assistants familiaux, garantir la place de l'assistant familial dans l'équipe de suivi de la situation, permettre une mobilisation plus équitable du potentiel d'accueil familial, alléger la charge de la gestion administrative de l'accueil familial pour les circonscriptions ».

<sup>133</sup> Il existe 26 circonscriptions du service de la PMI, avec des périmètres souvent différents.



donner des informations aussi complètes et actualisées que possible, ce qui les conduit à ne pas respecter les délais.

Les responsables de l'ASE en Seine-Saint-Denis s'orientent vers une recentralisation (qui, du point de vue de la mission, répond à un besoin réel) d'une part avec la constitution au niveau du siège de l'équipe chargée à la fois de l'accompagnement professionnel des assistants familiaux et de la désignation de la famille d'accueil de chaque enfant (cette équipe a été décrite *supra* au chapitre 6) et d'autre part avec le rapatriement au sein du bureau des assistants familiaux de fonctions aujourd'hui exercées dans les circonscriptions comme, par exemple, l'octroi des congés.

Le montant du salaire étant largement déterminé en fonction de la présence effective de l'enfant auprès de l'assistant familial, c'est au niveau des circonscriptions que se fait actuellement le calcul ; avec la mise en place des réformes organisationnelles induites par la mise en œuvre du projet de service, l'opération sera prochainement centralisée puisque c'est au niveau du siège que seront gérées les places disponibles et les affectations des enfants.

### **Encadré n° 12 : L'organisation retenue en Indre-et-Loire**

En Indre-et-Loire, la mise en place est encore très récente de maisons départementales de la solidarité où sont physiquement réunies toutes les unités en charge des questions sociales et qui, à ce titre, disposent chacune d'un « pôle enfance » ; l'unité de lieu est conçue pour favoriser l'émergence d'un dialogue entre les agents en charge des divers problèmes sociaux. Le département est ainsi constitué de 9 territoires disposant chacun d'une maison départementale.

Selon un dispositif propre à l'ASE, les 9 territoires sont regroupés en 3 services<sup>134</sup> animés chacun par un chef de service ; situé entre d'une part le politique (les élus) et l'institutionnel (la direction générale des services) et d'autre part le niveau opérationnel (les pôles), le chef de service a son bureau au siège et il a la responsabilité de 3 pôles, installés chacun dans une maison départementale de la solidarité. Outre l'animation du dispositif, le responsable du pôle est garant de la sécurité juridique des opérations et de la qualité des documents transmis au juge ; à cet égard, il joue un rôle comparable à celui de l'inspectrice en Seine-Saint-Denis.

A titre d'illustration, le service « Touraine-agglomération » suit 503 dossiers<sup>135</sup> d'enfants et de jeunes majeurs, dont 60 mineurs étrangers isolés.

En son sein, le pôle « Touraine-agglomération - ouest » est en charge de 130 dossiers ; outre la responsable du pôle et son adjoint employé à mi-temps, l'équipe est constituée de quatre travailleurs sociaux référents dont trois travaillent à temps partiel et qui assurent le suivi des enfants placés en établissement ou dans une famille d'accueil, d'un travailleur social qui traite spécifiquement de l'aide éducative à domicile, d'un autre qui est en charge de la prévention et des autres interventions au domicile, d'une TISF. L'équipe peut en plus recourir à un psychologue qui est hiérarchiquement directement rattaché au directeur de l'enfance et de la famille.

Tous les dossiers des enfants sont centralisés au siège, certaines pièces étant détenues en copie au niveau des pôles. La gestion des places disponibles chez les assistants familiaux est également centralisée et s'effectue selon les modalités décrites *supra* au § 3.3.2.

### **7.3. Le coût du placement familial, une préoccupation encore relativement peu présente**

[579] La lettre de saisine de l'IGAS souligne que la mission « devra également aborder la question de l'efficacité de [...] l'accueil familial ] (comparé aux autres modes de placement) ».

<sup>134</sup> Touraine-nord, Touraine-agglomération et Touraine-sud, la géographie du département se prêtant bien à un découpage de ce type : la partie la plus urbanisée longe la Loire qui traverse le département d'est en ouest, les territoires situés au nord et au sud du fleuve étant plus ruraux.

<sup>135</sup> Quel que soit le lieu du placement : en institution ou en famille d'accueil.

- [580] Une comparaison entre les départements des coûts du placement familial et une identification, même incomplète, des facteurs explicatifs seraient d'autant plus opportunes que le placement familial paraît être, avec le revenu de solidarité active, le poste de dépense pour lequel la dispersion entre les départements est la plus grande ; c'est du moins ce qui ressort de l'enquête sur les dépenses départementales d'action sociale en 2011 publiée par l'observatoire national de l'action sociale décentralisée : le taux de dispersion est de 17 % pour la charge nette d'aide aux personnes handicapées par habitant, de 20 % pour l'allocation personnalisée d'autonomie brute par habitant de plus de 75 ans et de 42 % pour le placement familial au titre de l'ASE par habitant de moins de 20 ans.
- [581] Toutefois, toutes les missions conduites par l'IGAS auprès des conseils généraux, y compris récemment, ont montré qu'ils ne disposent pas d'une comptabilité analytique et qu'il est très délicat de tenter de les comparer, ne serait-ce qu'en raison de la variété observée des règles d'imputation budgétaire.
- [582] Compte tenu de cette réalité, la mission a recueilli dans les départements enquêtés une série d'informations relatives au coût de l'accueil familial mais elle n'a pas mené une étude comparative avec les autres formes d'accueil et notamment avec le placement en établissement. La comparaison de l'efficacité des deux modes de placement, menée par ailleurs en partie par la Cour des comptes dans un rapport de 2009 sur « La protection de l'enfance », pourrait faire l'objet à elle seule d'une mission complète, même si elle se heurterait aux obstacles méthodologiques déjà cités (*supra* au § 1.2.1).
- [583] Tout au plus paraît-il utile de noter que, dans l'un des départements enquêtés, les responsables du service de l'enfance et de la famille ont tenté l'exercice : ils ont identifié un coût de 190 € par enfant et par jour en MECS, contre 95 € en placement familial ; mais, de l'aveu même des auteurs du travail mené, ce dernier montant n'a guère de sens puisqu'il n'inclut que les montants versés à l'assistant familial ; pour une vérité des prix, il faudrait évidemment y ajouter d'une part la part de la rémunération de chacun des agents du Conseil général qui consacrent tout ou partie de leur activité aux enfants placés chez des assistants familiaux (les agents du service du placement familial, les éducateurs spécialisés et assistants sociaux qui sont les référents des enfants, les psychologues et les agents du service de la PMI qui travaillent dans le domaine du placement familial, une part des salaires des responsables hiérarchiques de toutes ces personnes, etc.) et d'autre part une imputation, même forfaitaire, des dépenses liées aux fournitures de consommables, aux véhicules, à l'amortissement des matériels, etc. Bref, avec 95 € on est très loin du compte.
- [584] Dans tous les départements enquêtés, un discours est tenu sur le fait que le Conseil général est particulièrement attentif à l'évolution des coûts mais, s'agissant du placement familial, on demeure dans l'approximation, y compris d'ailleurs à l'ADF dont le représentant estime toutefois que la croissance des dépenses imputables au placement familial est liée à un « effet prix » (hausse des rémunérations et avantages annexes, frais liés aux formations) plutôt qu'à un « effet volume ».

**Recommandation n°46 : Encourager les Conseils généraux à développer une comptabilité analytique et à appréhender de manière plus précise chacun des coûts imputables à la politique de l'enfance et particulièrement à la prise en charge des enfants relevant de l'ASE dans le cadre du placement familial.**

## Liste des recommandations

N°	Recommandations	Autorité responsable	Echéance
<b>RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'AMELIORATION DE LA CONNAISSANCE</b>			
1	S'assurer de la rapidité et de la qualité de la mise en œuvre du décret organisant la transmission d'informations aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger.	DGCS	2013
2	Réunir toutes les conditions nécessaires à l'achèvement dans le délai prévu de l'étude longitudinale sur les enfants placés (ELAP).	DGCS, DREES INED	2013, 2014 et 2015
3	Inciter les Conseils généraux à passer convention avec les universités et les autres structures de recherche pour augmenter le nombre et la qualité des études consacrées au placement familial.	DGCS DREES ADF	2013
<b>RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'ENTREE DE L'ENFANT DANS LE DISPOSITIF</b>			
4	Réserver strictement le passage par une structure spécifique d'observation et d'évaluation aux seuls cas où il est indispensable à la définition de l'orientation de l'enfant.	Conseils généraux	2013
5	Dans le cadre de la loi à venir de santé mentale, prendre en considération les difficultés rencontrées pour répondre aux besoins spécifiques des enfants de l'ASE et de leurs parents.	DGS DGOS DGCS	2013
6	Là où des services de placement familial spécialisé à gestion associative sont en place et disposent de taux d'encadrement élevés, analyser périodiquement le niveau d'intensité des prises en charge requis par les enfants accueillis et, le cas échéant, procéder aux ajustements nécessaires.	Conseils généraux	sans délai
7	Mettre en place dans chaque département un service en charge de la centralisation de la rencontre entre l'offre et la demande de places en accueil familial pour les enfants relevant de l'ASE.	Conseils généraux	2013
8	Toutes les fois où l'urgence ne l'interdit pas, préparer l'entrée dans une famille d'accueil <i>via</i> un planning de visites de l'enfant au domicile de l'assistant familial.	Conseils généraux et associations gestionnaires	sans délai
9	Mettre en place dans tous les départements un dispositif qui facilite et qui objective l'appariement entre le profil de l'enfant et les caractéristiques de la famille d'accueil.	Conseils généraux et associations gestionnaires	2013
10	En cas d'agrément de deux conjoints, s'assurer de la limitation du nombre total des enfants accueillis afin de demeurer dans le cadre du fonctionnement normal d'une famille d'accueil.	Conseils généraux et associations gestionnaires	sans délai

11	Vérifier périodiquement le respect des dispositions législatives (relatives au contrat d'accueil) qui prévoient l'information des familles d'accueil sur tout ce qui caractérise la situation de l'enfant.	Conseils généraux et associations gestionnaires	sans délai
<b>RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA VIE DE L'ENFANT ACCUEILLI CHEZ UN ASSISTANT FAMILIAL</b>			
12	Inciter les travailleurs sociaux référents des enfants placés en famille d'accueil à accorder une considération plus soutenue au suivi scolaire et à rendre compte de manière plus détaillée dans leurs rapports de la situation de l'enfant au regard de sa scolarité.	Conseils généraux et associations gestionnaires	sans délai
13	Rendre obligatoire la pratique systématique d'un bilan de santé à l'entrée, l'existence de visites en cours de placement et la mise en place d'un bilan à la sortie.	Conseils généraux et associations gestionnaires	2013
14	Sensibiliser les assistants familiaux et les travailleurs sociaux référents des enfants à l'importance des mesures relevant de la prévention en santé.	Conseils généraux et associations gestionnaires	sans délai
15	Généraliser sans délai le « projet pour l'enfant » prévu par la loi et en faire notamment une aide à la mise en cohérence des multiples acteurs qui interviennent dans la prise en charge de l'enfant.	Conseils généraux et associations gestionnaires	sans délai
16	Apporter une attention particulière à l'organisation et au fonctionnement des lieux où se déroulent les visites « médiatisées ».	Conseils généraux et associations gestionnaires	sans délai
17	Organiser une conférence de consensus relative à la position à adopter quant au maintien du lien de l'enfant avec sa famille d'origine.	DGCS	2013 ou 2014
18	Dans chaque département, s'assurer de l'existence d'un volant de places disponibles pour des relais, centraliser leur gestion et faire en sorte que, dans toute la mesure du possible, l'enfant soit toujours pris en charge en relais par le même assistant familial.	Conseils généraux et associations gestionnaires	2013
19	Réserver le recours à un binôme d'assistants familiaux à des cas exceptionnels et limités dans le temps.	Conseils généraux et associations gestionnaires	2013
20	Réserver le recours à l'accueil séquentiel à des cas exceptionnels et limités dans le temps.	Conseils généraux et associations gestionnaires	2013
21	Rappeler le principe de la continuité des interventions auquel il ne peut être dérogé que si l'intérêt d'un enfant l'exige.	Conseils généraux	sans délai
22	Centraliser la tenue des dossiers des enfants auprès de la personne qui a la responsabilité de l'interface avec le juge.	Conseils généraux	sans délai

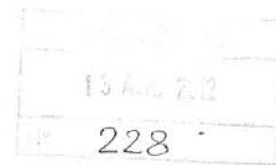
23	Insérer en tête du dossier une fiche récapitulative qui permette de situer les principales étapes du parcours de l'enfant.	Conseils généraux et associations gestionnaires	sans délai
24	Partout où c'est encore nécessaire, moderniser les modalités de production et de conservation des documents écrits relatifs aux enfants.	Conseils généraux	2013
25	Prévoir pour les fratries un dossier commun composé d'autant de sous-dossiers homogènes qu'il y a d'enfants concernés.	Conseils généraux et associations gestionnaires	sans délai
26	Inviter les travailleurs sociaux référents à inclure dans leurs productions écrites et notamment dans les documents destinés aux juges leur appréciation quant à l'apport de l'assistant familial au regard du développement de l'enfant.	Conseils généraux et associations gestionnaires	sans délai
<b>RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA SORTIE DE L'ENFANT DU DISPOSITIF DU PLACEMENT FAMILIAL</b>			
27	Mieux intégrer dans la formation initiale et continue des assistants familiaux et des travailleurs sociaux la nécessité de préparer l'autonomisation du jeune le plus en amont possible de ses 18 ans.	DGCS	2013
28	Consigner dans le projet pour l'enfant les principales étapes de son autonomisation.	Conseils généraux et associations gestionnaires	sans délai
29	Responsabiliser chaque Conseil général dans son rôle de mobilisateur des dispositifs de droit commun et de chef de file de l'insertion sociale des jeunes issus du placement familial.	DGCS ADF	sans délai
<b>RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX CONDITIONS D'EXERCICE DES FONCTIONS D'ASSISTANT FAMILIAL</b>			
30	Mieux préciser le rôle des services de l'ASE dans la procédure de renouvellement des agréments, notamment autour des éléments d'appréciation de la pratique professionnelle de l'assistant familial.	DGCS	2013
31	Elaborer le référentiel fixant les critères d'agrément des assistants familiaux prévu à l'article L. 421-3 du CASF.	DGCS	2013
32	Inclure dans le référentiel d'agrément des critères permettant de tenir compte des aptitudes psychologiques des candidats.	DGCS	2013
33	Maintenir l'obligation de rédiger le contrat d'accueil dès l'admission en se ménageant des possibilités d'avenants pour tenir compte des évolutions nécessaires dans la prise en charge de l'enfant.	DGCS	2013
34	Concevoir une forme d'agrément provisoire, dont certaines formalités pourraient être allégées, délivré à la personne désignée dans le contrat d'accueil et susceptible de remplacer l'assistant familial pour une courte durée	DGCS	2013

35	Inciter les départements à poser dans un protocole les conditions d'octroi des congés des assistants familiaux.	DGCS	2013
36	Rendre plus transparentes les politiques (salariales et connexes) adoptées par les Conseils généraux.	Conseils généraux	2013
37	Inciter les Conseils généraux à mieux identifier les coûts de gestion des assistants familiaux et à rationaliser les dispositifs dans un souci d'efficience.	DGCS	2013
38	Rassembler dans un guide l'ensemble des textes et jurisprudences applicables aux assistants familiaux.	DGCS ADF ONED	2013, 2014
39	Responsabiliser les Conseils généraux dans la mise en œuvre effective des dispositions législatives relatives au contrat d'accueil qui associent l'assistant familial à la prise des décisions relatives à l'enfant.	DGCS	sans délai
40	Généraliser la pratique du « bilan de fin d'accueil ».	Conseils généraux et associations gestionnaires	sans délai
41	Encourager la constitution d'équipes d'accompagnement composées de travailleurs sociaux, de psychologues et d'assistants familiaux.	DGCS, Conseils généraux et associations gestionnaires	2013
42	Professionnaliser les permanences de nuit et de week-end.	Conseils généraux et associations gestionnaires	2013
43	Systematiser la mise en place de groupes de parole et d'analyse des pratiques animés par un psychologue, si possible extérieur aux équipes.	Conseils généraux et associations gestionnaires	2013
44	Inciter les Conseils généraux à utiliser tous les dispositifs existants pour assurer la reconversion ou la promotion professionnelle des assistants familiaux qui désireraient s'inscrire dans cette dynamique.	DGCS Conseils généraux	2013
<b>RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX POLITIQUES ET ORGANISATIONS ADOPTEES PAR LES CONSEILS GENERAUX</b>			
45	Mieux exploiter les données figurant dans les dossiers individuels des enfants pour observer les évolutions du placement familial et suivre la mise en œuvre des schémas.	Conseils généraux	2013, 2014
46	Encourager les Conseils généraux à développer une comptabilité analytique et à appréhender de manière plus précise chacun des coûts imputables à la politique de l'enfance et particulièrement à la prise en charge des enfants relevant de l'ASE dans le cadre du placement familial.	DGCS ADF	2013

# Lettre de mission



*Ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale  
Secrétariat d'Etat chargé de la Famille*



11 AVR. 2012

*La Ministre*

*La Secrétaire d'Etat*

Mercurie n° D.12-2955

Monsieur le Chef de l'IGAS,

Avec plus de 70 000 enfants confiés en 2009, soit plus de la moitié du total des enfants placés, l'accueil familial est le premier mode de placement des mineurs pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance. Même s'il progresse moins vite que les autres modes d'hébergement, il est en croissance régulière depuis 2005.

Cet accueil repose sur environ 50 000 assistants familiaux, principalement employés par deux types de structures : les services de placement familial des conseils généraux et les associations de placement familial. La loi du 27 juin 2005 a posé de nouvelles règles en matière de conditions de travail, de rémunération et de formation de cette profession, avec pour ambition d'en renforcer la professionnalisation et, ainsi, d'améliorer la qualité d'accueil.

Les rapports de l'IGAS consacrés à l'aide sociale à l'enfance – y compris les plus récents comme celui relatif aux placements hors département – soulignent régulièrement le caractère sensible de l'accueil familial. Etre famille d'accueil serait, selon les constats de l'IGAS, un métier difficile et une mission particulièrement risquée du fait, notamment, de son exercice isolé. L'évolution du profil des enfants confiés, avec un besoin d'accompagnement croissant sur le plan socio-éducatif voire médico-psychologique, semble accroître ces difficultés et ces risques.

Le placement familial doit également s'adapter et prendre sa place dans le processus de diversification des modes de prise en charge prévu par la loi du 5 mars 2007 : accueil séquentiel en établissement et en famille, accueils intermittents,... Ces transformations imposent une évolution de l'organisation des services de l'ASE et du métier d'assistant familial.

Enfin, les départements mais aussi les associations de placement familial font face à une pénurie de candidatures, notamment en région parisienne où le coût de la vie et singulièrement celui du logement permettent difficilement d'exercer cette profession. Les « agences de placement familial » des départements franciliens permettent, en partie, de résoudre ce problème au prix, toutefois, de contraintes pour le maintien des relations familiales et, parfois, de tensions avec les départements d'accueil.

Monsieur Pierre BOISSIER  
Chef de l'Inspection général des affaires sociales  
Tour Mirabeau  
39/43, Quai André Citroën  
75015 PARIS

*3, Place de Fontenoy – 75350 Paris 07 P.P. Tél. : 01 40 56 60 00*

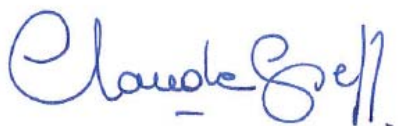
Nous souhaitons donc confier à l'IGAS une mission d'évaluation de l'accueil familial au titre de l'aide sociale à l'enfance. Les analyses et les recommandations devront notamment porter sur les volets suivants :

- sur le plan professionnel et organisationnel, vos investigations porteront sur l'accompagnement professionnel des assistants familiaux, leur intégration dans les équipes socio-éducatives, leur formation, leur agrément et leur contrôle, avec notamment, la question du rôle respectif du service de PMI et celui de l'ASE ; votre diagnostic devra, entre autres, dresser une typologie des différents modes d'organisation et de gestion de l'accueil familial par les conseils généraux ;
- sur le plan socio-éducatif, il s'agira d'identifier et d'évaluer les motifs d'orientation en accueil familial, la place de ce mode d'accueil dans les parcours des enfants confiés et dans leurs projets personnalisés établis en application de l'article L. 223-1 du CASF, le profil des enfants accueillis, la qualité et les modalités du suivi individuel, les risques et les avantages liés à ce mode d'accueil... ;
- sur le plan statutaire et financier, vous devrez aborder le problème de l'attractivité de ce métier, les modalités de recrutement des familles d'accueil, le niveau et leur mode de rémunération, le statut de ces personnels, leurs parcours et leurs perspectives professionnels... ; votre analyse devra également aborder la question de l'efficacité de ce mode d'accueil (comparé aux autres modes de placement).

Vos investigations porteront sur les services de placement familial gérés par les conseils généraux mais aussi sur les autres modes d'organisation de cet accueil, en particulier les associations de placement familial. A ce titre, vous étudierez la place qu'occupent ces associations dans le dispositif de protection de l'enfance (profil des enfants accueillis, particularités de la prise en charge...) et les relations qu'elles entretiennent avec les services d'aide sociale à l'enfance.

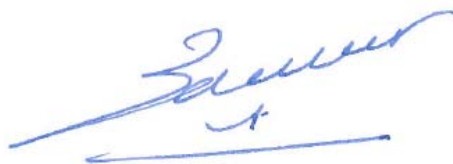
Nous souhaitons que vous me remettiez vos conclusions quatre mois après la signature de cette lettre de mission.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Chef de l'IGAS, l'expression de nos sentiments les meilleurs.



Madame Claude GREFF

Secrétaire d'Etat chargée de la Famille



Madame Roselyne BACHELOT-NARQUIN

Ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale



## Liste des sigles et acronymes

<b>ADF</b>	assemblée des départements de France
<b>ADSEA</b>	association départementale de sauvegarde de l'enfant, de l'adolescent et de l'adulte
	action éducative à domicile
<b>AED</b>	action éducative en milieu ouvert
<b>AEMO</b>	aide sociale à l'enfance
<b>ASE</b>	auxiliaire de vie scolaire
<b>AVS</b>	code de l'action sociale et des familles
<b>CASF</b>	commission consultative paritaire départementale
<b>CCPD</b>	commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
<b>CDAPH</b>	classe pour l'inclusion scolaire
<b>CLIS</b>	centre médico-psycho-pédagogique
<b>CMPP</b>	commission d'orientation en famille d'accueil
<b>COFA</b>	direction départementale des affaires sanitaires et sociales
<b>DDASS</b>	diplôme d'Etat d'assistant familial
<b>DEAF</b>	direction générale de la cohésion sociale
<b>DGCS</b>	direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
<b>DREES</b>	étude longitudinale sur les adolescents placés
<b>ELAP</b>	inspection générale des affaires sociales
<b>IGAS</b>	instituts médico-éducatifs
<b>IME</b>	institut national d'études démographiques
<b>INED</b>	institut national de la statistique et des études économiques
<b>INSEE</b>	institut thérapeutique, éducatif et pédagogique
<b>ITEP</b>	maison d'enfants à caractère social
<b>MECS</b>	observatoire national de l'action sociale décentralisée
<b>ODAS</b>	observatoire national de l'enfance en danger
<b>ONED</b>	projet individuel d'accueil familial
<b>PIAF</b>	protection maternelle et infantile
<b>PMI</b>	service d'éducation spécialisée et de soins à domicile
<b>SESSAD</b>	technicien de l'intervention sociale et familiale
<b>TISF</b>	validation des acquis de l'expérience
<b>VAE</b>	



## Liste des tableaux et des encadrés

### Liste des tableaux :

Tableau 1	Données relatives au placement familial collectées par la DREES (1/3)
Tableau 2	Données relatives au placement familial collectées par la DREES (2/3)
Tableau 3	Données relatives au placement familial collectées par la DREES (3/3)
Tableau 4	Répartition des jeunes en fonction de l'âge de la décohabitation

### Liste des encadrés :

Encadré n° 1	Les objectifs de la protection de l'enfance (article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles)
Encadré n° 2	Les fiches de liaison « préparation d'une orientation en famille d'accueil » relatives à 16 enfants en Indre-et-Loire
Encadré n° 3	Dispositions du code civil relatives aux droits des parents et à leur exercice
Encadré n° 4	Exemples d'actes usuels et non usuels (extrait d'une fiche établie dans le cadre d'un protocole de collaboration entre le Conseil général et l'inspection académique du Nord)
Encadré n° 5	Eléments du dossier d'un frère et d'une sœur, tous deux adolescents
Encadré n° 6	L'article 377 du code civil
Encadré n° 7	Le dossier d'une fratrie
Encadré n° 8	La place des considérations relatives à l'assistant familial dans les pièces du dossier d'un enfant pris en charge dans une famille d'accueil
Encadré n° 9	Le dispositif mis en place en Seine-Saint-Denis pour sélectionner les assistants familiaux à recruter parmi ceux qui sont agréés
Encadré n° 10	Le dispositif de traitement des situations de suspicion de maltraitance en accueil familial mis en place par le protocole signé en Seine-Saint-Denis
Encadré n° 11	L'organisation retenue en Seine-Saint-Denis
Encadré n° 12	L'organisation retenue en Indre-et-Loire



## Liste des personnes rencontrées

### Direction générale de la cohésion sociale

Mme Sabine FOURCADE, directrice générale de la cohésion sociale, déléguée interministérielle à la famille

Mme Caroline BACHSCHMIDT, sous-directrice des professions sociales, de l'emploi et des territoires

Mme Florence LIANOS, sous-directrice de l'enfance et de la famille

Mme Catherine BRIAND, adjointe au chef du bureau de la protection de l'enfance et de l'adolescence

Mme Mélissa FORT, chargée de mission au bureau de la protection de l'enfance et de l'adolescence

Mme Fabienne HIEGEL, bureau des professions sociales

Mme Raymonde MICHEL, chef du bureau des professions sociales

M. Boris MINOT, adjoint au chef du bureau de l'emploi et de la politique salariale

### Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

Mme Magda TOMASINI, sous-directrice de l'observation de la solidarité

Mme Julie LABARTHE, chef du bureau « lutte contre l'exclusion »

M. Rémy MARQUIER, chef du bureau « collectivités locales »

### Assemblée des départements de France

M. Jean-Pierre HARDY, chef du service des politiques sociales

### Groupe d'intérêt public de l'enfance en danger - Observatoire national de l'enfance en danger

M. Marcel JAEGER, président du conseil scientifique de l'Observatoire national de l'enfance en danger

Mme Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS, directrice générale

Mme Anne OUI, coordinatrice « protection de l'enfance »

### Institut national d'études démographiques

Mme Isabelle FRECHON, chargée de recherche au Laboratoire Printemps (CNRS - Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines - UMR 8085), chercheur associé à l'INED

### Association nationale des placements familiaux

Mme Claire TURBIAUX, présidente

M. Hervé JOCHUM, administrateur

M. Christian MEYNIER, administrateur

### Confédération française des travailleurs chrétiens

Mme NDACK NIANG

### Confédération française démocratique du travail

Mme Isabelle RAULT

M. Laurent CHICHPORTICH

M. Michel LECLERC

### Confédération générale du travail

Mme Evelyne ROSSIGNOL

Fédération nationale des assistants familiaux

Mme Michelle BABIN, présidente  
Mme Véronique MARTINET, vice-présidente  
Mme Isabelle FICOT-PELCERF, trésorière

Syndicat des employeurs associatifs de l'action sociale et médico-sociale

Mme Yasmina LEMOINE, chargée de mission  
M. Christian MESNIER, Fondation GAUTHIER

Syndicat professionnel des assistants maternels et assistants familiaux

Mme Monique DUFOURNY, présidente  
Mme Françoise BAUCHE, administratrice chargée de la communication

Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistantes maternelles

Mme Corinne BEGUE, trésorière nationale  
M. Christophe LAMBOROT, membre du bureau national  
Mme Sandra ONYSZKO, chargée de mission

Autres personnalités qualifiées

M. Antoine de BOISSIEU, consultant

**DEPARTEMENT DU FINISTERE**Conseil général du Finistère

M. Bruno ACAR, directeur général des services

Direction de l'enfance et de la famille

Mme Brigitte MEVEL-LE NAIR, directrice  
Mme Maria BLAKE, cadre responsable du suivi des mineurs (territoire Quimper-Châteaulin)  
Mme Maryvonne COIGNEC, référente ASE (équipe Quimper-Fouesnant)  
Mme Brigitte DAVID, chef du service gestion-ressources des assistants familiaux  
Mme Hélène HUBY, conseiller enfance (équipe Quimper-Fouesnant)  
Mme Gwendoline LE BORGNE, référente ASE (équipe Quimper-agglomération)  
Mme Annie LE TOQUIN-HATTAB, chef du service protection de l'enfance (Sud-Finistère)  
M. Yann PRUD'HOMME, référent professionnel des assistants familiaux  
M. Anthony SIMON, psychologue  
Mme Béatrice TROMEUR, chargée de coordination (Sud-Finistère)

Mme le Dr. Nicole JAMBON, responsable de territoire

Direction de la protection maternelle et infantile

Mme le Dr. Sylvaine AUBOIN, directrice  
Mme Annie CHANE

Tribunal pour enfants de Brest

Mme LE MEILLEUR, juge

Association Don Bosco à Brest

Mme Dominique KERDRANVAT

Association Ty Ann à Brest

M. Michel DECODIN  
M. Jean-Marc ROUGNANT

Fondation Massé-Trévidy à Quimper

Mme Madeleine AMIRY

M. Fabrice MOYON

Association des assistants familiaux et maternels

Mme Marie LARVOR

**DEPARTEMENT D'INDRE-ET-LOIRE**

Conseil général d'Indre-et-Loire

M. Frédéric THOMAS, président du Conseil général

Mme Marie-Dominique BOISSEAU, vice-présidente

M. Stéphane CORBIN, directeur général adjoint en charge de la solidarité entre les personnes

Direction de l'enfance et de la famille

M. Bernard PLANCHAUD, directeur

M. Jean-Michel AURIOUX, responsable du pôle « Touraine-agglomération - centre »

Mme Danielle BERTHOMMIER, assistante familiale

Mme Elodie BRETON, éducatrice spécialisée

Mme Nathalie BRION, assistante sociale

Mme Sylvie CALBRIS, psychologue

Mme Agathe DESGUE, éducatrice spécialisée

M. Xavier GILBERT, chef du service des établissements et des actions de prévention enfance

Mme Maryline JOURDANT, chef du service du placement familial

M. LOUBARESSE, travailleur social

Mme Fabienne MOURE, responsable du pôle « Touraine-agglomération - ouest »

Mme Fabienne PACHAUD, chef du service « Touraine-agglomération »

Mme Frédérique THEVENOT, chef du service « Touraine-nord »

Mme Marie-Claude VERNA, adjointe au chef du service du placement familial

Direction de la petite enfance et de la santé

Mme le Dr. Laurence HERVIOU, directrice

**DEPARTEMENT DE PARIS**

Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé

Mme Anne-Laure HOCHEDÉZ-PLANCHE, chef du bureau de l'accueil familial départemental

**DEPARTEMENT DU VAR**

Conseil général du Var

Mme Caroline DEPALLENS, conseiller général en charge de la délégation aux solidarités

Délégation générale aux solidarités

Mme Catherine NIRONI, déléguée générale

Direction de l'enfance

Mme Corinne BALESTRIERI, responsable par intérim de l'ASE

Mme Florence BRIZIO, inspectrice

Mme Edith CAPDEILLAYRE, adjointe au responsable du service du placement familial

Mme Manuella CHARRETON, psychologue

Mme Ghislaine CHUZÉVILLE, conseillère technique ASE

Mme Véronique DESFOURS, directrice adjointe de la prévention et de la protection de l'enfance

Mme Mélina GRASSI, assistante socio-éducative

Mme Isabelle ORSINI, assistante sociale

Mme Muriel ROMANE, assistante socio-éducative  
M. Bernard SALETA, responsable du service du placement familial

A Draguignan

Mme AUBERT, conseillère technique ASE  
Mme CUESTA, assistante socio-éducative  
Mme IRIBARNEGARAY, psychologue  
Mme KASSOUAR, assistante socio-éducative  
Mme NICOLETTI, inspectrice  
Mme PHILIPPE, assistante socio-éducative

Direction adjointe de la promotion de la santé, en charge de la PMI

Mme le Dr. Geneviève MENAUD, directrice adjointe  
Mme le Dr. Elisabeth TEULON

Direction des ressources humaines et du dialogue social

M. Laurent DUPLAN, responsable du département « gestion des personnels »  
Mme Vanessa GERBY, chargée des dossiers transversaux  
Mme Florence JOSSERAND, responsable adjointe « rémunérations »  
Mme Magali RIGAULT, gestionnaire de la paye des assistants familiaux

Association « Plein Soleil »

Mme Noëlle PECHAIRAL, directrice  
M. ALEMAGNA, directeur adjoint

Association départementale de la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence du Var (ADSEAV)

M. Laurent SAVOYE, directeur général  
M. Henri IVARS, directeur du pôle social

Assistants familiaux

Mme Catherine BAYARD  
Mme Monique AUDIBERT

**DEPARTEMENT DU TERRITOIRE DE BELFORT**

Conseil général du Territoire de Belfort

M. Yves ACKERMANN, président du Conseil général  
Mme Samia JABER, vice-présidente chargée de l'action sociale territoriale, de l'enfance et de la famille  
M. Jérôme MAILLARD, directeur général des services  
M. Belkacem MEHADDI, directeur général délégué  
M. Dominique CAPRILI, directeur de l'action territoriale

Direction de l'enfance et de la famille

M. Serge VARVATIS, directeur  
Mme Nathalie DELAITRE, responsable de la « cellule enfance »  
M. Marcel FALLER, responsable du service du placement familial, accompagné de huit membres de son équipe  
Mme Martine RICHTER, responsable du service du placement familial d'urgence  
Mme Chantal THIERRY, membre de l'équipe du service du placement familial d'urgence

Direction des actions de santé et de la protection maternelle et infantile

Mme le Dr. Béatrice DUPUIS, directrice  
M. le Dr. Marc BOSMENT



Direction des ressources humaines et du management

Mme Evelyne PERRIGUEY, directrice adjointe  
Mme Elisabeth COLLE, gestionnaire

Tribunal de grande instance

Mme Louise de BECHILLON, juge des enfants

Association des assistants maternels et assistants familiaux du Territoire de Belfort

Mme Corinne ALTMEYER, présidente  
Mme Evelyne JEANNENEZ

**DEPARTEMENT DE SEINE-SAINT-DENIS**

Conseil général de Seine-Saint-Denis

Pôle solidarité - Direction de l'enfance et de la famille

Service d'aide sociale à l'enfance

Mme Françoise SIMON, directrice  
M. Ludovic LAMY, adjoint à la directrice  
M. Guillaume BAILLEUL, psychologue  
Mme Danielle CLAEYS, chef de service  
Mme Pierrette FABLET, conseillère technique  
Mme le Dr. Martine ISRAEL, médecin référent  
Mme Eloïse MOKRANI, inspectrice de l'aide sociale à l'enfance  
M. Rachid TALEB, responsable d'une circonscription  
Mme Guenet TEFFERA, psychologue  
Mme Frédérique WILLETTE, chef du bureau de l'accueil familial  
Mme Yamina ZIMINI, chef de service  
Mme Manon ZINS, éducatrice spécialisée

Service de placement familial de Montreuil-sur-Mer

Mme Brigitte CHATELIER, responsable du service

Centre départemental de formation des assistants sociaux

Mme Corinne LANGER, assistante de formation  
Mme Evelyne MEZANGE, responsable de la pédagogie

Equipe d'évaluation des assistants familiaux

Mme Michèle BALEDENT, éducatrice spécialisée  
Mme Korka DAYS, secrétaire  
Mme Catherine LOHEAC, psychologue  
Mme Françoise VILLA, éducatrice spécialisée

Service de protection maternelle et infantile

Mme Nadine LA LOGGIA, responsable d'une circonscription

Pôle personnel et relations sociales

Mme Catherine VEILLON, chef du service de la gestion des carrières et des rémunérations  
M. Stéphane METAS

Tribunal de grande instance de Bobigny

Mme Emmanuelle TEYSSANDIER, juge des enfants

Association départementale de sauvegarde de l'enfant, de l'adolescent et de l'adulte de la Seine-Saint-Denis (ADSEA)

Mme Karine DELVILLE, chef de service, chargée de l'encadrement des assistantes familiales

Association pour le rayonnement des assistantes familiales de Seine-Saint-Denis (ARAF)

Mme SAAB, présidente

Mme BOUMEDIENE

Association Re-crédation

Mme RICHARD