



Contrôle du service de l'aide sociale à l'enfance et du centre départemental de l'enfance du département du Var

Tome 3 : Annexes

Charles de BATZ

Annaïck LAURENT

Pierre NAVES

Cédric PUYDEBOIS

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

2020-069R
Mai 2021

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 :	LE SCHEMA DE L'ENFANCE 2014-2018.....	9
ANNEXE 2 :	LA CELLULE DE TRAITEMENT DES INFORMATIONS PREOCCUPANTES.....	15
ANNEXE 3 :	LA PREVENTION	23
ANNEXE 4 :	L'OFFRE D'ACCUEIL ET SON ADAPTATION AUX BESOINS	49
ANNEXE 5 :	L'ACCUEIL FAMILIAL	69
ANNEXE 6 :	L'ATTENTION PORTEE AUX ENFANTS	93
ANNEXE 7 :	LES MINEURS NON ACCOMPAGNES (MNA).....	99
ANNEXE 8 :	L'ADOPTION ET LES PUPILLES DE L'ÉTAT	117
ANNEXE 9 :	L'ACCES AUX ORIGINES PERSONNELLES	139
ANNEXE 10 :	SYNTHESE DE L'APPLICATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI N° 2016-297 DU 14 MARS 2016 RELATIVE A LA PROTECTION DE L'ENFANT DANS LE DEPARTEMENT DU VAR.....	141

SOMMAIRE

LISTE DES ANNEXES	3
ANNEXE 1 : LE SCHEMA DE L'ENFANCE 2014-2018.....	9
ANNEXE 2 : LA CELLULE DE TRAITEMENT DES INFORMATIONS PREOCCUPANTES.....	15
2.1 LA CELLULE DE RECUEIL DES INFORMATIONS PREOCCUPANTES (CRIP) EST BIEN IDENTIFIEE DANS LE DEPARTEMENT	15
2.2 LA CRIP REÇOIT UN NOMBRE IMPORTANT D'INFORMATIONS PREOCCUPANTES	15
2.2.1 <i>Le nombre d'informations a augmenté de près de 60 % entre 2010 et 2020.....</i>	<i>15</i>
2.2.2 <i>Les informations proviennent pour l'essentiel de partenaires institutionnels et concernent de jeunes enfants.</i>	<i>16</i>
2.3 LE TRAITEMENT DES INFORMATIONS PREOCCUPANTES FAIT L'OBJET D'UNE PROCEDURE ADMINISTRATIVE PRECISE, DETAILLEE ET BIEN SUIVIE	17
2.3.1 <i>La CRIP réalise une analyse de premier niveau et transmet l'information à l'inspecteur enfance chargé de qualifier l'information.....</i>	<i>18</i>
2.3.2 <i>Les UTS sont chargés du mandat d'évaluation et en informent les parents.....</i>	<i>19</i>
2.3.3 <i>Les évaluations pluridisciplinaires sont basées sur des rapports clairs et de bonne qualité</i>	<i>19</i>
2.3.4 <i>Les équipes pluridisciplinaires chargées du suivi de l'évaluation peinent à respecter le délai de traitement de 3 mois fixé par la loi.....</i>	<i>20</i>
2.3.5 <i>La responsabilité des conclusions de l'évaluation est de la compétence de l'équipe pluridisciplinaire</i>	<i>20</i>
2.4 LA CRIP ASSURE UN APPUI ADMINISTRATIF EN INTERNE ET VEILLE AU MAINTIEN DES BONNES RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES	21
2.4.1 <i>La CRIP assure le suivi des IP et apporte un appui en interne.....</i>	<i>21</i>
2.4.2 <i>La CRIP est chargée du maintien du bon niveau d'information et de coordination avec les partenaires extérieurs</i>	<i>21</i>
ANNEXE 3 : LA PREVENTION	23
3.1 LA PREVENTION SPECIALISEE.....	23
3.1.1 <i>Des financements maintenus au fil des ans.....</i>	<i>23</i>
3.1.2 <i>La prévention spécialisée est active dans nombre de quartiers de plusieurs communes</i>	<i>24</i>
3.1.3 <i>Un pilotage bien organisé, mais une cellule réduite.....</i>	<i>27</i>
3.1.4 <i>Une activité soutenue au niveau des territoires</i>	<i>28</i>
3.1.5 <i>Les actions des associations de prévention spécialisée pendant le confinement</i>	<i>30</i>
3.2 LES ACTIONS DE PREVENTION DE LA PROTECTION MATERNELLE ET INFANTILE	31
3.3 LES AUTRES ACTIONS DE PREVENTION.....	33
3.3.1 <i>Un volume notable de subventions diverses.....</i>	<i>33</i>
3.3.2 <i>Des actions de soutien à la parentalité, confortées par la CAF.....</i>	<i>33</i>
3.4 LES ACTIONS EDUCATIVES EN MILIEU OUVERT, A DOMICILE, SONT FORTEMENT MOBILISEES	35
3.4.1 <i>L'AEMO familiale : la recherche de qualité malgré une demande toujours forte</i>	<i>35</i>
3.4.1.1 <i>Un cadre favorisant la qualité de prise en charge</i>	<i>36</i>
3.4.2 <i>Une AEMO renforcée historiquement spécialisée sur les adolescents : l'« AEMO spécial jeunes »</i>	<i>41</i>
3.4.3 <i>La mise en œuvre des AED dépend de deux services, qui ne travaillent pas ensemble.....</i>	<i>42</i>
3.5 LE DEVELOPPEMENT DES ACTIONS EDUCATIVES RENFORCEES A DOMICILE (AERD) ET DES PLACEMENTS EDUCATIFS A DOMICILE (PEAD) REpond A UN BESOIN DONT L'INTENSITE RESTE FORTE	44
3.5.1 <i>Deux dispositifs issus de la loi de 2007 proches et complémentaires</i>	<i>44</i>
3.5.2 <i>Deux gestionnaires de ces offres, quantitativement semblables et relativement limitées par rapport aux nombres d'accueils et d'AEMO ou AED</i>	<i>45</i>
3.5.3 <i>La raçon du succès : les listes d'attente.....</i>	<i>45</i>
ANNEXE 4 : L'OFFRE D'ACCUEIL ET SON ADAPTATION AUX BESOINS	49
4.1 LES DONNEES MERITENT D'ETRE FIABILISEES	49
4.2 LES MINEURS EN ATTENTE D'ACCUEIL, L'URGENCE ET LES CAS COMPLEXES.....	51
4.2.1 <i>Les délais entre la date de la décision de la commission d'orientation et la date d'admission dans une MECS</i>	<i>51</i>
4.2.2 <i>Les mineurs en attente d'une admission au CDE ou d'une « mesure d'accueil judiciaire »</i>	<i>51</i>
4.2.3 <i>Le constat de places libres en MECS</i>	<i>53</i>

4.2.4	<i>Les modalités de prise en charge des enfants et d'adolescents qui relèvent du médico-social ou du sanitaire et de l'ASE et leur accueil par l'ASE.....</i>	54
4.3	ACCUEILS EN ATTENTE, URGENCE : PLUSIEURS APPRECIATIONS DE LA REALITE	57
4.4	LES MECANISMES DE CONCERTATION ET D'ORIENTATION DES JEUNES AUXQUELS PARTICIPE LA DEF	60
4.5	LES ETABLISSEMENTS : LIEUX D'IMPLANTATION ET GESTIONNAIRES ASSOCIATIFS.....	60
4.6	LES PLACEMENTS EDUCATIFS A DOMICILE (PEAD) SONT APPRECIES POUR LEUR EFFICACITE ET DE LEUR ADAPTABILITE.....	64
4.6.1	<i>Un dispositif issu de la loi de 2007, rapidement investi par le conseil départemental</i>	64
4.6.2	<i>L'association Moissons Nouvelles a été choisie pour gérer les deux dispositifs.....</i>	64
4.6.3	<i>Un indispensable besoin de coopération entre juges et opérateurs du dispositif.....</i>	66
4.7	LES ACCUEILS DANS DES ETABLISSEMENTS OU CHEZ DES ASSISTANTS FAMILIAUX HORS VAR.....	67
ANNEXE 5 : L'ACCUEIL FAMILIAL		69
5.1	L'ACCUEIL FAMILIAL NE BENEFICIE PAS D'OBJECTIFS POLITIQUES PRECIS POUR SON DEVELOPPEMENT ET SON ORGANISATION DEPEND DE PLUSIEURS SERVICES.....	69
5.1.1	<i>Le schéma départemental de l'enfance 2014-2018 se montre prudent sur les possibilités de développement de l'accueil familial.....</i>	69
5.1.2	<i>Des services distincts interviennent sur l'accueil familial, sans un outillage facilitant les interactions</i>	70
5.2	L'ACCUEIL FAMILIAL CONSTITUE UNE SOLUTION EN REGRESSION RELATIVE, MAIS DONT LE DEVELOPPEMENT EST SOUHAITE FACE A DES SITUATIONS URGENTES.....	70
5.2.1	<i>Moins de 30 % des enfants confiés à l'ASE le sont dans le cadre de l'accueil familial</i>	70
5.2.2	<i>Un accueil familial monotype, peu adapté aux variétés du public.</i>	72
5.2.3	<i>Une contribution significative à l'accueil d'urgence.</i>	73
5.3	LA GESTION DES AGREMENTS DES ASSISTANTS FAMILIAUX, REORGANISEE EN 2019, EST MISE EN ŒUVRE AVEC SERIEUX	75
5.3.1	<i>Un faible nombre d'agrément délivrés par le département, des capacités d'accueil revues</i>	75
5.3.2	<i>Un changement d'organisation en 2019, selon des procédures bien établies.....</i>	75
5.3.3	<i>Les évaluations pour la procédure d'agrément ont été simplifiées, mais peuvent soulever ponctuellement des questions pratiques, en l'absence de référentiel détaillé.....</i>	76
5.3.4	<i>Une commission consultative paritaire départementale dont le fonctionnement est régulier, mais qui soulève des insatisfactions dans la tenue des débats.....</i>	77
5.4	LE DEPARTEMENT EMPLOYEUR DE PLUS DES DEUX TIERS DES ASSISTANTS FAMILIAUX PEUT DYNAMISER ET MODERNISER SA GESTION.....	78
5.4.1	<i>De l'ordre de 275 assistants maternels sont salariés par le Département, leur moyenne d'âge est de près de 53 ans.....</i>	78
5.4.2	<i>Des dépenses en progression de l'ordre de 12 millions d'euros par an, mais un coût de l'accueil familial nettement inférieur à l'accueil en établissement.</i>	81
5.4.3	<i>Des conditions de rémunération et de travail à améliorer pour gagner en attractivité</i>	84
5.4.4	<i>Des prestations complémentaires classiques à destination des enfants</i>	88
5.4.5	<i>Des facteurs secondaires d'attractivité sont à prendre en compte</i>	89
5.4.6	<i>Des efforts de professionnalisation et un accès à la formation continue à consolider</i>	91
ANNEXE 6 : L'ATTENTION PORTEE AUX ENFANTS		93
6.1	LES BESOINS DES JEUNES MAJEURS SONT BIEN PRIS EN COMPTE PAR LE CONSEIL DEPARTEMENTAL	93
6.2	LE RECENSEMENT DE LA SEPARATION DES FRATRIES	94
6.3	CE QUE PREVOIT LA LOI POUR LE DELAISSEMENT PARENTAL.....	94
6.4	LE NOMBRE DE DELEGATIONS D'AUTORITE PARENTALE (DAP) BAISSÉ, MAIS LE RECOURS A CE STATUT RESULTE SOUVENT D'UN REFUS DE PRENDRE EN COMPTE EFFECTIVEMENT L'INTERET DE L'ENFANT	96
ANNEXE 7 : LES MINEURS NON ACCOMPAGNES (MNA).....		99
7.1	COMME EN FRANCE ENTIERE, LE NOMBRE DE MINEURS NON ACCOMPAGNES A CONNU UNE FORTE AUGMENTATION DEPUIS 2015	99
7.1.1	<i>Le nombre de MNA pris en charge par l'ASE a triplé depuis 2016.....</i>	99
7.1.2	<i>Les jeunes pris en charge par l'ASE ont dans l'ensemble les mêmes caractéristiques que les MNA en France entière.</i>	100
7.2	UN SERVICE DEDIE ET DES MOYENS IMPORTANTS POUR PRENDRE EN CHARGE LES MNA	101
7.2.1	<i>Un service intégré chargé de la prise en charge des MNA.....</i>	101
7.2.2	<i>Le budget consacré aux MNA a progressé de 69 % en deux ans pour atteindre 20 millions d'euros en 2019/2020</i>	

7.3	LA RECEPTION DES JEUNES MNA, LA MISE A L'ABRI ET L'ÉVALUATION SONT BIEN ORGANISEES ET S'EFFECTUENT DANS DE BONNES CONDITIONS	103
7.3.1	<i>Le service MNA organise un pré-accueil des jeunes</i>	103
7.3.2	<i>La mise à l'abri et l'évaluation des MNA ont été confiées à l'ADSEAAV</i>	104
7.4	LES MNA BENEFICIENT D'UNE OFFRE D'ACCOMPAGNEMENTS DIVERSIFIEE	110
7.4.1	<i>Un choix de structures d'accompagnement adaptées aux besoins de ces adolescents.....</i>	110
7.5	LA RESERVATION DE PLACES DANS DES HOTELS DE TOURISME	113
7.5.2	<i>L'accompagnement vers l'insertion passe d'abord par la formation.....</i>	115
7.5.3	<i>Les MNA sont pris en charge dans le Var au-delà de 18 ans</i>	115
ANNEXE 8 :	L'ADOPTION ET LES PUPILLES DE L'ÉTAT	117
8.1	L'ORGANISATION DE L'ADOPTION DANS LE VAR	117
8.1.1	<i>Un service dédié au conseil départemental, au fonctionnement stabilisé</i>	117
8.1.2	<i>Des possibilités d'adoption limitées.....</i>	118
8.2	LA PROCEDURE D'AGREMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT DES CANDIDATS AGREES.	121
8.2.1	<i>L'information préalable</i>	121
8.2.2	<i>Les évaluations sociales et psychologiques</i>	122
8.2.3	<i>Les agréments délivrés</i>	124
8.2.4	<i>Le suivi des enfants et des familles, postérieur à l'agrément et pendant l'adoption.....</i>	126
8.3	LE RECUEIL DE L'ENFANT NE SOUS LE SECRET	128
8.4	LES PUPILLES DE L'ÉTAT	129
8.4.1	<i>Une légère augmentation du nombre de pupilles</i>	129
8.4.2	<i>Les difficultés à l'adoption des pupilles de l'État, pour partie liées à l'importante part des enfants à besoins particuliers.....</i>	131
8.4.3	<i>Le conseil de famille.....</i>	132
ANNEXE 9 :	L'ACCES AUX ORIGINES PERSONNELLES	139
ANNEXE 10 :	SYNTHESE DE L'APPLICATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI N° 2016-297 DU 14 MARS 2016 RELATIVE A LA PROTECTION DE L'ENFANT DANS LE DEPARTEMENT DU VAR.....	141
	LISTE DES CARTES, ENCADRES, GRAPHIQUES ET TABLEAUX	143

ANNEXE 1 : Le schéma de l'enfance 2014-2018

[1] La politique du Département en matière de protection de l'enfance est considérée comme une compétence importante. La stratégie a bien été formalisée par un schéma départemental arrivé à échéance fin 2018. Il a été prorogé de manière informelle. Élaboré après un travail intense de concertation en interne et avec les partenaires du Département, le schéma est structuré par trois principes :

- La prévention ;
- La recherche de l'adhésion des familles ;
- La diversification de l'offre d'accueil.

[2] Le schéma est décliné selon trois orientations. La première est de « renforcer l'efficacité de la prévention et du repérage des situations ». La deuxième vise à « impliquer les familles dans le projet de l'enfant » et la troisième à « assurer la cohérence et la continuité des parcours ».

[3] Chacune de ces orientations comporte plusieurs objectifs (deux à trois), eux-mêmes composés de plusieurs propositions (de deux à six). Les objectifs et propositions définis dans ce schéma sont généraux. Il manque des objectifs quantifiés qui permettent d'apprécier la mise en œuvre des actions. Plusieurs documents ont été produits conformément à différentes propositions.

[4] L'observatoire départemental de la protection de l'enfance a été chargé du suivi de la mise en œuvre de ce schéma. Quarante-six actions précises ont été retenues pour un suivi. Quatorze ont fait l'objet d'un groupe de travail. L'ODPE s'est vu naturellement confier la réalisation du bilan du schéma départemental de l'enfance. L'observatoire est très actif dans le Var : il se réunit régulièrement et organise des formations et des rencontres. Il dispose d'un site Internet dynamique lui permettant de diffuser des informations et des actualités sur la protection de l'enfance.

[5] Un cabinet-conseil spécialisé a appuyé l'ODPE pour la réalisation de ce bilan et la préparation du prochain schéma¹. Le bilan a été présenté en séance plénière de l'observatoire le 17 octobre 2019. Vingt-neuf des 46 actions suivies sont considérées comme réalisées. Quinze sont en cours de réalisation et pourraient être intégrées dans le nouveau schéma comme celles qui n'ont pas été réalisées.

[6] Le bilan met en exergue les principales réalisations des actions des différentes fiches et souligne les points d'attention pour le prochain schéma. Ce bilan comporte peu d'analyses des évolutions quantitatives en matière d'activité. On peut noter que le Département n'a pas produit de projet de service. Trois études et une évaluation ont été réalisées durant la période couverte par le schéma² ainsi que de nombreux guides mis en ligne sur le site de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE).

¹ Cabinet Enéis Conseil.

² Étude sur la prise en charge des enfants et de leur famille avant une mesure de placement, CD du Var, 2018 ;
 Étude sur la prise en charge médicale des enfants confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance du Var, Dr M. O. GARNIER, Dr M. MARCOUIRE, Dr T. OLIVIER, Dr E. TEULON, Dr K. THIBAUT, CD du Var 2017 ;
 Étude sur les enfants accueillis à l'ASE du Var et ayant une notification MDPH, CD du Var, 2017 ;
 Le parcours de placement des enfants et des jeunes majeurs accueillis à l'Aide Sociale à l'Enfance dans le département du Var, Rapport d'évaluation CD du Var, 2015.

[7] Par ailleurs un certain nombre d'actions non réalisées ou non achevées ont été reprises dans le plan d'action de la direction de l'enfance et de la famille, font l'objet de fiches action complétées d'un planning. La crise sanitaire est venue perturber le bon déroulement de ces actions, d'une part en raison des contraintes de distanciation sociale et d'autre part en raison du surcroît de travail pour permettre d'assurer la permanence et la continuité de l'accueil des enfants confiés à l'ASE du département.

Tableau 1 : Bilan du schéma de l'enfance 2014-2018

Orientation, Objectif, Action	Bilan ODPE au 17 octobre 2019	Observations IGAS
Orientation N° 1 renforcer l'efficacité de la prévention et du repérage des situations		
Objectif n° 1 : Favoriser le développement de toute forme de prévention		
Action 1 : identifier de façon lisible les contours de la politique départementale d'accompagnement et de soutien des familles, désigner un pilote	Politique dispersée entre DEF, UTS et acteurs État et CAF À reprendre en compte dans prochain schéma	La cellule de coordination de la prévention de la DEF n'est pas bien positionnée ni suffisamment dotée en personnel. Le responsable n'a pas été remplacé.
Action 2 : signature et mise en œuvre des conventions avec les hôpitaux	Six conventions signées avec les établissements de santé (CH)	Ce qui porte à 7 le nombre total de conventions du périmètre périnatalité avec des CH
Action 2 bis : organiser l'information sur les accouchements anonymes et établir des protocoles avec les maternités	Protocole rédigé, devait être mis à la signature en 2019	Les protocoles pour l'accompagnement des femmes accouchant dans le secret à passer entre le département du Var et les établissements de santé ont été validés en commission permanente le 23 juin 2020 puis signés le 4 septembre 2020
Action 3 : définir et mettre en œuvre la notion de « référent ressource » de la PMI...	Organisation mise en place, non formalisée	
Action 4 : mise en place du nouveau mode de pilotage de la prévention spécialisée	Toutes les associations sont autorisées depuis 2009 et tarifées depuis 2016	Un référentiel départemental détaillé a été élaboré en concertation et actualisé en 2019
Objectifs n° 2 : développer les modalités de soutien à la parentalité		
Actions 5 et 6 : recensement par territoire des ressources de proximité et des aides à la parentalité, plan de répartition des LAEP	Recensement et plan de répartition faits	Le nouveau schéma départemental des services aux familles 2020-2023 dénombre 26 LAEP, dont 3 itinérants
Actions 7, 8 et 9 : relatives au renforcement des formations et partage de savoirs des professionnels de l'accompagnement social	Relance par l'ODPE	Création d'un DU protection de l'enfance ; organisation de formations départementales
Action 10 : renforcer les liens avec le secteur psychiatrique pour assurer une meilleure prise en charge thérapeutique des enfants suivis	Un groupe de travail a mené une étude sur la santé des enfants confiés à l'ASE.	Le bilan ne dit rien sur le renforcement de ces liens. La difficulté de prise en charge de cas dits « complexes » montre que ce renforcement est toujours nécessaire.
Action 11 : rédiger une fiche action sur le modèle « accueil d'éveil » du département du Nord et proposer des modalités de mise en œuvre	Fiche action réalisée, expérimentation proposée dans le cadre du schéma départemental des services aux familles	
Action 12 : mise en place d'un groupe de travail sur les conséquences des violences conjugales sur les enfants	Outil de repérage et quatre guides pratiques mis à disposition des professionnels sur le site de l'ODPE	
Action 13 : élaborer un plan d'organisation du soutien à la parentalité adoptive	Deux guides pratiques ont été réalisés	Ces guides sont mis en ligne sur le site de l'ODPE.
Action 14 : mise en place d'un groupe de travail sur l'adaptation du statut de l'enfant	L'outil méthodologique a été produit, mais n'est pas mis en œuvre	La CESSEC n'a été mise en place que très récemment dans le département

Orientation, Objectif, Action	Bilan ODPE au 17 octobre 2019	Observations IGAS
place sur le long terme et production d'un référentiel		
Objectif n° 3 : favoriser un parcours coordonné et éviter les ruptures		
Action 15 : établir une note de cadrage actualisée sur le recueil et le traitement des informations préoccupantes (IP)	Note réalisée	Régulièrement mise à jour pour tenir compte des modifications de l'organisation des missions
Actions 16 : élaborer un référentiel départemental de l'évaluation en lien avec une action de formation	Non mis en œuvre	Le projet de formation a été différé et la crise sanitaire n'a pas permis de le conduire
Action 17 : actualiser le protocole relatif aux recueil et traitement des IP	En cours	Fait, dernière version du 20 février 2020
Action 18 : définir les modalités d'intervention et d'accompagnement des femmes enceintes lorsqu'il existe des inquiétudes sur l'enfant à naître	Travaux en cours	
Action 19 : finaliser un document à destination des familles présentant les droits des parents dont les enfants ont fait l'objet d'une information préoccupante	Document réalisé	
Action 20 : proposer une méthode pour exploiter les bilans de santé à l'école	Non réalisé	
Orientation N° 2 impliquer les familles dans le projet de l'enfant		
Objectif n° 1 : Améliorer l'accompagnement des familles		
Action 21 : mettre en place un groupe de travail pour articuler les documents d'accompagnement des familles et parvenir à une mise en place effective du PPE	Le groupe de travail a proposé un nouveau document PPE et une nouvelle procédure de mise en œuvre. À réviser compte tenu réorganisation en cours	Le PPE n'est pas couramment utilisé. Un groupe de travail a été lancé début 2021 pour redéfinir sa forme et les modalités de son élaboration.
Action 22 : organisation d'un séminaire sur les actions éducatives en milieu familial	Fait les 4 et 5 juin 2015	Cette thématique pourrait faire l'objet d'une nouvelle rencontre prochainement compte tenu de l'évolution des dispositifs (AERD, PEAD...)
Action 23 : élaborer à partir des travaux du séminaire un référentiel des mesures éducatives en milieu familial	Le groupe de travail a élaboré un outil décrivant les procédures et a interrogé la notion d'approche globale	Depuis, le PEAD a été introduit dans le panel des interventions. La notion d'approche globale mériterait d'être à nouveau travaillée avec les opérateurs et les UTS.
Action 24 : faire un état des lieux des soutiens budgétaires et économiques à la famille et des préconisations d'utilisation de ces outils	Réflexion intégrée dans le groupe de la direction territoriale sociale	Réflexion à relancer dans le cadre des évolutions du partage des compétences DEF DASP (UTS)
Action 25 : mise en place d'un groupe de travail sur les missions respectives des différents intervenants dans une famille et la définition de la notion de référent. Élaboration d'un référentiel	Partiellement mise en œuvre en raison réorganisation en cours	Cette thématique est relancée autour de la question du référent unique
Action 26 : mise en place d'un groupe de travail sur les écrits professionnels en vue de leur amélioration et de l'élaboration d'un référentiel départemental.	Travaux réalisés et documents mis en ligne sur l'intranet du département	La page de la DEF propose effectivement ces documents. La dernière mise à jour date du mois de juillet 2018. Il conviendrait d'actualiser cette rubrique.
Objectif n° 2 : Améliorer le cadre des relations parents-enfants		
Action 27 : créer un groupe de travail sur les droits de visite en présence d'un tiers en vue d'élaborer un guide méthodologique	Travaux réalisés et note et guide mis en ligne sur l'intranet du département	Le guide édité en 2017 est également sur le site de l'ODPE

Orientation, Objectif, Action	Bilan ODPE au 17 octobre 2019	Observations IGAS
Action 28 : élaborer un plan d'équipement de l'ensemble du département de lieux adaptés aux visites médiatisées	Plan réalisé, il figure en page 22 du guide. Des équipements ont été créés ou étendus.	Ce tableau mérite d'être mis à jour, il ne reflète plus la situation actuelle
Orientation N° 3 assurer la cohérence et la continuité des parcours		
Objectif n° 1 : Repenser l'accueil d'urgence		
Action 29 : élaboration d'un plan d'accueil d'urgence en lien avec le projet de service ASE	Action non mise en place	Action relancée par la DEF en fin d'année 2020 assortie d'un planning détaillé et d'une fiche projet (action 29 du plan d'action enfance)
Action 30 : élaborer un référentiel de suivi de l'enfant qui fait l'objet d'un placement d'accueil d'urgence en y incorporant la notion de bienveillance et l'accueil des fratries	Action non mise en place	Action à développer à la suite du projet de plan d'accueil d'urgence lancé par la DEF
Action 31 : assurer la fluidité des décisions de prise en charge notamment par la création d'une commission d'orientation	Instance de régulation créée, fonctionne régulièrement	La commission d'orientation a bien été mise en place (note DEF & DASP juin 2020)
Objectif n° 2 : Poursuivre la diversification de l'offre d'accueil		
Action 32 : constituer un groupe de travail pour présenter les différentes modalités d'accueil existantes dans le département sous forme de fiches	Fiches réalisées et mises en ligne sur le site de l'ODPE	Les fiches sont tenues à jour régulièrement. Il manque une fiche relative à SOS Village d'enfants de Besse-sur-Issole.
Action 33 : terminer les travaux du groupe de travail sur le recrutement et les conditions d'agrément, le suivi et l'accompagnement des assistantes familiales.	Un plan a été élaboré en attente de validation	Le recrutement doit être redynamisé. Le plan d'action DEF prévoit également la production d'un guide à leur intention.
Action 33 bis : organiser le transfert de la mission agrément des assistantes familiales à la PMI	Ce transfert a été réalisé au 1 ^{er} juin 2019	Réfléchir à une externalisation de la procédure à l'instar de ce que font d'autres départements pour libérer du temps de puéricultrice.
Action 33 ter : mettre en place une équipe dédiée pour le suivi et l'accompagnement des assistantes familiales	Trois référents professionnels des assistants familiaux ont été recrutés.	Cinq référents ont été mis en place pour les ASFAM ainsi qu'une psychologue
Action 34 : mettre en place un groupe de travail pour actualiser le référentiel de placement	Action non réalisée	Un référentiel d'accueil a été élaboré en mars 2020. C'est plutôt un recueil de procédures.
Action 35 : mettre en place un dispositif départemental de parrainage en intégrant les dispositions de la loi du 14 mars 2016	Une note de présentation élaborée en mars 2017	Cette action est inscrite au plan d'action de la DEF. Elle fait l'objet d'une fiche action et d'un planning dont l'échéance était juin 2020. Non réalisée compte tenu de la crise sanitaire
Action 36 : 1) définir les modalités progressives de prise en charge des jeunes majeurs et proposer un cahier des charges 2) élaborer le protocole prévu par la loi du 14 mars 2016	1) action non réalisée 2) prévision de signature d'un contrat État Département en 2019 portant sur la suppression des sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance	Cette action est inscrite au plan d'action de la DEF. Elle fait l'objet d'une fiche action assortie d'un processus d'amélioration continue.
Action 37 : Définir les modalités progressives de prises en charge diversifiées et adaptées des mineurs non accompagnés	Création d'un service dédié au sein de la DEF et autorisation de places (200 en hébergement diffus, 120 en MECS)	Un appel à projets pour 550 places a été clôturé le 14 décembre 2020. Le dépouillement des offres est en cours.
Objectif n° 3 : favoriser un parcours coordonné et éviter les ruptures		
Actions 38 et 39 : Relance de la commission parcours, création d'une équipe mobile.	Une charte a été signée pour la création d'un dispositif d'accompagnement des parcours	Un appel à projets pour une équipe mobile a été clôturé le 13 novembre

TOME 3 – RAPPORT IGAS N°2020-069R

Orientation, Objectif, Action	Bilan ODPE au 17 octobre 2019	Observations IGAS
		2020. Les réponses ont été dépouillées, l'attributaire a été choisi.
Action 38 bis : élaborer un protocole entre le Conseil départemental et la PJJ pour la continuité des prises en charge des mineurs relevant des deux services	Une convention a été établie entre la DTPJJ du Var et le Département en 2017 puis actualisé en 2018, mais n'a pas été signée	Processus à relancer notamment dans le cadre de la prise en charge des cas complexes
Action 40 : création de places à Font Clovisse (Draguignan)	Deux places ont été créées au sein du foyer occupationnel de Font Clovis pour l'accueil de mineurs âgés de 11 à 18 ans confiés à l'ASE du Var et ayant une reconnaissance de handicap de la CDAPH	SO

Source : Conseil départemental, traitement mission IGAS janvier 2021.

ANNEXE 2 : La cellule de traitement des informations préoccupantes

2.1 La cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) est bien identifiée dans le département

[8] Le conseil départemental du Var a bien organisé le recueil, le traitement et l'évaluation des informations préoccupantes conformément aux dispositions de la loi 2007-293 du 5 mars 2007.

[9] Dans un premier temps, le choix a été fait de mettre en place deux cellules, une par grands territoires qui correspondaient aux ressorts des tribunaux de Toulon et de Draguignan. Progressivement à partir de 2015, la réception des informations préoccupantes a été centralisée à Toulon et il ne reste plus qu'une seule cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP).

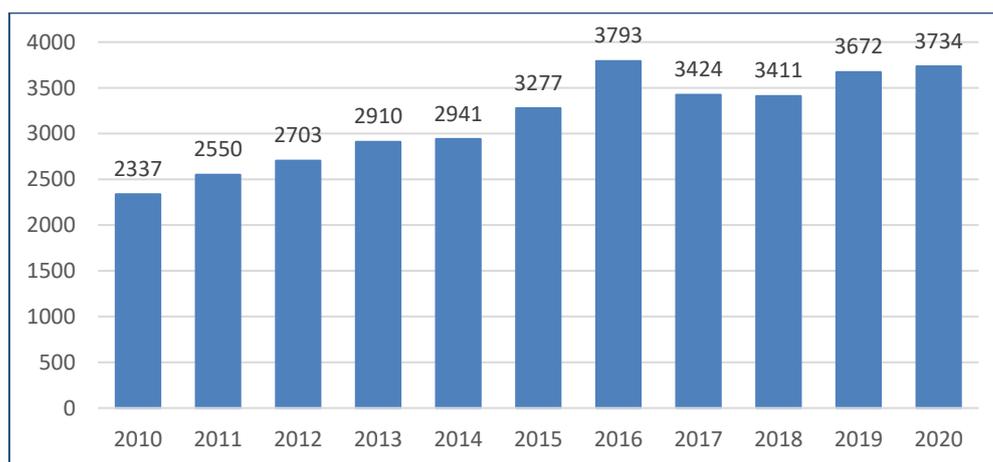
[10] La cellule intégrée à la direction de l'enfance et des familles, travaille directement avec les inspecteurs de l'ASE et avec les UTS et les UPS, mais ne dispose plus d'une implantation infra-territoriale.

[11] La cellule de recueil des informations préoccupantes (IP) est composée de 7 agents : 1 cadre A, 2 rédacteurs et 4 adjoints administratifs qui ont chacun une compétence géographique définie.

2.2 La CRIP reçoit un nombre important d'informations préoccupantes

2.2.1 Le nombre d'informations a augmenté de près de 60 % entre 2010 et 2020

Graphique 1 : Évolution du nombre d'IP reçues entre 2010 et 2020



Source : Indicateurs Enfance (CD du VAR), traitement mission IGAS.

[12] Après une augmentation régulière entre 2010 et 2015, le nombre d'informations reçues a connu un fort rebond en 2016 puis s'est stabilisé autour de 3 400 en 2017 et 2018. Une nouvelle hausse a été enregistrée au cours des deux dernières années. Depuis 2015, la CRIP recueille plus de 3 200 informations par an avec des pics à plus de 3 700 en 2016 et 2020. Chaque mois, elle a reçu

entre 220 et 360 IP en 2019 et plus de 400 en décembre 2020. On constate chaque année une baisse du nombre d'informations pendant les mois d'été.

[13] Les informations préoccupantes émanent de tous les territoires qu'ils soient urbains ou ruraux.

[14] Pour joindre la CRIP, il est possible d'appeler directement les assistants de la cellule sur un numéro de téléphone unique, mais il existe également un numéro vert départemental dédié (0800 10 10 83). Ce numéro est joignable 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 grâce à un système de bascule sur le numéro 119 du SNATED le soir, les week-ends et les jours fériés.

[15] Les administrations partenaires qui sont les principaux pourvoyeurs d'informations échangent quant à eux avec la CRIP par messagerie électronique sur une adresse fonctionnelle (crip83@var.fr).

En 2020, le nombre des IP a augmenté du fait notamment du contexte sanitaire lié à la COVID 19. Pendant le premier confinement, la CRIP a reçu 50 appels téléphoniques par mois alors qu'en temps normal, elle n'en reçoit qu'une dizaine, les autres IP étant transmises par messagerie électronique.

Du fait de l'allongement des temps d'attente pour accéder au SNATED saturé pendant cette période, une partie des appels ont dû être déportés sur le téléphone portable de la responsable de service.

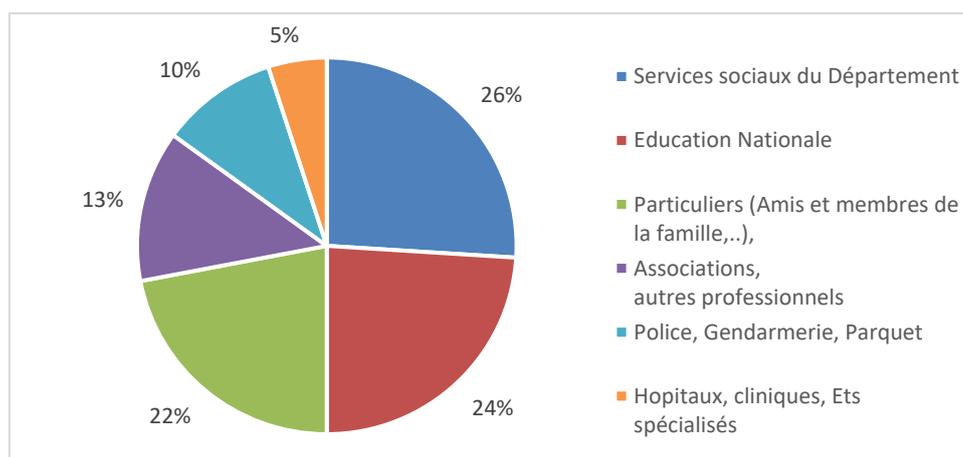
2.2.2 Les informations proviennent pour l'essentiel de partenaires institutionnels et concernent de jeunes enfants.

[16] Les informations proviennent de particuliers dans un peu plus de 20 % des cas³ avec quelques variations selon les années. Il s'agit majoritairement de témoignages de personnes anonymes, mais aussi de membres de la famille ou de proches (voisins, amis). Un peu plus d'une vingtaine d'enfants appellent chaque année pour signaler un problème qui les concerne directement.

[17] Mais l'essentiel des informations recueillies émane de partenaires institutionnels. Les différents services du conseil départemental sont à l'origine chaque année de plus du quart des IP. Les informations venant des services de l'Éducation nationale représentent un autre quart. Viennent ensuite les associations et autres services sociaux pour 13 % et la police, la gendarmerie et le parquet pour 10 %. À noter que les hôpitaux, cliniques et autres établissements spécialisés ne portent que 5 % des IP ce qui semble faible à la mission au regard de la population accueillie dans ces structures.

³ Les chiffres et pourcentages indiqués dans ce chapitre sont issus de l'analyse des indicateurs Enfance pour les années 2017 à 2019

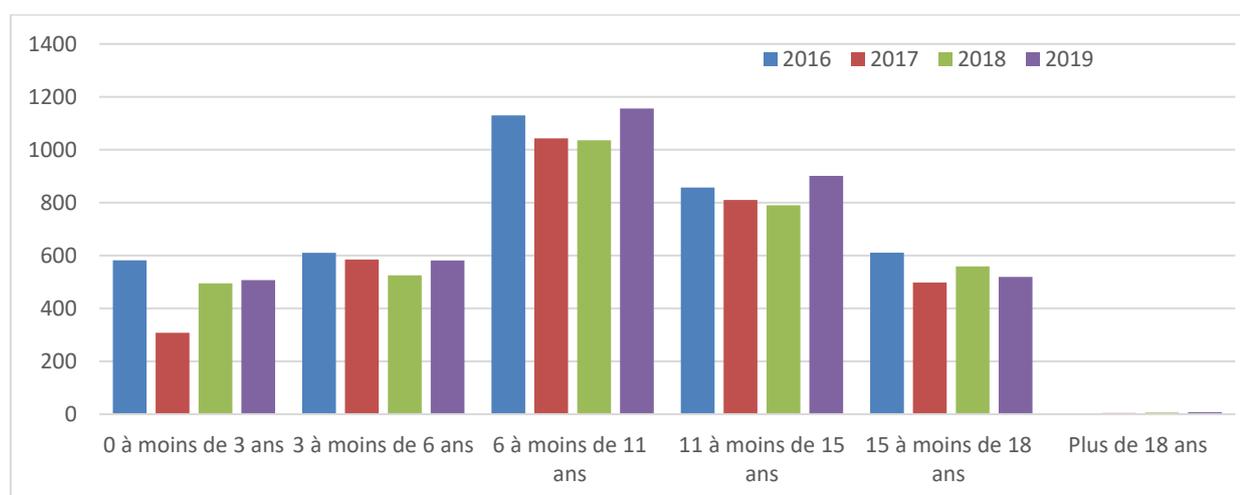
Graphique 2 : Répartition de l'origine des informations préoccupantes entre 2016 et 2019



Source : Indicateurs Enfance (CD du VAR), traitement mission IGAS.

[18] Sur les quatre dernières années, près de 30 % des informations ont concerné des enfants qui ont moins de 6 ans, 60 % de moins de onze ans et 83 % de moins de 15 ans. Ce sont les enfants de 6 à 11 ans qui sont les plus nombreux à être visés par des informations entrantes.

Graphique 3 : Évolution par classe d'âge du nombre d'informations préoccupantes entre 2016 et 2019



Source : Indicateurs Enfance (CD du VAR), traitement mission IGAS.

[19] Les IP qui signalent un danger restent des exceptions et, dans ces cas, il s'agit de dangers dus à des violences physiques ou sexuelles, de la part le plus souvent du père de l'enfant. L'essentiel des IP porte sur des risques de danger liés à des carences éducatives et dans une moindre mesure, aux conséquences de conflits entre les parents.

2.3 Le traitement des informations préoccupantes fait l'objet d'une procédure administrative précise, détaillée et bien suivie

[20] Le dispositif de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes fait l'objet depuis sa création de notes de procédures précises et détaillées. La première date du 7 août

2013 et a fait l'objet de plusieurs mises à jour⁴ pour tenir compte de l'évolution de l'organisation des services. La plus récente est datée du 20 février 2020 et intègre la nouvelle répartition des missions entre les inspecteurs ASE et les responsables enfance des UTS.

[21] Cette note détaille à destination des agents de la DEF, des UTS et des UPS les étapes de la procédure à suivre et les processus de travail entre les différents services.

2.3.1 La CRIP réalise une analyse de premier niveau et transmet l'information à l'inspecteur enfance chargé de qualifier l'information

[22] La CRIP réceptionne les informations et réalise une analyse de premier niveau. Elle vérifie dès réception, le degré d'urgence en fonction du danger ou du risque de danger pour l'enfant. Elle recherche dans les fichiers du Département si l'enfant ou sa famille sont connus des services. S'ils font déjà l'objet d'une mesure, elle oriente l'information vers les services qui sont susceptibles de connaître la situation évoquée et informe ceux qui ont prescrit la mesure. Dans la plupart des cas l'évaluation ne sera pas nécessaire, mais si tel est le cas, elle est confiée à un autre service que celui qui est en charge du suivi habituel.

[23] La CRIP transfère alors dans la journée ou le lendemain l'information avec, le cas échéant, les éléments complémentaires à l'inspecteur enfance référent. Ce dernier est chargé de donner suite à cette information.

[24] L'inspecteur peut demander des informations complémentaires au service qui est à l'origine de l'information ou, le cas échéant, à l'UTS ou l'UPS qui assure l'accompagnement de la famille quand celle-ci est déjà connue. Il ne s'agit pas dans ce cas d'une demande de visite sur place, mais d'avoir sous huit jours transmission de précisions sur les mesures déjà en cours et éventuellement un avis sur l'information reçue.

[25] C'est à l'inspecteur qu'il appartient de qualifier l'information de préoccupante ou non avec sa vision distanciée et le recul dont il dispose. Il peut alors classer directement l'information sans suite s'il estime qu'elle ne répond pas à la définition réglementaire⁵.

[26] S'il qualifie l'information de préoccupante, il établit alors un mandat d'évaluation à l'UTS du secteur concerné sauf s'il estime qu'il y a un danger suffisamment grave et caractérisé pour l'enfant qui nécessite une saisine directe et immédiate du Procureur de la République.

Tableau 2 : Nombre d'information préoccupantes et de mandats d'évaluation entre 2016 et 2019

	2016	2017	2018	2019
Nombre d'informations reçues	3793	3424	3411	3672
Nombre de mandats d'évaluation	2159	2321	2228	2247
Ratio nbre de mandats/nbre d'IP	57 %	68 %	65 %	61 %

Source : Indicateurs Enfance (CD du VAR), traitement mission IGAS.

⁴ Notes du 31 août 2015, du 14 avril 2017, du 14 septembre 2017, du 19 juillet 2019

⁵ Article R 226-2-2 du code de l'action sociale et des familles

[27] La part des informations reçues qui donnent lieu à mandat d'évaluation oscille dans les quatre dernières années entre 57 et 68 % même si le nombre de mandats reste relativement stable d'année en année, soit en moyenne un peu plus de 2230 mandats par an.

2.3.2 Les UTS sont chargés du mandat d'évaluation et en informent les parents

[28] Les mandats d'évaluation sont envoyés sur des boîtes aux lettres institutionnelles dédiées à la CRIP (une à Toulon et une à Draguignan). Un travailleur social est désigné par l'UTS pour réaliser l'évaluation différent. L'UPS concernée est informée de ce mandat et décide de s'en saisir ou non.

[29] Les modes d'organisation mises en place dans les UTS pour gérer les évaluations ne sont pas les mêmes partout. Une étude est lancée par la DASP pour apprécier les différentes organisations et notamment celle qui consiste à spécialiser une équipe de travailleurs sociaux pour traiter ces mandats.

[30] Les parents sont informés de l'existence de l'information préoccupante par l'UTS chargée de l'évaluation. Ils reçoivent un courrier pour annoncer l'évaluation et une notice qui explique ce qu'est une information préoccupante, en quoi va consister l'enquête, rappelle les droits des parents et les coordonnées des services qui peuvent être joints pour obtenir des renseignements complémentaires. La CRIP du Var reçoit deux à trois demandes par mois d'accès au rapport d'évaluation de la part des parents. Une note sur la communication des documents administratifs permet de cadrer les réponses à ces demandes.

[31] Il est rappelé dans la note aux évaluateurs leurs obligations de secret sur l'origine des informations préoccupantes.

2.3.3 Les évaluations pluridisciplinaires sont basées sur des rapports clairs et de bonne qualité

[32] La note de procédure rappelle les objectifs des évaluations et précise les avis que l'évaluateur va devoir recueillir, mais il n'y a pas dans le Var de référentiel de l'évaluation au niveau départemental. Le plan d'action de la DEF prévoit d'en « élaborer un en lien avec une action de formation ». Le « cadre national de référence pour la qualification et l'évaluation globale de la situation des enfants en danger ou risque de l'être » produit le 12 janvier 2021 par la Haute Autorité de Santé devrait servir de support pour lancer les travaux sur ce thème dans les services.

- Il devrait également permettre de finaliser le plan de formation aux méthodes d'évaluation de situations individuelles rendu obligatoire par la loi de 2016,⁶ mais qui n'a pas pu être mis en place dans le Var. Certains évaluateurs ont été sensibilisés ou formés lorsqu'ils en ont fait la demande. Toutefois, l'ensemble des intervenants est loin d'avoir bénéficié de la formation spécifique. Le CREAI avait été approché pour réaliser ces formations, mais ce projet n'a pas abouti.

[33] Les évaluateurs disposent à ce jour d'un modèle de rapport qui a été élaboré suite à des groupes de travail et mis à disposition en 2018⁷ pour améliorer la qualité des écrits professionnels. La trame est complète. Elle prévoit de renseigner l'état civil des parents, la composition familiale avec les conditions de logement et les revenus du ménage, des éléments sur l'information (origine, date,

⁶ Articles L226-3 et Article D226-2-5 du code de l'action sociale et des familles

⁷ Note du 23 janvier 2018 signée par le directeur de l'enfance et la directrice territoriale sociale sur les écrits professionnels en protection de l'enfance

existence d'antécédents), la date et les modalités d'intervention et les éléments recueillis sur l'enfant et sur les parents. Une analyse et un avis sur la situation doivent figurer en fin de rapport.

[34] La mission a examiné une dizaine de rapports d'évaluation et pu apprécier la qualité des travaux réalisés. Toutes les rubriques sont bien remplies avec des éléments factuels bien explicités qui permettent d'avoir une bonne photographie du contexte de l'information et de l'évolution de la situation. Ce sont de bons outils de travail pour les équipes pluridisciplinaires d'évaluation.

2.3.4 Les équipes pluridisciplinaires chargées du suivi de l'évaluation peinent à respecter le délai de traitement de 3 mois fixé par la loi

[35] Les équipes pluridisciplinaires sont mises en place dans chaque UTS conformément à la réglementation⁸. Elles sont pilotées par le responsable du service enfance et comprennent, outre le travailleur social mandaté, le psychologue de l'UTS, un responsable ASPI et le responsable de l'UPS ou leurs représentants. L'équipe pluridisciplinaire est bien réunie au début et à l'issue de l'évaluation et si besoin à mi-parcours. Ce travail pluridisciplinaire compense le fait que les enquêtes sont la plupart du temps réalisées par un seul travailleur social. Celui-ci peut toutefois dans certains cas être accompagné d'une puéricultrice ou d'un psychologue.

[36] Les équipes pluridisciplinaires ne respectent pas toujours le délai de trois mois fixé par les textes entre la réception de l'information et la fin de l'évaluation. Les mandats donnés aux UTS sont fixés par la CRIP à deux mois pour pouvoir respecter cette durée maximum. En 2020, une prolongation d'un mois a été ajoutée sur demande pour tenir compte des difficultés liées à la crise sanitaire.

[37] La responsabilité du respect des échéances a été transférée aux responsables enfance des UTS. Le système d'information ne permet pas aujourd'hui de suivre les délais de manière automatisée, mais la CRIP tient un listing des échéances dépassées et alerte la DASP une fois par mois pour éviter les dérapages dans les calendriers.

[38] En 2019, 74 % des mandats étaient traités à moins de trois mois. En 2020, la situation s'est dégradée avec 56 % des traitements à moins de trois mois et 8,5 % à 6 mois ou plus.

2.3.5 La responsabilité des conclusions de l'évaluation est de la compétence de l'équipe pluridisciplinaire

[39] L'équipe pluridisciplinaire prend la décision de fin d'évaluation qui doit infirmer ou confirmer l'existence d'un danger ou d'un risque de danger pour l'enfant et les mesures à prendre le cas échéant pour protéger l'enfant.

[40] Trois types de décisions peuvent être prises :

- Un classement sans suite ;
- La saisine de l'autorité judiciaire : dans ce cas, le responsable enfance de l'UTS prend contact avec le procureur, informe l'inspecteur enfance pour qu'il cherche une place pour accueillir l'enfant ainsi que la CRIP pour qu'elle prépare l'envoi du dossier complet au tribunal.

⁸ Décret du 28 octobre 2016

- L'équipe pluridisciplinaire peut sinon décider de proposer à l'inspecteur enfance la mise en place d'une mesure éducative.

Le système d'information ne permet pas aujourd'hui de connaître avec précision les décisions prises suite à une IP à chaque étape de la procédure. Il est donc impossible de comptabiliser le nombre de classements sans suite et de signalements transférés aux référents de familles déjà connues ou déjà suivies dans le cadre d'une mesure administrative ou judiciaire. Il permet néanmoins de dire que chaque année, environ 800 IP conduisent à la prescription d'une mesure administrative. Près de 1 200 IP donnent lieu à un signalement aux parquets qui dans 70 % des cas saisissent les juges pour enfants avec des différences de pratiques signalées entre les magistrats.

2.4 La CRIP assure un appui administratif en interne et veille au maintien des bonnes relations avec les partenaires

2.4.1 La CRIP assure le suivi des IP et apporte un appui en interne

[41] Les assistants de la CRIP assurent le suivi de l'information préoccupante, de sa réception jusqu'à la décision finale. Les assistants de la CRIP disposent d'une note de méthode datée du 30 avril 2019 qui retrace les opérations à réaliser tout au long de la procédure. La CRIP récupère les décisions des équipes pluridisciplinaires et notifie les décisions aux intéressés. Elle informe les services qui sont à l'origine de l'IP de la décision prise par l'équipe pluridisciplinaire d'évaluation (EPE) ainsi que les autres services intéressés par l'information.

[42] Elle est à la disposition des inspecteurs enfance et des responsables enfance des UTS ainsi que de tous les intervenants pour répondre à leurs interrogations sur la procédure.

[43] Elle tient à jour les tableaux de bord et les statistiques. Un module IP a été créé dans le logiciel GENESIS qui permet de tracer les informations et de sortir des états hebdomadaires et mensuels par territoire. Toutefois ce module n'est pas à jour par rapport à l'évolution de la réglementation. Des travaux ont été lancés en janvier 2020 avec la DSN pour adapter l'applicatif métier aux besoins de la CRIP et obtenir des tableaux de bord qui permettent de tracer chaque étape de la procédure ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

2.4.2 La CRIP est chargée du maintien du bon niveau d'information et de coordination avec les partenaires extérieurs

[44] La CRIP est chargée de la mission d'information et de communication sur le dispositif départemental auprès des partenaires publics et associatifs du Département. À ce titre elle réalise des modules de sensibilisation dans des établissements de formation des professionnels du social qui en font la demande : écoles de puériculture, formation de psychologues... Elle a en projet de proposer cette offre d'interventions plus systématiquement aux organismes de formation.

- La mission estime que les professionnels des établissements de santé ainsi que ceux d'exercice libéral constituent des cibles à prioriser au regard de la population accueillie dans ces structures.

[45] Le plan d'action de la DEF prévoit également l'actualisation du protocole du 4 juillet 2008 signé entre les différentes institutions intervenant sur les IP. En effet, dans la suite de la loi du 7 mars 2007, un protocole a été signé entre le président du conseil départemental, le préfet, le recteur et l'inspecteur d'académie ainsi que les présidents des tribunaux de grande instance et les procureurs

de Toulon et Draguignan. Il vise à « coordonner l'action des différents partenaires concernés par la prévention et la protection des mineurs en danger ou en risque de l'être ». Il précise la répartition des compétences entre le conseil départemental et l'autorité judiciaire, définit les règles de traitement des IP et de circulation des informations entre les intervenants.

- Bien que toujours en vigueur, son actualisation est nécessaire et faisait l'objet d'un des objectifs⁹ du schéma départemental de l'enfance 2014-2018 qui n'a pas abouti malgré plusieurs réunions. Les échanges ont repris dans le cadre du plan d'action de la DEF¹⁰ avec les difficultés liées au contexte sanitaire.

⁹ Action n° 17 du schéma départemental

¹⁰ Plan d'action de la DEF – Axe 3 Mettre en œuvre nos missions en collaboration avec les partenaires internes et externes.

ANNEXE 3 : La prévention

3.1 La prévention spécialisée

[46] La prévention spécialisée fait l'objet d'un chapitre de la partie dévolue à l'aide sociale à l'enfance du règlement départemental d'aide sociale et d'action sociale du Var. Ce chapitre a été actualisé récemment. Il y est précisé que « dans le Var, une attention particulière est portée à la tranche d'âge des 11/17 ans en risque de marginalisation... ». Le règlement départemental rappelle les objectifs et les conditions d'intervention et mentionne le choix du Département de maintenir à trois le nombre de professionnels qualifiés pour la mise en œuvre d'une action de prévention spécialisée.

[47] Au sein du budget, le domaine « Prévention » regroupe différentes opérations budgétaires relatives à la protection de l'enfance selon des clés d'imputation. Les données de la ligne 6526 sont les données brutes relatives à la prévention spécialisée qui sont remontées à la DREES pour l'enquête annuelle. Elles constituent près de 80 % des dépenses du Département du dispositif « prévention ».

Tableau 3 : Ventilation des dépenses du dispositif « prévention »

Article	Libellé de la dépense	CA 2019	% du total 2019	CA 2020 provisoire	Evol. 2020/2019
6526	Clubs de prévention - Dispositif en faveur des - de 21 ans et leurs familles	4 597 933,00	78,2 %	4 813 086,00	4,7 %
6574	Subventions ASE	718 700,00	12,2 %	712 900,00	-0,8 %
6568	Frais d'hébergement en C.H.R.S. des mères isolées avec enfants de moins de 3 ans et femmes enceintes — ASE	435 000,00	7,4 %	435 000,00	0,0 %
611	Travailleuses familiales et aides ménagères ASE — conventions individuelles Département/famille/prestataire	84 016,44	1,4 %	62 072,64	-26,1 %
6558	GIP enfance maltraitée	36 150,81	0,6 %	39 388,75	9,0 %
6281	ODAS — (Observatoire National de l'Action Sociale)	6 930,00	0,1 %	5 940,00	-14,3 %
62 878	Remboursement des frais des intervenants pour observatoire de la protection de l'enfance	-	0,0 %	208,19	NS
6236	Cerfa agrément des assistantes familiales	-	0,0 %	153	NS
	Total	5 878 730,25	100 %	6 068 748,58	3,2 %

Source : Conseil départemental. Données en €.

3.1.1 Des financements maintenus au fil des ans

[48] Les dépenses brutes de prévention spécialisée¹¹ du département sont stables entre 2016 et 2019, autour de 4,5 M€. Pour 2020, 4 453 M€ sont inscrits au budget primitif (BP). Au budget supplémentaire (BS), 360 k€ ont été ajoutés à cette ligne correspondants à des dépenses supplémentaires faites par les opérateurs en lien avec la crise de la COVID 19 (ouverture de structures éphémères durant le confinement et renforts dans des MECS). Cela porte les crédits pour la prévention spécialisée à 4 813 M€. Ce que confirme le compte administratif provisoire à mi-janvier 2021.

¹¹ Compte 6526.

[49] À ces dépenses brutes, s'ajoutent des dépenses correspondant aux comptes listés dans le tableau précédent. On obtient alors un total pour le domaine « Prévention ». Ce total est stable de 2016 à 2020 et s'élève à environ 5,8 M€. Pour 2020, le BP mentionne un montant de 5 816 M€.

[50] Pour le budget primitif 2021, le montant des crédits proposés s'élève à un peu plus de 5,9 M€. L'augmentation permet de tenir compte du financement d'un ETP d'intervenant social supplémentaire en gendarmerie et d'une subvention à la mairie de La Seyne-sur-Mer concernant le programme gouvernemental « cité éducative ».

[51] À la différence d'autres départements, le Var n'a pas établi de convention de financement à parité avec les communes bénéficiaires des actions de prévention spécialisée¹². En principe, les communes doivent financer à parts égales avec le Département. En pratique et pour des raisons historiques, le conseil départemental finance la majeure partie des actions.

[52] Par exemple, pour la tarification de l'APEA en 2020, le Département finance 55 % des dépenses autorisées pour les trois secteurs d'activité de l'association alors que la participation des communes et intercommunalité varie entre 11 et 31 %. Les autres recettes en atténuation proviennent de différents partenaires (État, Région, Département, Fonds européens et communauté d'agglomération). Pour la ligue varoise de prévention (LVP) qui couvre des secteurs historiques du déploiement de la prévention spécialisée, la répartition est de 67 % pour le Département et de 33 % en recettes diverses qui incluent la participation des communes et intercommunalité¹³. Quant à l'APS, la répartition est de 73 % pour la dotation globale du Département et de 27 % pour les recettes complémentaires. La tarification 2020 des trois opérateurs montre que le Département couvre 65 % du budget départemental de la prévention spécialisée.

3.1.2 La prévention spécialisée est active dans nombre de quartiers de plusieurs communes

[53] Les actions de prévention spécialisée sont portées par trois associations : la ligue varoise de prévention (LVP), l'APEA et l'APS (association de prévention spécialisée). Ces associations interviennent dans les quartiers en politique de la ville et d'autres secteurs comme listés dans le tableau ci-après.

¹² Des conventions tripartites ont été signées entre le conseil départemental, la commune et l'opérateur en 2016 avec les communes de Six Fours, Sanary, la communauté de communes de la Vallée du Gapeau et en 2017 avec la ville de Toulon ainsi qu'une convention quadripartite avec la commune de Draguignan et la communauté d'agglomération dracenoise.

¹³ Sauf pour les actions de la LVP dans la Vallée du Gapeau : la participation de la communauté de communes atteint près de 40 % en 2020 (source : rapports de tarification 2020).

Tableau 4 : Zone d'intervention des associations de prévention spécialisée du Var

Associations	Communes	Quartiers
LVP	La Valette	Toute la commune, par comité stratégique prioritairement centre-ville et abords des établissements scolaires
	Vallée du Gapeau	Solliès-Pont, laFarlède, Belgentier, Solliès Toucas, et Solliès Ville
	Ollioules	Ensemble de la commune
	Toulon	Par convention : centre-ville (limites Champ-de-Mars, La Rode, Jardin de la ville, les Lices), Grand Jonquet (Baume, Jonquet, Guynemer), Pontcarral, Beaucaire, Florane, Pont du las Rodeilhac, Ste Musse Ste Marie ; sur sollicitations St Jean du Var, Barbès, Claret, Genin, La Serinette.
	Brignoles	Prioritairement : Carami, Centre-Ville, Route de Nice suivant besoin Près de Pâques et autres quartiers
	Saint Maximin	Prioritairement Le Défends, Centre-Ville, et suivant besoin ensemble commune
APS	Le Muy	Les Bellugues, Centre-Ville, La Peyroua.
	Fréjus	La Gabelle (*) l'Agachon, Ste Croix, centre-ville (*) <i>Les éducateurs de rue interviennent sur ce seul quartier</i>
	Draguignan	Centre ancien, Les Collettes, St Hermentaire
	Hyères	Val des Rougières, Les Bosquets, Centre ancien, Les Maurels
APEA	La Seyne-sur-Mer	Berthe ZSP (Cités HLM : Floréal, Fructidor, Vendémiaire, Messidor, Berthe, Thermidor, Prairial, Germinal) Centre ZSP, secteur veille, cités sud et périphéries en fonction des besoins= toute la commune
	Six-Fours	Centre et périphérie en fonction des besoins = toute la commune Cités HLM (Renaudel, Reynier Haut, Plein soleil, La Coudoulière, Saurin)
	Sanary	Centre et Cités HLM et périphérie en fonction des besoins = toute la commune

Source : Conseil départemental — décembre 2020. ZSP : Zone de sécurité prioritaire.

[54] Dix-neuf de ces quartiers sont des quartiers prioritaires pour la politique de la Ville.

Encadré 1 : Données de synthèse relative à la politique de la ville dans le Var

Contrats de Ville (5) : CA Dracénoise, CA Toulon Provence Méditerranée, CA Var Estérel Méditerranée (Cavem), CC Cœur du Var, CC Comté de Provence ;	
Communes (9) : Brignoles, Draguignan, Fréjus, Hyères, La Garde, La Seyne-sur-Mer, Le Luc, Le Muy, Toulon ;	
Quartiers prioritaires (21) :	
Toulon :	Beaulieu — Sainte Marie, Centre Ville, La Beaucaire, La Florane, Le Jonquet — La Baume — Le Guynemer, Pontcarral, Pont du Las — Rodeilhac, Sainte Musse ;
La Seyne-sur-Mer :	Berthe, Centre Ville ;
Brignoles :	Centre Ville, Le Carami ;
Le Muy :	Centre Ville ;
Hyères :	Centre Ville, Val des Rougières ;
Draguignan :	Centre Ville, Les Collettes ;
Le Luc :	Centre Ville — Le Vergeiras ;
Fréjus :	La Gabelle, L'Agachon ;
La Garde :	Romain Rolland.

Source : Système d'information géographique de la politique de la ville. En grisé, quartiers dans lesquels les équipes de prévention spécialisée interviennent (entre autres).

[55] Ces trois associations sont tarifées en tant que services sociaux par le Département et ne sont plus au régime des subventions depuis 2016. Elles ont été autorisées par le Département pour une période de 15 ans par des arrêtés départementaux pris en 2009, arrêtés complétés ensuite pour élargir leur domaine d'intervention¹⁴ au fil des besoins ou des regroupements d'opérateurs. La tarification annuelle donne lieu à un dialogue de gestion entre les opérateurs et le service de tarification de la direction de l'enfance et de la famille. Assiste à cette séance, la coordinatrice de prévention et des représentants des autres financeurs, notamment les communes et communautés de communes. La tarification annuelle est versée sous forme d'une dotation globale.

[56] En tant que services sociaux les trois associations se conforment à la réglementation en matière d'évaluation interne et externe.

[57] Elles rendent compte de leurs actions par des bilans annuels détaillés dont le format est fixé par un livret technique de suivi et de pilotage¹⁵. Ce document a été mis au point par la cellule de coordination de la prévention en concertation avec les opérateurs. Un bilan intermédiaire simplifié est établi à mi-année.

[58] Ce livret que la mission a pu consulter est détaillé et précis. Il permet de définir au niveau départemental les différentes actions ainsi que le contenu du rapport annuel d'activité et la forme de la présentation des données (cartes et tableaux). Les rapports d'activité des opérateurs présentent ainsi une certaine homogénéité et sont très fournis. Les actions y sont décrites et analysées par secteurs géographiques et domaines d'intervention.

Encadré 2 : Un référentiel départemental pour la prévention spécialisée

Le livret définit **l'accompagnement individuel** comme le suivi d'un jeune en référence à huit domaines d'interventions retenus et décrits par une « fiche individuelle d'action ». Il s'agit des domaines :

- Santé (Conduites à risques, addictives, risques suicidaires, maltraitance, sexualité...);
- Hébergement et logement (prise en charge en cas de rupture de domiciliation, accès à l'autonomie);
- Relations familiales (Famille, suivi des enfants, médiation, maternité, paternité, fugues, radicalisation...);
- Loisirs (accès, temps libre, sport, actions éducatives et pédagogiques, aides à l'accès aux clubs sportifs...)
- Éducation civique (voisinage, incivilités, victimisation, dégradations, accès aux droits...);
- Accompagnement à la scolarité (soutien et accompagnement à la scolarité);
- Emploi et formation (insertion professionnelle, emploi, formation, accès à l'informatique, FAJ);
- Actions spécifiques (autres actions pouvant concourir à la prévention).

L'évaluation du contenu du suivi individuel prend la forme d'actes distincts comptabilisés en référence à des domaines d'intervention sur une durée variable.

Le contenu de **l'action collective** est défini comme un travail auprès de groupes en référence à des situations et des activités. Le champ d'application des actions collectives est précisé par une énumération de thématiques :

¹⁴ Arrêté départemental 2009-1898 pour la LVP complété par les arrêtés 2017-1509 et 2018-371 élargissant le territoire d'intervention aux territoires des communes de Brignoles et Saint-Maximin-la-Sainte-Baume et au territoire de la communauté de la commune de la Vallée du Gapeau.

Arrêté départemental 2009-1900 pour l'APEA complété par l'arrêté 2018-360 élargissant le territoire d'intervention au territoire de la commune de Sanary-sur-Mer.

Arrêté départemental 2009-1901 pour l'APS complété par l'arrêté 2016-1013 élargissant le territoire d'intervention aux territoires des communes de Fréjus, Draguignan et Le Muy.

¹⁵ Référentiel concerté du rapport d'activité unique type pour les opérateurs de la prévention spécialisée dans le Var. Édition mise à jour le 21 janvier 2019.

- Action loisir, Culturelle, Sportive ;
- Action citoyenne ;
- Action sur le milieu ;
- Action santé ;
- Action Famille ;
- Action Insertion Professionnelle ;
- Action d'accompagnement à la scolarité.

3.1.3 Un pilotage bien organisé, mais une cellule réduite

[59] Le référentiel précité mentionne également l'organisation du pilotage des actions de prévention spécialisée. Au niveau de la direction de l'enfance et de la famille, une cellule de coordination de la prévention est rattachée directement à la directrice. Cette cellule ne comporte plus que deux personnes, une coordinatrice de prévention et une assistante. Le poste de responsable de cellule ne figure plus à l'organigramme du 11 janvier 2021.

[60] Cette cellule a plusieurs missions outre la coordination des actions de prévention menées par les services du Département :

- La mise en place dans les territoires de moyens, dispositifs et actions de prévention ;
- Les relations avec les associations agissant dans le domaine de la prévention ;
- Le suivi et le contrôle du fonctionnement des services de prévention spécialisée ;

[61] Elle est chargée du pilotage de la participation du Département aux instances départementales et du suivi des instances communales et intercommunales de prévention de la délinquance, de la radicalisation et de lutte contre la toxicomanie.

[62] La coordinatrice suit dans le cadre de ses missions plusieurs dispositifs, celui de l'hébergement en CHRS de mères avec enfants de moins de trois ans, le dispositif de contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS), celui du soutien à la parentalité avec le service administratif et financier (SAF) de la DEF, la maison départementale des adolescents (MDA, axe santé), le dossier de la labellisation de la cité éducative de La Seyne-sur-Mer et le dispositif des intervenants sociaux en zones police et gendarmerie.

[63] Compte tenu de l'important travail à accomplir au niveau départemental pour la prévention, il conviendra de s'assurer que le positionnement et l'effectif de la cellule permettent de faire face aux nouveaux enjeux du schéma départemental de l'enfance et de la famille 2021-2025.

[64] La mise en œuvre de la prévention spécialisée s'organise à deux niveaux :

- Un comité stratégique est animé et organisé dans les locaux de l'UTS concerné (ou par visioconférence au moment du confinement). Animé par la coordinatrice de la cellule de la DEF, il réunit les partenaires : élus locaux, président et direction de l'opérateur, responsable de l'UTS, responsable de la cellule de tarification de la direction de l'enfance afin de tirer le bilan de l'année écoulée et de tracer les perspectives pour l'année à venir. La question des moyens est abordée à cette occasion.
- Au niveau des territoires, des comités techniques se réunissent tous les trimestres dans les locaux de l'UTS concernée. Ces comités permettent d'examiner les éléments plus concrets de

la mise en œuvre des actions de prévention spécialisée et d'étudier la pertinence des territoires dans lesquels elles prennent place, les difficultés et les améliorations à apporter.

[65] Il n'y a pas d'étude d'impact de l'action de la prévention spécialisée, mais son action est appréciée localement comme le révèlent les comptes rendus des comités stratégiques dont la mission a pu prendre connaissance.

3.1.4 Une activité soutenue au niveau des territoires

[66] Les trois associations déploient un panel d'interventions adaptées aux territoires et fonctions des financements déployés.

[67] Pour la prévention de rue, elles déploient plusieurs équipes. L'APEA dispose de 19 ETP d'éducateurs, la LVP de 30 ETP et l'APS de 30 ETP répartis dans les différentes équipes couvrant les territoires dont elles ont la charge. Chaque opérateur renforce ses équipes territoriales par des éducateurs en formation (stages, apprentissage ou service civique).

[68] Ces équipes agissent dans les quartiers ciblés par le biais de travail de rue et de présence sociale, par leur implication dans des actions ou des temps forts des quartiers développés par des partenaires et par des actions éducatives collectives auprès des jeunes des quartiers, mais aussi individuelles. Les modalités d'intervention des services sont détaillées dans les projets de service très complets de chacun des opérateurs.

[69] L'activité de chaque équipe de prévention fait l'objet d'un rapport annuel détaillé et le service produit également un rapport de synthèse. Comme le précise le référentiel départemental, chaque rapport annuel comporte une analyse qualitative des besoins des territoires d'intervention et les réponses apportées à ces besoins par l'opérateur. Ces éléments contribuent à faire connaître les actions des équipes et à suivre de manière précise la situation sociale dans les zones d'intervention y compris au niveau de chaque quartier. Les rapports dont la mission a pris connaissance sont de grande qualité.

[70] Les équipes de prévention partagent leur activité en :

- Temps de présence sociale c'est-à-dire la présence des éducateurs ou éducatrices au cœur des quartiers ciblés, à des endroits et des moments repérés pour rencontrer les publics concernés par la mission du service. Ces temps prennent la forme de déambulations, d'animations de proximité ou de rue, de permanences au sein des locaux de proximités ou dans des structures de proximité (dans les cités) ;
- Temps d'accompagnement, instants privilégiés avec une personne (un jeune, une mère de famille, des parents) selon les sollicitations, ce temps peut avoir lieu au domicile ;
- Temps d'actions collectives, qui peuvent comprendre la préparation, l'organisation, l'encadrement et la prise en charge des publics sur des actions de type chantiers, sorties, séjours ou ateliers...
- Temps de partenariat, caractérisés par des réunions avec divers partenaires, la présence à des manifestations de quartiers et la mise en place d'actions spécifiques en lien avec la mission de l'équipe.

Encadré 3 : Zoom sur les actions 2019 des associations de prévention spécialisée

Pour l'année 2019, ont été mis en œuvre par :

l'APEA :

- Deux équipes de rue à La Seyne-sur-Mer, une équipe de rue à Six-Fours et une à Sanary-sur-Mer, conjuguées à une action de Médiation Sociale de Nuit ;
- Un dispositif d'hébergement pour jeunes en rupture familiale ;
- Une mission d'aide à l'accès au logement autonome pour jeunes de 18 à 25 ans ;
- Un chantier d'insertion pour jeunes de 18 à 25 ans en grandes difficultés d'insertion à La Seyne-sur-Mer ;
- Un « Point Écoute Médiation santé » et ses extensions dans les autres communes d'intervention ;
- Une participation au Programme de Réussite éducative de La Seyne-sur-Mer et une action de Soutien éducatif et familial.

L'APS :

- une équipe de 8 éducateurs à Hyères, trois équipes d'intervention à Fréjus, une équipe au Muy et une équipe à Draguignan ;
- Des ateliers et chantiers d'insertion ;
- Un parcours d'accompagnement à la mobilité inclusive comprenant une auto-école sociale pour un public adulte ;
- Un parcours de remobilisation à destination des « NEETS »
- Des consultations familiales ;
- L'accueil de jeunes enfants au sein de haltes jeux et des ateliers d'éveil ;
- De l'accompagnement à la scolarité.

La LVP :

- Dix équipes d'éducateurs déployés dans les 6 territoires d'intervention ;
- Un service de médiation de nuit sur l'ensemble de la commune d'Ollioules ;
- Une action de médiation de sûreté à caractère éducatif aux abords de plusieurs lycées ;
- Une action de médiation sociale et éducative sur d'autres lycées ;
- Une action de médiation familiale à Toulon (Grand Jonquet et Pontcarral) ;
- Un accompagnement à la scolarité pour les collégiens dans la vallée du Gapeau ;
- Une référente programme de réussite éducative à La Garde.

[71] En 2019, plus de 6 200 jeunes entre 0 et 25 ans ont été suivis individuellement par les équipes de prévention spécialisée des trois opérateurs du département.

Tableau 5 : Nombre de jeunes suivis individuellement par les opérateurs en 2019

Opérateur	Commune	Tranches d'âges					Total
		0-5 ans	6-11 ans	12-17 ans	18-21 ans	22-25 ans	
APEA	La Seyne-sur-Mer	45	300	581	355	231	1512
	Six-Fours	12	37	124	72	33	278
	Sanary-sur-Mer	5	8	68	18	8	107
	Autres	2	4	28	27	12	73
Total APEA		64	349	801	472	284	1970

Opérateur	Commune	Tranches d'âges					Total
		0-5 ans	6-11 ans	12-17 ans	18-21 ans	22-25 ans	
APS	Hyères	5	51	211	115	37	419
	Fréjus	134	24	152	35	12	357
	Le Muy	2	37	98	24	11	172
	Draguignan	0	46	42	61	35	184
	Autres	1	13	33	19	10	76
Total APS		142	171	536	254	105	1208

Opérateur	Commune	Tranches d'âges					Total
		0-5 ans	6-11 ans	12-17 ans	18-21 ans	22-25 ans	
LVP	Toulon	9	168	371	165	87	800
	Ollioules	2	141	137	31	35	346*
	La Valette	7	55	208	79	16	234
	Vallée du Gapeau	26	445	262	63	25	821
	Brignoles	4	53	234	62	15	368
	Saint-Maximin	2	109	203	28	5	347
Total LVP		50	971	1415	428	183	3047
Grand total		256	1491	2752	1154	572	6225

Source : Données rapports annuels de l'APEA, APS et LVP, traitement mission IGAS.

*Dont 67 suivis individuels par l'équipe de nuit soit 20 %.

[72] Les opérateurs sont parfois conduits à signaler des situations préoccupantes à la CRIP selon les cas. Une synthèse annuelle de ces transmissions figure au bilan d'activité.

[73] Au vu de ces évaluations et compte tenu du travail accompli, la mission recommande de poursuivre les actions entreprises et d'évaluer dans le cadre du prochain schéma départemental de la protection de l'enfance, si elles doivent être étendues aux quelques quartiers prioritaires de la politique de la ville du département qui ne sont pas encore couverts.

3.1.5 Les actions des associations de prévention spécialisée pendant le confinement

[74] Pendant la période du premier confinement, les associations ont été sollicitées par la DEF pour apporter un renfort dans les MECS du département dont certains salariés étaient absents. La LVP de son côté avait déjà travaillé un projet de mini-MECS avec la DEF et produit de la documentation à ce sujet. Aussi, elle a pu répondre rapidement à la demande du Département pour mettre en place un dispositif atypique afin de prendre en charge des enfants en situation difficile ou de mise en danger.

[75] Des objectifs pédagogiques et opérationnels ont été définis pour mettre en œuvre ces structures.

- Accueil éphémère de mineurs et séjour de répit durant le confinement
 - Deux types de structures ont été déployées par la LVP dans ce cadre :
 - Un accueil éphémère de mineurs sur OPP ;
 - Un séjour de répit pour prendre en charge des mineurs de l'ASE accueillis en établissement ou en famille d'accueil afin de créer un sas pour réduire la pression liée au confinement.
- Déroulement

[76] L'accueil de mineurs s'est déroulé dans un premier temps au sein du collège de La Crau entre le 26 mars et le 7 mai 2020. Puis, il s'est poursuivi au centre Azur à Sanary du 24 avril au 30 juin 2020. Enfin le séjour de répit s'est déployé au même centre Azur à Sanary du 1^{er} juillet au 24 août 2020.

[77] Les mineurs relevant de l'ASE accueillis ont été des garçons et des filles âgés de 6 à 17 ans ainsi que des fratries. Les durées de séjours ont varié de 4 à 45 jours. Au total 11 mineurs ont été accueillis à La Crau (9 garçons et 2 filles) puis à Sanary (7 garçons et 4 filles).

[78] Pour les séjours de répit, le cycle était de 7 jours calé du lundi après-midi au lundi matin de la semaine suivante. Des adaptations ont eu lieu en fonction de besoins particuliers (accueils de week-end et arrivées décalées). En moyenne, le groupe comprenait 15 enfants par semaine. Au total, 37 garçons et 21 filles ont bénéficié de ce séjour.

- Organisation

[79] Pour l'encadrement de ces accueils et séjours, La LVP a mobilisé un chef de service, un coordinateur, des éducateurs, des animateurs, des éducateurs sportifs et des veilleurs de nuit. Le Département a détaché un infirmier. La stabilisation d'une équipe pérenne a été difficile compte tenu du contexte de crise sanitaire.

[80] Les travaux déjà engagés par la LVP lui ont permis de disposer d'un livret d'accueil, de consignes de prise de service, d'un document individuel de prise en charge et de bâtir un planning horaire et un planning type d'activités.

3.2 Les actions de prévention de la protection maternelle et infantile

[81] Les activités de la PMI du Var couvrent les trois grands domaines que lui assigne la réglementation : activités de prévention individuelles et collectives centrées sur les mères et les enfants « du premier et du second âge », formation des assistantes maternelles et enfin, participation aux actions de protection de l'enfance.

- Le suivi des femmes enceintes

[82] L'accompagnement avant la naissance des femmes enceintes est effectué par des sages-femmes. Après la naissance, ce sont les puéricultrices qui interviennent au domicile des parents (VAD). Les puéricultrices effectuent également des permanences en UPS ou en centre médico-social (CMS).

[83] Le suivi des femmes enceintes par la PMI est marqué par une activité en décroissance. Il est possible que le programme PRADO¹⁶ de l'assurance maladie ait eu un impact sur l'orientation des mères les plus vulnérables, les maternités orientant davantage vers les sages-femmes libérales. L'impact des conventions que le Département a signées avec les maternités à ce sujet devrait être évalué. Ces conventions permettent la participation de représentants de la PMI — sages-femmes, puéricultrices et si possible médecins, aux staffs de périnatalité de ces établissements.

[84] Des actions collectives sont également organisées, par exemple avec la CAF, « Bientôt maman ».

- Les consultations infantiles

[85] La PMI éprouve des difficultés de mise en œuvre des consultations en raison d'un manque de ressources médicales. Le nombre de séances hebdomadaires de consultation infantile pour 200 naissances diminue régulièrement depuis 2016. Il est passé de 0,69 à 0,39 entre 2016 et 2019, soit une diminution de près de 44 %¹⁷.

- Les bilans de santé en école maternelle (BSEM)

[86] L'accent a été mis par le conseil départemental sur cette action qui aboutit à un taux de couverture élevé : 89 % des enfants scolarisés en moyenne section de maternelle ont bénéficié du dépistage en 2018¹⁸. Cette action a été volontairement renforcée.

Le bilan de dépistage systématique est proposé à tous les enfants scolarisés en moyenne section de maternelle.

Il comporte deux étapes.

1. Le bilan de dépistage traite : poids, taille, IMC, couverture vaccinale, tests sensoriels, visuels et auditifs, troubles du langage et troubles du comportement. En 2018 10 200 enfants en ont bénéficié.
2. Une consultation médicale selon les résultats du dépistage : 691 enfants ont été vus en consultation en 2018, avec la réalisation des tests EVAL MATER (bilan de santé standardisé depuis 2003 en région PACA).

[87] La part des enfants de moins de 6 ans vus en visite à domicile (VAD) est stable dans le département autour de 6,3 %, taux supérieur à la moyenne nationale.

- Les actions des conseillères conjugales et familiales

[88] Cinq conseillères conjugales et familiales des UPS de Toulon, Val-Gapeau Îles d'Or et de La Seyne-sur-Mer participent à des demi-journées de consultations médicales et tiennent des demi-journées de permanences de conseillères. Leur activité a augmenté entre 2018 et 2019. L'année 2020 compte tenu des contraintes sanitaires n'est pas représentative. Les permanences ont été annulées et l'activité s'effectuait uniquement sur rendez-vous. Les conseillères interviennent également dans les collèges et lycées.

¹⁶ PRADO est un dispositif de l'assurance maladie porté par les sages-femmes libérales. Ce dispositif propose un suivi à domicile aux mères à la maternité, après leur accouchement, dès que l'hospitalisation n'est plus jugée nécessaire par l'équipe médicale de l'établissement. Dans ce cadre, une sage-femme — choisie par la mère — assure une prise en charge à domicile de la mère et de son enfant, facilitée par un conseiller de l'assurance maladie qui organise le premier rendez-vous après l'accouchement.

¹⁷ Source conseil départemental du Var.

¹⁸ 10 200 sur 11 463 enfants selon le bilan annuel d'activités 2018 de la PMI.

3.3 Les autres actions de prévention

3.3.1 Un volume notable de subventions diverses

[89] Le conseil départemental consacre environ 750 k€ au financement par subventions d'associations agissant dans plusieurs domaines relevant de la prévention (hors prévention spécialisée). Pour le budget primitif 2021, un montant du même ordre est sollicité par la DEF.

Tableau 6 : Subventions par domaine d'intervention pour la prévention en 2020 (hors prévention spécialisée)

Type d'intervention	Montant des subventions inscrit au budget 2020
Médiation parents/enfants	229 000 €
Accompagnement familial	128 000 €
Soutien médico-psychologique (notamment adolescents)	292 000 €
Lutte contre les violences intrafamiliales (notamment les intervenants sociaux en gendarmerie)	61 000 €
Accompagnement scolaire	21 400 €
Divers (maison intergénérationnelle, accompagnement linguistique, hébergement d'urgence)	13 000 €
Total inscrit au budget 2020 dans ces secteurs	744 400 €

Source : Service administratif et financier (SAF) de la direction de l'enfance et de la famille.

3.3.2 Des actions de soutien à la parentalité, confortées par la CAF

[90] Le Département (compétent en matière d'aide sociale générale), la CAF, les communes et les associations ont développé des actions de soutien à la parentalité, conformément au schéma départemental enfance (cf. objectif 2). Toutes les actions envisagées n'ont pas été accomplies : la maison de l'enfance prévue dans l'Est du Var, pour « *développer l'accueil social* » des familles et « *l'accompagnement à l'éveil et au développement de l'enfant* »¹⁹ n'a pas vu le jour. Cependant, les lieux d'accueil enfants-parents sont encouragés et l'offre en matière de prévention des conflits conjugaux, essentiellement portée par des indépendants est consistante (médiation familiale, conseil conjugal, thérapie familiale), en complément des conseillères conjugales et familiales de la PMI.

[91] Si cette maison n'a pas vu le jour, l'UPS de Toulon anime deux espaces d'accueil enfants-parents du dispositif « Mieux grandir » à Mayol et à la maison des services publics de Sainte-Musse. Ce dispositif a pour objectif de soutenir la parentalité, de renforcer la prévention précoce et d'améliorer l'accompagnement des familles. Les deux espaces sont des lieux d'écoute et de réassurance où parents et enfant sont accueillis conjointement. Plusieurs salles d'activités sont adaptées à l'accueil du jeune enfant. Quatre infirmières puéricultrices partagent leur temps entre Mayol et Sainte-Musse. Une psychologue intervient sur les deux sites. Deux intervenants extérieurs animent un atelier conte et un atelier musique en période scolaire.

¹⁹ Schéma départemental des solidarités, schéma de l'enfance, 2014-2018, p. 34

[92] La CAF du Var s'inscrit dans une logique de développement des actions de soutien à la parentalité et à l'enfance dans la ligne définie par le programme national d'action sociale de la CNAF. La complémentarité avec le conseil départemental tient compte du faible nombre de travailleurs sociaux salariés de la CAF (7), ce qui laisse le champ libre au Département, et aux CCAS, pour l'intervention sociale de proximité. Ainsi, c'est à travers le soutien financier à des services développés par des tiers qu'intervient la CAF, et notamment son équipe de cinq conseillers en développement thématique qui compte deux conseillers parentalité.

[93] Dans le cadre de la fonction de prévention généraliste, la CAF soutient en 2020 13 centres sociaux et 17 espaces de vie sociale sur le département. Ils doivent organiser des actions de prévention à destination des familles. Le Conseil départemental et la CAF ont renforcé depuis 2019 la coordination entre financeurs et les exigences en matière d'animation, jusqu'à la réalisation en cours d'un référentiel d'évaluation des centres sociaux. Globalement, la CAF finance de l'ordre de 35 à 40 % du budget des centres sociaux; le conseil départemental de 20 à 25 %, les communes et intercommunalités, la CARSAT et la MSA couvrent le montant restant.

[94] En complément de cette logique généraliste, la CAF du Var organise annuellement un appel à projets parentalité. Celui-ci soutient des actions de prévention, de soutien des parents, d'accompagnement notamment au moment des périodes de vulnérabilité comme la petite enfance ou l'adolescence. Cet appel à projets couvre le financement des actions mises en œuvre au titre du contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS), au titre des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REEAP), y compris pour l'animation de réseau, et des actions dites innovantes de soutien à la parentalité lorsque le territoire est dépourvu d'un centre social.

[95] Pour l'attribution de ces aides, la couverture géographique des besoins fait l'objet d'une attention particulière, puisqu'il est visé pour chaque territoire, à la fois la présence d'actions d'un lieu d'écoute enfants parents (LAEP)²⁰, d'un espace tenu par un réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REEAP) et d'un contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS).

[96] Des territoires à privilégier²¹ ont été déterminés dès 2018 : les communautés de communes du Lac et des gorges du Verdon, du Pays de Fayence, du cœur du Var et du Golfe de Saint-Tropez. Avec la mise en œuvre de l'appel à projets, une permanence de LAEP a pu ouvrir dans le secteur rural du Verdon et le territoire du golfe de Saint-Tropez n'est plus déficitaire que d'un seul service (REAPP) pour atteindre l'objectif. Les activités proposées dans la communauté de communes du Cœur du Var ont aussi connu une expansion.

[97] Les REEAP constituent notamment un dispositif en expansion dans le Var : ils ont permis l'écoute en 2018-2019 de 19 094 familles sous des formats de groupes de parole, de réunions d'informations collectives ou parfois de groupes d'activités entre parents. Le nombre de familles concernées a augmenté de 18 % et le nombre d'enfants visés de 24 % entre 2018-2019 et 2019-2020. Pour 2020-2021, les actions financées visent à permettre une hausse nette du nombre d'enfants concernés, pour dépasser les 10 000. 402 k€ sont prévus en 2020-2021, soit un budget en hausse de

²⁰ Le lieu d'accueil enfants-parents (LAEP) a pour mission de conforter la relation entre les enfants et les parents. Espace convivial, il accueille, de manière libre et sans inscription, des jeunes enfants âgés de moins de 6 ans accompagnés de leur(s) parent(s) ou d'un adulte référent, selon le cahier des charges de la CAF 83.

²¹ Ces territoires ont été choisis par l'usage d'un indicateur tenant compte de la part des familles monoparentales, de la part des enfants sous le seuil des bas revenus, et de la part des familles avec une première naissance, pondérées par le poids des familles du territoire sur l'ensemble du département, croisé avec l'existence ou non de structures, et d'actions de CLAS ou de REAAP.

28 % par rapport à l'année précédente, avec un coût moyen des actions proposées légèrement inférieur à 10 k€.

[98] Toutefois, le Département et la CAF — qui coopèrent bien en matière de régulation de l'offre d'accueil en petite enfance et de suivi des structures en difficulté — n'ont pas défini de stratégie partagée en matière de soutien aux lieux d'accueil parents-enfants. Ainsi deux circuits de financement et deux « réseaux reconnus » coexistent : les LAPE (lieux d'accueil parents enfants) du CD et LAEP (lieux d'accueil enfants parents) de la CAF. Sur les 12 associations conventionnées et financées par le Conseil départemental en tant que LAEP, 6 sont aussi des LAPE soutenus par la CAF²². En revanche, dans certaines villes, des porteurs de projet différents ont été choisis, sans qu'il semble y avoir eu d'échanges entre acteurs pour faire converger des projets ou différencier l'offre de service soutenue par chacun²³.

Le soutien pratique à la parentalité, pendant le premier confinement.

Courant avril 2020, après un travail de recensement des besoins par le conseil départemental, un accueil occasionnel pour des enfants de moins de 6 ans suivis par l'ASE a été ouvert à la crèche du Clos des Lutins, à Toulon, alors que les écoles étaient fermées. Il s'agissait d'organiser un répit pour des familles fragiles (suivies en AEMO, AED ou en PEAD) et de permettre un suivi social si besoin. L'objectif des 10 places déployées a été atteint début mai. Après le 11 mai, l'accueil de 3 enfants de moins de 3 ans a été poursuivi en ouvrant des contrats de type occasionnel.

Cette initiative, organisée avec la CAF, a permis la découverte du mode de garde d'enfants collectif par des familles et une meilleure socialisation des enfants pendant cette période contrainte. L'étroite collaboration entre les référents des enfants en UTS et les professionnels de la crèche dont la directrice (sélection des enfants, contacts entre services, formalisation de la procédure d'accueil de l'enfant...) constitue une des clés de la réussite de l'opération. A la date de finalisation du rapport, un plan d'action était en préparation, afin d'envisager un éventuel essaimage de cet accueil spécifique pour les enfants suivis par l'ASE auprès d'autres crèches volontaires sur le territoire du Var.

3.4 Les actions éducatives en milieu ouvert, à domicile, sont fortement mobilisées

3.4.1 L'AEMO familiale : la recherche de qualité malgré une demande toujours forte

[99] L'AEMO est une des mesures d'assistance éducative dont dispose le juge des enfants, ordonnée par ce dernier en application de l'article 375 du Code civil quand il souhaite maintenir l'enfant dans son milieu familial. Cette mesure est donc ordonnée par l'autorité judiciaire lorsque l'enfant est en situation d'un grave danger. Son objectif est de faire cesser le danger lorsqu'il est avéré, lorsque sa santé, sa sécurité, sa moralité sont en danger ou ses conditions d'éducation sont gravement compromises, en interposant des professionnels de l'enfance dans le cadre familial.

[100] Il s'agit de renouer les liens familiaux et rétablir la place éducative des parents à travers une aide d'accompagnement et de conseils du professionnel.

[101] Selon l'étude réalisée par l'ONED en 2011, sur un échantillon de 52 départements ayant répondu, ces mesures sont principalement exercées à 80 % par le secteur associatif. Dans le Var, une seule association dispose de cette mission, reconduite par convention. Cette situation de monopole

²² C'est le cas de l'association « Le Carrousel » à Sanary, de l'Association Familiale Laïque Transition (AFL Transition) à Toulon, de l'Espace Enfance et Famille à Brignoles, du Moulin à Paroles à La Seyne, du Centre Social et Culturel Martin Bidouré « Maison des Parents » à St Maximin, et du CCAS de Hyères.

²³ C'est le cas à Draguignan, Fréjus ou Saint-Raphaël.

géographique est plutôt rare. Elle ne constitue pas une garantie de souplesse et d'innovation. D'autres départements ont choisi une sectorisation qui permet d'ouvrir cette prestation d'intérêt général à plusieurs acteurs associatifs.

3.4.1.1 Un cadre favorisant la qualité de prise en charge.

- L'organisation du service et les compétences mobilisées

[102] Les AEMO traditionnelles ou « familiales » sont conduites par un référent éducatif à temps plein désigné pour 27 mineurs, ce qui constitue un ratio plutôt inférieur à celui constaté dans d'autres départements (entre 30 et 40). Cette charge raisonnable doit permettre au professionnel d'ajuster l'intensité des visites en fonction des événements ou des crises que peuvent rencontrer certaines familles durant des laps de temps précis.

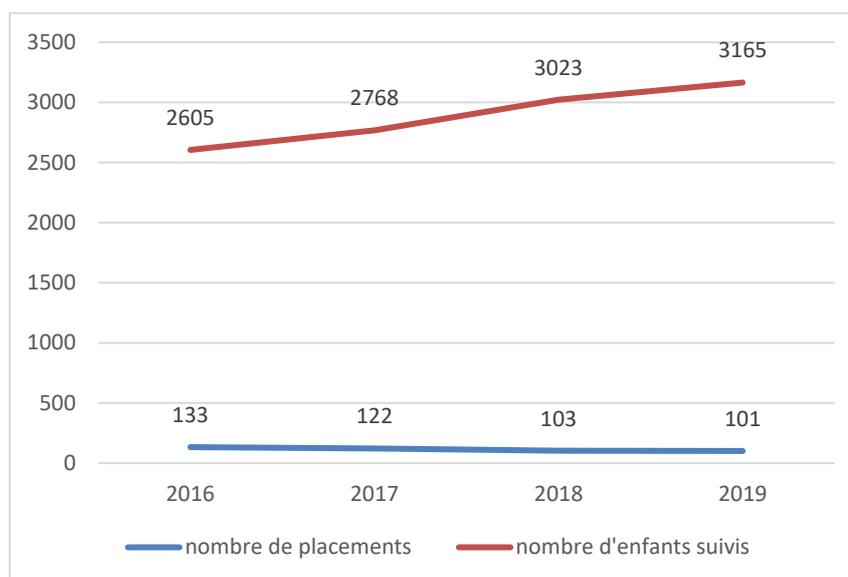
[103] La fréquence moyenne des visites est d'une fois tous les 15 jours en moyenne (en fonction des besoins des familles). Plusieurs interlocuteurs du Conseil départemental se sont interrogés sur la réalité de cette fréquence. Depuis 2018, l'ADSEAAV a mis en place un logiciel de suivi de l'avancement des mesures et de contrôle de l'activité ouvert à tous les éducateurs (MAGE). Ceux-ci doivent saisir les actions entreprises (chaque visite à domicile) et par ailleurs peuvent rattacher des notes et des convocations au dossier de l'enfant. Le rythme et la nature des interventions peuvent donc être suivis par le management intermédiaire de l'association. Une note de service doit prochainement être émise pour rappeler l'obligation du renseignement régulier de l'outil, qui n'est pas encore aisément accessible à distance pour les éducateurs.

[104] Afin de diversifier les compétences des équipes, sur Toulon, une TISF peut venir en complément pour des soutiens éducatifs pratiques dans les actes de la vie quotidienne. Un psychologue est présent lors de tous les premiers entretiens avec la famille. Une expérimentation lancée courant 2018 conduit actuellement à faire intervenir deux médiateurs familiaux (0,4 ETP au total, issus d'un autre service par ailleurs existant dans l'association) dans le cadre de l'AEMO. Ceux-ci sont impliqués soit à la demande directe des juges qui mentionnent le besoin dans l'ordonnance, soit sur demande du référent éducatif de l'AEMO, validée par sa hiérarchie et évidemment après accord des familles. En moyenne, les médiateurs familiaux tiennent cinq séances de deux heures chacune afin de séparer les problèmes conjugaux des problèmes parentaux et de décharger le référent éducatif d'une situation tendue, qui parfois monopolise l'espace et empêche d'agir sur la situation de l'enfant. 23 mesures de médiation familiale ont été initiées en 2019, dont 8 terminées. Sur ces dernières, 50 % ont permis la réalisation d'un accord écrit ou oral (protocole de séparation en général), favorisant ainsi un travail d'accompagnement avec les familles. Un apaisement significatif est constaté par le référent éducatif pour 33 % des médiations terminées n'ayant pas abouti à un accord oral ou écrit. Ce service (comme l'emploi d'une TISF à Toulon) reste financé de façon expérimentale depuis deux ans et une pérennisation avec l'intégration dans le prix de journée semble souhaitable.

- La prévention du placement

[105] Avec un taux de placement en cours ou en fin de mesure réduit, entre 3 % et 5,1 % des enfants suivis entre 2016 et 2019, le service atteint l'objectif de prévention du placement de l'enfant et de séparation avec sa famille. L'absence de suivi de cohorte ne permet toutefois pas de savoir si dans l'année suivant la fin de l'AEMO, la situation est stabilisée ou si un placement doit ensuite être ordonné. Depuis 2017, le nombre de placements a cependant diminué de 133 à 101 enfants concernés, et ce, malgré l'augmentation du nombre de mineurs suivis.

Tableau 7 : Évolution du nombre de placements sollicités dans le cadre d'une AEMO et du nombre d'enfants annuellement suivis



Source : Rapports d'activité de l'ADSEAAV.

- Les indicateurs de qualité de prise en charge

[106] Sans avoir conduit un contrôle de l'association, la mission a constaté un cadre favorable à une qualité de prise en charge, du point de vue des procédures utilisées, avec :

- un projet de service étoffé qui décrit les différentes phases d'interventions (du premier entretien au rapport de fin de mesure), et permet un contenu d'intervention souple tant sur les lieux de rencontres ;
- des livrets d'accueil à destination des familles explicites ;
- l'existence d'une procédure de signalement d'évènement indésirable²⁴ ;
- des conventionnements avec cinq organismes, notamment sociaux ou culturels, afin de développer des interventions ou des articulations avec ces derniers²⁵.

[107] Certaines pratiques favorisent aussi une posture des éducateurs à la portée des familles et des enfants et un croisement de regards professionnels : les habitudes de vie familiale sont prises en compte dans le rythme et la nature de rencontres (individualisé en fonction des besoins) ; des temps de coordination obligatoires (réunion hebdomadaire d'équipe, réunion des cadres du pôle milieu ouvert) sont prévus ; un groupe d'analyse des pratiques professionnelles se réunit mensuellement, de même qu'un groupe de supervision des psychologues... ; des téléphones portables connus des familles sont mis à disposition ; des sorties éducatives sont proposées pour les familles (jardins partagés à Draguignan, « mercredis de l'AEMO » avec ateliers créatifs ou cuisine ou potager).

²⁴ La procédure de signalement a été présentée en CODIR de l'ADSEAAV le 2 février 2021 et sa finalisation était en cours à la date de rédaction du rapport.

²⁵ Conventionnements existent avec ABCD Agir (éducation), l'URAPEDA, la Mission Locale de Toulon, Culture du Cœur, et le CNAEMO ; deux partenariats avec la maison des adolescents et le service Maison des Mondes de l'ADSEA13 sont envisagés.

[108] Par ailleurs, la mission a eu connaissance des évaluations externes et internes de l'association et du plan de suivi des propositions qui est engagé. À cet égard, le recrutement en 2021 pour l'ensemble de l'association d'un qualificateur constitue un nouvel élément favorable, à condition d'être soutenu et porté par le management.

[109] Dans le déroulement de la prise en charge, il a été noté notamment :

- en début d'intervention, l'attention systématique portée à la santé mentale et psychique de l'enfant en lien avec la famille, même quand le sujet n'est pas mentionné dans l'ordonnance de placement ;
- l'existence de contacts informels en début de mesure avec le référent ASE (s'il est nommé) connaissant l'enfant et la transmission du dernier rapport en date, afin de mieux évaluer la situation familiale ;
- la tenue de « réunions de synthèse » 6 semaines après le début de la prise en charge, qui permettent un regard collectif sur une situation, à partir duquel les axes de travail sont peaufinés. Des réunions de concertation avec la famille et plusieurs professionnels (*a minima* le référent éducatif et le chef de service, parfois le psychologue) sont organisées au bout de deux mois environ d'accompagnement. Ce temps permet de réaliser un projet éducatif individuel (cf. *infra*) ;
- Dans les six semaines précédant la sortie de l'AEMO, un rapport de fin de mesure est établi, pour préciser le degré d'atteinte des objectifs fixés, les moyens mis en œuvre, les compétences du mineur et de sa famille et les suites possibles de la mesure.

[110] Une réflexion sur la notion de mesure individuelle et la possibilité d'organiser des temps d'accompagnements collectifs dans certains cas, sur certaines familles sont prévues, mais n'ont pas encore été engagées à ce jour, dans le contexte de crise sanitaire. Sa pertinence demeure afin de varier et d'affiner les modes d'intervention sur des problématiques similaires entre plusieurs familles ou enfants, voire de gagner en efficacité.

- Les difficultés d'articulation avec les UTS

[111] Une question demeure sur le périmètre de la prise en charge attendue des éducateurs : la convention signée entre l'ADSEAAV et le Département fixe comme objectif « *un accompagnement éducatif dans le cadre d'une approche globale de la famille* », le référent éducatif de l'AEMO devant « *traiter (r) directement tous les aspects sociaux de la situation familiale qui sont en lien direct avec l'enfant* »²⁶. Seules les demandes d'aide sociale « *ayant un caractère répétitif durable ou chronique* » doivent être gérées par l'UTS (surendettement, demande de relogement, demande de RSA).

[112] Or, la convention est mal appropriée, car insuffisamment claire ou mal suivie. Plusieurs éducateurs et leurs chefs de service ont relayé les difficultés des familles accompagnées en AEMO pour avoir accès à des dispositifs de droit commun (aide sociale classique, aide au logement, surendettement...) en UTS et être accompagnées en ce sens. D'autres éducateurs ont souligné parfois l'absence de relance des familles par l'UTS pour la mise en place des visites médiatisées. Hors quelques exceptions (UTS de Draguignan, Val Gapeau îles d'Or), les liens avec les équipes ASPI voire ASE de l'UTS semblent ténus ou dépendants des relations interpersonnelles.

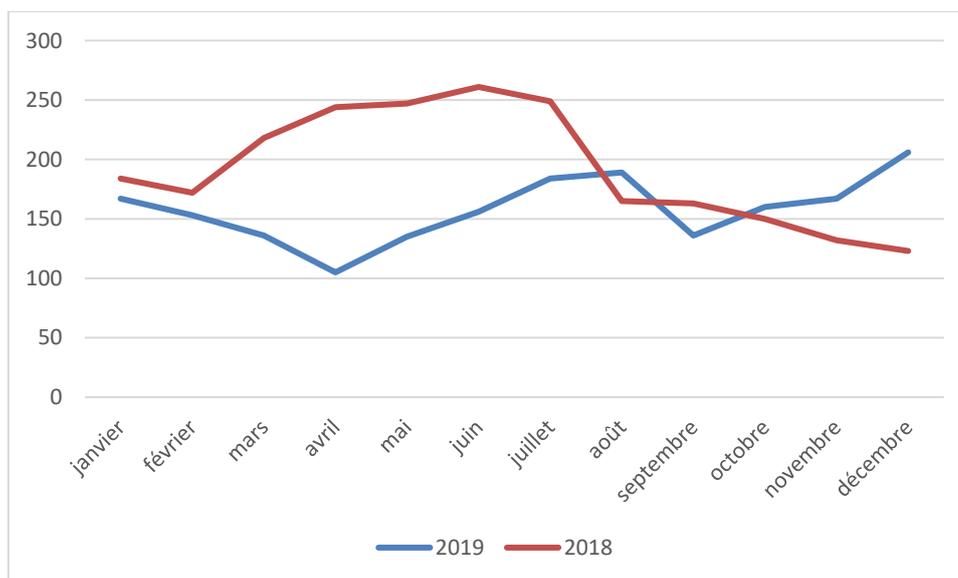
²⁶ Convention 2009-1200 entre le conseil général et l'ADSEAAV du 10 novembre 2009, cf. l'article 3-D

[113] Une clarification du rôle de chacun prévue, mais non engagée à ce jour. Elle est donc souhaitable d'ici la fin 2021, car la convention a été signée il y a plus de 12 ans²⁷.

3.4.1.2 Pour l'AEMO, des délais d'attente élevés avant la mise en œuvre effective

[114] Le nombre d'enfants en attente²⁸ d'une action éducative décidée, mais non lancée, oscille toujours en fin de mois entre 150 et 200 mineurs en 2018 et 2019. Il n'est jamais descendu en dessous de 100. Ce nombre doit être comparé à celui du nombre d'interventions en AED ou AEMO décidées, de l'ordre de 2 900 en moyenne pour ces mêmes années 2018 et 2019. Toutefois, pendant ce temps sans intervention, les autorités judiciaires ou administratives courent le risque d'une évolution défavorable de la situation pour ces familles et ces enfants en situation ou en risque de danger.

Graphique 4 : Liste d'attente de l'ADSEAAV (nombre d'enfants en attente) – 2018 et 2019



Source : Rapports d'activité ADSEAAV.

[115] Les délais de mise en œuvre des AEMO ne figurent pas parmi les « indicateurs enfance » produits par la DEF en raison du rôle clé rempli par l'ADSEAAV. Ils se retrouvent dans le tableau de bord synthétique établi tous les mois pour le comité de direction de la DEF. Cependant, la plupart des indicateurs (jeunes pris en charge, entrées et sorties du mois, journées facturées) globalisent mesures judiciaires et mesures administratives sous le terme d'AEMO. Or, il est souhaitable de distinguer ces deux mesures. Elles sont similaires du point de vue du contenu d'activité, mais différent quant à la position des parents sur leur mise en œuvre et au choix du financeur quant à l'opérateur.

[116] À partir d'extractions du logiciel MAGE qui recense l'ensemble des mesures et leur suivi, la mission a établi que les délais moyens d'attente avant la mise en place d'une AEMO (mesure judiciaire) se sont élevés à 42 puis 50 jours en 2018 et en 2019. Afin de tenir compte de la dispersion des valeurs, la tendance centrale sur ces délais peut être donnée par la médiane qui se situe entre 42 et 50 jours sur la même période.

²⁷ Sa révision est évoquée dans le rapport d'activité de l'ADSEAAV dès 2017.

²⁸ Le démarrage de la prise en charge s'entend bien au sens de la première réunion avec le(s) parent(s) du (des) mineur(s) concerné(s) et un travailleur social et/ou psychologue de l'association.

Tableau 8 : Délais de mise en œuvre des AEMO

	Décisions prises en 2018	Décisions prises en 2019	Décisions prises en 2020 avant ouverture du DVMO (avant le 5 mai 2020)
Délai entre la date de décision (audience) et la date de notification	9,8 jours	13,5 jours	8,7 jours
Délai d'attente moyen global, entre la date de décision et la date de début de prise en charge	60,4 jours	58,9 jours	41 jours
Valeur médiane du délai d'attente global	42 jours	50 jours	35 jours

Source : Données MAGE retraitées par la mission IGAS.

[117] À compter du 5 mai 2020, l'ouverture du dispositif de veille en milieu ouvert (DVMO, cf. tome 1) a eu pour effet de diminuer les délais de prise en charge, car c'est cette date qui, selon les entretiens avec le secrétariat, est retenue pour date de début de prise en charge. Ceci peut avoir pour effet de masquer la réalité des temps d'attente avant le lancement d'une véritable mesure d'AEMO conforme aux attentes du juge et à la convention de 2009 entre le Département et l'ADSEAAV.

[118] Sur l'ensemble de l'année 2020, une lecture plus détaillée confirme que les délais avant notification des décisions aux intéressés peuvent couvrir de 10 % à 50 % des délais totaux. Ce sont les délais de la juridiction de Toulon qui sont les plus élevés avec entre 8 et 43 jours entre la date de décision et la date de notification aux intéressés. Les délais de la cour d'appel avant notification sont de 20 jours en moyenne.

[119] Ce phénomène de listes d'attente n'est pas nouveau, et les réponses semblent être apportées à la fois par des tentatives d'actions sur les durées des mesures et par la hausse des moyens financés par le Département.

Tableau 9 : Évolution des durées moyennes de mesures éducatives de l'ADSEAAV

2016	2 ans
2017	15 mois
2018	21 mois
2019	19 mois

Source : ADSEAAV, Rapport d'activité.

[120] Les effectifs de l'ADSEAAV ont ainsi augmenté courant 2016 en raison d'un accroissement de l'activité qui a fait apparaître, dès la fin du 1^{er} trimestre 2016, une liste d'attente d'attribution oscillant entre 170 et 250 mineurs. Des mesures sont restées en attente plus de 3 mois sur certaines équipes comme celle de Brignoles. Le Conseil départemental du Var a ainsi décidé de financer en juin 2016 un renforcement des effectifs et notamment des travailleurs sociaux — 11 nouvelles embauches dont 6 en CDI réalisées entre le 1^{er} juillet et le 15 octobre 2016, ce qui a permis une baisse de la liste d'attente en 2017.

[121] On note qu'entre 2016 et 2019, si les moyens ont progressé, des gains en efficience ont aussi été réalisés : le volume d'ETP a progressé de 13 % et le nombre de journées réalisées de 21 %.

Tableau 10 : Évolution de l'adéquation missions/moyens

	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
ETP d'éducateur	64,18	64,24	70,13	72,63
Nombre de mineurs en file active	1 734	1 686	1 854	1 919
Nombre de journées réalisées dans l'année	578 276	627 728	659 535	703 721

Source : ADSEAAV rapports d'activité 2016 à 2019.

3.4.2 Une AEMO renforcée historiquement spécialisée sur les adolescents : l'« AEMO spécial jeunes »

[122] Assurée par trois équipes à Toulon, La Valette et Draguignan, l'AEMO *spécial jeunes* est un accompagnement individuel centré sur l'adolescent, ses besoins et son projet, né en 1978 de la prise de conscience des éducateurs d'un besoin spécifique pour des 14-18 ans difficiles à traiter dans le cadre de familles comportant des fratries d'âges variés. Constituée au départ par un « éducateur spécialisé sur l'adolescent », cette prise en charge a donné lieu à la création d'un service dédié, chargé de fournir une aide éducative dont la finalité est « de favoriser la protection du jeune dans son environnement et de le soutenir dans son processus d'autonomisation. Sa mission est de prévenir et réduire les facteurs de danger. »²⁹ Cette « AEMO » peut être ordonnée par un juge (dans 58 % des cas en 2019) ou sollicitée par le Département (en ce sens, c'est une prestation commune AED/AEMO).

[123] Le service d'AEMO spécial jeunes constitue une forme d'AEMO renforcée, avec un ratio d'un référent éducatif à temps plein pour 17 mineurs. Ceci permet une rencontre par semaine avec l'adolescent suivi. Toutefois, la typologie des intervenants est la même que pour une AEMO classique (travailleur social, psychologue et ponctuellement, médiateur familial dans le cadre expérimental).

[124] En 2019, 556 mineurs ont été suivis dans le cadre de l'AEMO spécial jeunes. La durée moyenne d'une mesure est de l'ordre de 13 mois. Les problématiques dominantes sont celles du conflit parental et de la déscolarisation : si 98 % des jeunes suivis en 2019 vivaient chez leurs parents ou leurs proches, 25 % n'étaient plus scolarisés et souvent en attente de construction d'un projet professionnel.

[125] Seules cinq mesures étaient en attente d'attribution au 31 décembre 2019 et le délai d'attribution moyen de la mesure est raisonnable, puisqu'il s'élève à 23 jours (avec un écart compris entre 0 jour d'attente et 212 jours d'attente). Ce délai était de 24 jours en 2018.

[126] Pour les années 2016 à 2019, entre 2 et 4,3 % des adolescents avec une AEMO « spécial jeunes » ont été l'objet d'une décision de placement au cours de l'intervention ou à l'issue de celle-ci. Aussi, l'objectif de prévention du placement et de la séparation des familles peut être considéré comme atteint.

[127] L'absence d'AEMO renforcée sur d'autres publics pose question ; les juges du Tribunal de Draguignan en expriment le besoin, considérant que la surcharge du PEAD par exemple est liée à l'absence d'accompagnement éducatif plus intensif à domicile. Des projets d'AEMO renforcés sous diverses formules ont été préparés pour les 0-4 ans, public le plus fragile, notamment du fait de la non-maîtrise du langage.

²⁹ ADSEAAV, Projet de service AEMO spécial jeunes, p. 16.

[128] Sans créer un nouveau service ou dispositif *ad hoc*, la mission considère que l'intervention en AEMO pourrait être renforcée auprès de parents ou d'enfants fragiles, à certains moments de leur parcours. Sans créer un dispositif dans une logique de places, l'apport de professionnels complémentaires (éducateur de jeunes enfants, psychologue, TISF, médiateurs familiaux...) permettrait de diversifier et de renforcer les compétences disponibles et d'améliorer la prise en charge, en coordination avec l'éducateur référent.

3.4.3 La mise en œuvre des AED dépend de deux services, qui ne travaillent pas ensemble.

3.4.3.1 Un choix d'organisation qui a conduit à un fonctionnement en silo

- Deux structures à gestion différente pour une offre comparable pour les utilisateurs

[129] La mise en œuvre des AED est assurée par l'ADSEAAV, association loi 1901 dans le Nord et l'Est du département et par l'Intervention en milieu maternel et familial (IEMF), service intégré à la DASP pour le sud du département (arrondissement de Toulon). Cette répartition n'obéit à aucune logique particulière, sinon l'histoire du développement de l'ASE qui répond à la fois à une logique de confiance à des associations solidement implantées et au souhait d'une gestion en interne par des fonctionnaires territoriaux. Dans l'agglomération toulonnaise, la pratique — non écrite — est celle du recours privilégié à l'IEMF, sauf si l'enfant a été accueilli chez un assistant familial du département ou est connu par un agent du conseil départemental. Au total, cependant entre 87 et 105 mesures d'AED ont été réalisées par l'ADSEAAV sur l'agglomération toulonnaise, ce qui signale un recours plus répandu en pratique. S'y ajoute les « AEMO spécial jeunes » (dans un cadre administratif ou judiciaire) réalisées uniquement par l'ADSEAAV sur tout le département et qui, pour plus de la moitié des mesures visent des adolescents de l'agglomération toulonnaise.

[130] Entre les deux services, ni travail en commun ni échange de pratiques ne sont signalés. Une tentative d'élaboration d'un référentiel d'intervention en milieu ouvert (AED, AEMO et PJJ) a été lancée en septembre 2004, mais n'a pas abouti à un document validé et porté par le conseil départemental. Elle a visé à rendre compte des différences de pratiques et de postures et à définir des types d'activité et de postures attendues, par famille d'activité (élaborer des objectifs d'aide éducative, rappeler les interdits, restaurer du lien en cas de conflit entre l'enfant et le parent).

[131] Le contenu de l'offre est aujourd'hui très proche : même ratio d'éducateurs par mesure, même typologie de professionnels mobilisés, même rythme moyen de visites à la famille (toutes les 2 semaines), mêmes difficultés rapportées dans le soutien aux enfants porteurs de handicaps. Le comparatif en termes de coût serait utile : une action éducative à domicile achevée (après 19 mois) en 2020 est estimée par l'ADSEAAV à 5 524 € ; l'IEMF ne dispose pas d'outils pour une analyse en coût complet des AED³⁰. L'IEMF met en avant une facilité d'accès aux autres services du conseil départemental : éducateurs du CDE (pour l'accueil en urgence et l'AERD renforcée), professionnels de la PMI, équipes d'aide sociale polyvalente et de prévention (ASPI) et ASE des UTS pour les prolongements ou suivis de prises en charge. Cette facilité d'accès est renforcée dans certains territoires par la mutualisation de locaux avec d'autres services sociaux. Ces avantages liés à la gestion interne n'ont pas vocation à être réservés à l'IEMF et pourraient être tout autant organisés avec une association financée par le conseil départemental.

³⁰ Des travaux ont eu lieu pour chiffrer le coût d'une AED par l'IEMF, en tenant compte de la masse salariale et du coût des fonctions support et des locaux, mais ils sont relativement anciens et la mission a préféré ne pas livrer de comparaison non étayée. Ces éléments de chiffrage devaient être repris dans le cadre d'un travail interne sur l'opportunité de l'extension du périmètre de l'IEMF à l'ensemble du département.

[132] L'IEMF souffre des conséquences de vacances de postes. Le service dispose d'un personnel motivé — cadres, éducateurs, psychologues...³¹. Il s'appuie sur des partenariats opérationnels au-delà des services départementaux (prévention spécialisée, associations locales, CMP...). Ce service gagne à construire un projet managérial pour consolider son offre de service, plutôt que de viser une extension géographique. L'ADSEAAV bénéficie, elle, à la fois de la souplesse d'organisation permise par le projet associatif et de l'impulsion fournie par les démarches d'évaluation externe et interne prescrites par la loi.

- Des délais d'attente qui peuvent être élevés à l'ADSEAAV.

[133] À l'ADSEAAV, les délais de mise en œuvre d'une AED sont supérieurs de 20 à 30 jours aux délais moyens de mise en œuvre d'une AEMO. Ce que confirment les propos de certains éducateurs en UTS qui préfèrent viser une AEMO pour accélérer le traitement d'une situation, de surcroît en présence de réticences familiales.

[134] À l'IEMF, le suivi de l'activité n'est plus assuré en 2020 notamment s'agissant des délais de prise en charge, en raison de vacances de postes de secrétariat et d'un long intérim de la cadre responsable de service. Ainsi, le dernier rapport d'activité réalisé date de 2018; il mentionne de fortes variations : une liste d'attente inférieure à 3 mois en 2016, une résorption de la liste d'attente fin 2018. Au 28 janvier 2021, à la date de la rencontre avec les agents, une dizaine de places était disponible, il n'y a plus de liste d'attente depuis la fin 2020. Cette information n'est cependant pas connue de la DEF, en particulier du service de protection enfance famille, au sein duquel se trouvent les inspecteurs qui prescrivent ces mêmes mesures. Ce service ne reçoit pas de rapport formel régulier sur l'état de la file active et des délais d'attente, contrairement à l'ADSEAAV qui envoie un rapport mensuel. Une meilleure visibilité sur les places et de la liste d'attente pourrait faciliter des arbitrages ponctuels dans l'affectation d'une mesure entre les deux services sur l'arrondissement de Toulon.

Tableau 11 : Délais de mise en œuvre des AED

	2018	2019	2020		2018	2019	2020
	ADSEAAV				IEMF		
Délai entre la date de la décision de l'inspecteur et sa réception	12,2	18,3	27,2		Non connus		
Délai entre la date de décision et le début effectif de la prise en charge	85,1	81	29,2		Non connus		

Source : Traitement de la mission IGAS, sur données du logiciel MAGE de l'ADSEAAV.

Les délais en 2020 sont raccourcis, car la mise en place du DVMO est comptabilisée comme début de l'AEMO dans le logiciel.

³¹ Les réunions de service sont régulières, le psychologue y intervient, des séances de supervision sont organisées pour les travailleurs sociaux avec un prestataire extérieur. Comme à l'ADSEAAV on peut cependant regretter l'absence de réflexion pour conduire des actions collectives en rassemblant plusieurs enfants ou familles sur des problématiques communes ou proches.

3.5 Le développement des actions éducatives renforcées à domicile (AERD) et des placements éducatifs à domicile (PEAD) répond à un besoin dont l'intensité reste forte

3.5.1 Deux dispositifs issus de la loi de 2007 proches et complémentaires

[135] Les dispositifs d'actions éducatives renforcées à domicile (AERD) et de placements éducatifs à domicile³² (PEAD) sont, dans presque tous les écrits de la DEF et du CDE, placés sous l'égide de la loi du 5 mars 2007. De fait, ces types d'intervention sont proches, de même que leur organisation générale (voir le tableau ci-dessous), même si l'une s'inscrit en théorie dans une logique de prévention, décidée par le conseil départemental et l'autre dans une logique de placement judiciaire.

Tableau 12 : AERD et PEAD dans le Var, de grandes similitudes, quelques différences

	AERD	PEAD
Lieu d'implantation de leur siège	2 lieux : Ouest et Est	2 lieux : Ouest et Est
Nombre de situations autorisées (situations individuelles ; mais en pratique, une décision pour un mineur emporte l'intervention pour toute la fratrie)	- Ouest : 50 - Est : 30	- Ouest : 55 - Est : 45
Gestionnaire	CDE	Asso. Moissons nouvelles
Cadre juridique	Administratif (accord des parents... mais en cas d'échec, annonce d'une judiciarisation)	Judiciaire (mais largement utilisé comme alternative à une séparation [placement])
Logique d'intervention	Intervention intensive (5 heures/semaine au domicile et en accompagnement)	Intervention intensive (7 heures/semaine au domicile et en accompagnement)
Existence d'une permanence de soutien	Oui, en cas de difficultés nécessitant des décisions rapides	Oui, en cas de difficultés nécessitant des décisions rapides
Appréciation des magistrats	Considèrent que c'est un soutien appréciable, car évite judiciarisation	Regrettent qu'il n'y ait pas davantage de places, car c'est un outil très performant

Source : Mission IGAS.

[136] Mais si des similitudes sont grandes, les dynamiques qui, dans le Var, ont conduit à la création de ces services sont bien différentes.

[137] La création des AERD Ouest et Est trouve son origine, comme le rappelle le projet d'établissement 2016 – 2021 du CDE³³ dans des initiatives prises avant même 2007, par des travailleurs sociaux³⁴ et, ultérieurement, par des réorganisations. Il s'agissait de compenser la baisse

³² Pour mémoire, la décision de PEAD s'inscrit dans le cadre général des art.375-3 et 375-7 du Code civil, sur un placement judiciaire. Les modalités de ce placement autorisent un droit d'hébergement quotidien du mineur au domicile du ou des parents, droit pouvant être modulé en fonction des circonstances, le jugement laissant au service de la protection de l'enfance la possibilité « d'un repli » en structure d'accueil (place réservée en établissement par exemple) si la situation le nécessite. Le PEAD constitue une alternative au placement traditionnel alliant protection judiciaire, maintien au domicile familial et partenariat avec les parents.

³³ Voir p. 31, 34, 36, 88 et 92.

³⁴ Ainsi la création en 2011 de l'alternative petite enfance.

d'activité des foyers du CDE par le développement de services annexes mobilisant les compétences des éducateurs. Ces innovations éducatives, tant en Dracénie que pour la partie Est du département sont encore présentes dans les principes des interventions actuelles : ne pas seulement écouter et dialoguer, mais « faire avec » en tenant compte des conditions de vie.

[138] Au contraire, la création des PEAD, est clairement déterminée par deux appels à projets, lancés par le Département : un en 2016 pour l'est du département pour 45 places, suivi en 2018 par un autre, de 55 places pour l'ouest du département, remportés, l'un puis l'autre par l'association Moissons Nouvelles.

3.5.2 Deux gestionnaires de ces offres, quantitativement semblables et relativement limitées par rapport aux nombres d'accueils et d'AEMO ou AED

[139] En plus des grandes similitudes présentées ci-dessus, doit être notée l'articulation de l'intervention en milieu ouvert avec une offre d'accueil :

- dans le cas des PEAD, cette offre de repli est au cœur même de ce type d'intervention : un « placement » avec des droits de visite et d'hébergement étendus au maximum possible (c'est-à-dire enfants hébergés par les parents), sous condition que l'enfant ne soit pas en danger. Si tel n'est pas le cas, l'enfant rejoint une MECS. Moissons Nouvelles, gestionnaire de 4 MECS ou dispositifs a pu expliquer dans sa réponse à l'appel à projets, comment il organiserait le « repli » de jeunes et l'a effectué facilement quand cela s'est avéré nécessaire ;
- la nature juridique de l'AERD n'impose pas, en théorie, une telle organisation, mais, en pratique, quand une AERD est arrêtée parce que les parents ne respectent pas leurs engagements et s'il y a réellement danger pour les enfants, le juge va très probablement décider une séparation et le CDE sera sollicité pour le recueil de l'enfant, après passage en commission d'orientation néanmoins.

[140] Ces deux organisations observées dans le Var répondent au besoin de cohérence dans les parcours des enfants et diminuent les risques de ruptures.

3.5.3 La rançon du succès : les listes d'attente

[141] La reprise de quelques indicateurs produits par les 2 AERD et les 2 PEAD montrent que ces services sont victimes de leur succès.

Tableau 13 : Principales données d'activité des AERD Est et Ouest

	AERD Est		AERD Ouest	
	2018	2019	2018	2019
Nombre de familles suivies	26	27	67	81
Situations sorties du dispositif	20	26	21	34
Situations entrées dans le dispositif	23	30	38	37
Situations en attente au 31/12	8	27	nc	29
Durée moyenne des suivis	18 mois	7 mois	8 mois	6 mois

Source : CDE, rapports annuels d'activité.

Tableau 14 : Principales données d'activité des services PEAD (Regain et Meinado)

		Regain (est)		Meinado (ouest)	
		2018	2019	Choisi par appel à projets le 18 déc. 2018	2019
Nombre d'enfants pris en charge		91	80		89
Nombre de dossiers reçus/réalisés		46	100/56		146/89
Durée moyenne des suivis		10 mois	9,8 mois		nc
Délai entre jugement et mise en œuvre	0 à 3 mois	nc	42 %		En
	4 à 6 mois		29 %	moyenne	
	7 à 1 mois		29 %	6 mois	

Source : *Moissons nouvelles.*

[142] La constatation de listes d'attente est malheureusement récurrente dans les départements dont l'ASE est contrôlée par l'IGAS, que cela soit des listes d'attente pour l'accueil en établissement ou pour des actions éducatives. Ceci est également le cas dans le Var.

[143] En ce qui concerne les AERD et les PEAD, ce phénomène est particulièrement marqué, avec des délais de près d'un an et demi entre la décision et le début de l'intervention, alors même que ce type d'intervention vise à apporter une réponse à une situation très problématique.

[144] Selon les entretiens conduits par la mission, plusieurs raisons expliquent cet engouement :

- la volonté des responsables du conseil départemental et des juges d'inscrire leur pratique dans le cadre des lois récentes (lois de 2007 et 2016) et d'éviter, si possible, la séparation grâce à un travail d'accompagnement ;
- le constat que les effets des AED et des AEMO sont proportionnés à la modestie du temps consacré à chaque situation. Or pour obtenir des changements significatifs, un nombre conséquent d'heures de travailleur social par semaine auprès de la famille est indispensable. Une AERD avec 5 heures/semaine en moyenne, ou un PEAD avec 7 heures/semaine en moyenne le permet.

[145] A ces raisons s'ajoutent des motifs qui sont aussi décrits pour des AED ou des AEMO :

- la capacité d'évaluer l'intérêt d'une séparation et de quelle nature celle-ci devrait être ;
- la capacité de faciliter le retour en famille après une séparation ; ou pour tenir compte de l'incarcération du père (1 cas pour Regain ; 4 cas pour Meinado) ;
- Enfin, une réflexion très pragmatique de la part des décideurs, inspecteurs enfance et juges des enfants peut être résumée par reprise des propos de l'une d'entre eux : « *il est vrai que le délai pour les PEAD peut être long, mais il y a aussi un délai pour les AEMO ; alors, tant qu'à attendre et pour des situations complexes, je préfère un délai plus long, mais une prestation très organisée, très aidante pour la famille... et pour moi.* »

[146] Ces raisons expliquent pourquoi les listes d'attente ont pu être largement réduites (sans pourtant éliminer tout délai) entre 2018 et 2019 dès lors que les décideurs ont plutôt recouru à des AED ou des AEMO, sans déséquilibrer leurs prestataires dont les autorisations d'exercer des AED ou des AEMO sont très largement supérieures à ceux des AERD et PEAD.

Tableau 15 : Nombre d'AED, d'AEMO, d'AERD et de PAED autorisés

		administratif	judiciaire
Intervention <i>Et nombre autorisé</i>	simple	AED : 1000 400 IEMF et 600 ADSEAAV	AEMO 2084
	renforcé	AERD 80	PEAD 100
% renforcé/simple		8 %	5 %

Source : Données recueillies et traitées par la mission IGAS.

ANNEXE 4 : L'offre d'accueil et son adaptation aux besoins

4.1 Les données méritent d'être fiabilisées

[147] La mission a examiné plusieurs sources de données produites par le conseil départemental. Les données produites dépendent de l'utilisation que veulent en faire les commanditaires. Les temporalités de ces sources sont différentes. Il est exclu de dresser un inventaire de tous les tableaux de chiffres produits, de leur qualité ou de leurs faiblesses. Ne sont présentés que quatre tableaux ayant en commun de compter les enfants confiés, mais qui après examen présentent des totaux différents.

Tableau 16 : Indicateur Enfance (1062) ; Répartition par type de lieux d'accueil des enfants confiés (31/12)

	2015	2016	2017	2018	2019
Usager (en vue d'adoption)	16	16	9	78	137
Accueil familial	414	420	428	442	441
CDE	109	119	125	122	121
Établissements Parent Enfant	23	22	17	24	17
Sans lieu de placement	32	33	97	207	61
Établissement	467	523	681	653	746
Placement à domicile		35	51	69	128
Total	1 061	1 168	1 408	1 595	1 651

Tableau 17 : Indicateur Enfance (1063) ; Répartition par type de mesure des enfants confiés (au 31/12)

	2015	2016	2017	2018	2019
Les types de « mesure » sont : accueil administratif et accueil en urgence ; par décision judiciaire ; enfant avec DAP ou tutelle ; pupilles	1 045	1 154	1 400	1 454	1 502

Tableau 18 : Publics accueillis à l'ASE au 31/12/2019

Catégories d'admission d'accueils administratifs		Catégorie d'admission	
Accueil femme enceinte/mère enfant	57	Garde judiciaire confiée à l'ASE	1286
Accueil administratif	47	Placement chez un Tiers Digne de Confiance	176
Accueil administratif en urgence	14	Placement direct en établissement	2
Accueil provisoire jeune majeur	256	Nombre total de bénéficiaires d'accueils judiciaires	1 464
Délégation d'autorité parentale	28	dans ce total, le nombre d'enfants confiés est de	1 286
Pupille	44		
Tutelle	17		
Nombre total de bénéficiaires	463	Selon cette 3ème approche du « social en chiffres » le total du nombre d'enfants confiés est de 1286 + 150 =	1 436
dans ce total, le nombre d'enfants confiés est	150		

Source : Conseil départemental, « Le social en chiffres ».

[148] Après avoir bien délimité les catégories qui correspondent à « enfants confiés », ces trois tableaux donnent 3 chiffres différents d'enfants confiés au 31/12/2019 : 1 651, 1 502 et 1 436.

[149] Un quatrième chiffre d'enfants confiés — 1 774 — figure dans la statistique DREES 2019. Il est issu de la réponse du conseil départemental au questionnaire officiel dont le renseignement est parfois difficile ce qui peut expliquer des différences.

[150] S'y ajoute une présentation par la DREES très synthétique qui agrège des catégories, ainsi les données du Var au 31 décembre 2019 présentent :

- Une catégorie mal définie : « adolescents et jeunes majeurs autonomes », comptée pour 142 ;
- Et une catégorie « autre » comptée pour 201.

4.2 Les mineurs en attente d'accueil, l'urgence et les cas complexes

[151] De nombreux interlocuteurs sont revenus sur l'importance des mineurs « sans solution d'accueil ». Comme il est certain que ces situations créent des tensions, leurs remarques sont-elles « objectives » ou n'ont-ils pas tendance à déformer la réalité ?

[152] L'étude de données statistiques ci-après prend appui sur une réflexion méthodologique présentée ci-dessous.

[153] Plusieurs sources documentaires ont été utilisées. Les paragraphes suivants sont articulés sur les données présentées par ces sources.

4.2.1 Les délais entre la date de la décision de la commission d'orientation et la date d'admission dans une MECS

[154] Le tableau relatif à la commission d'orientation 2020³⁵ fournit des informations pour 21 MECS :

- Le délai moyen entre la date de la décision de la commission d'orientation et la date d'admission dans l'établissement est de 38 jours, laissant à penser qu'il y a une marge de progrès dans l'articulation entre les décisions de la commission d'orientation et celles des responsables d'établissements ;
- Le délai moyen est très différent pour seulement deux établissements : l'un n'a accueilli qu'un seul nouveau jeune en 2020 et le délai moyen de l'autre est deux fois supérieur à la moyenne ;
- Quatre MECS sur 21 ne refusent aucun accueil proposé par la commission d'orientation, quatre MECS opposent 1 refus et quatre MECS formulent 2 refus ; le nombre de refus des autres MECS va de 3 à 8 (mis à part le cas particulier d'une MECS dont la taille est très importante : 14 refus... mais aussi 25 accueils) ;
- Enfin, le délai moyen entre date de disponibilité et date admission permet de distinguer trois groupes de MECS : huit MECS dont le délai est compris entre 30 et 60 jours ; cinq dont le délai est compris entre 61 et 90 jours ; quatre dont le délai est compris entre 91 et 120 jours (à noter aussi une MECS dont le délai est de 137 jours et une autre 228).

[155] Ces différentes observations montrent qu'une réduction des délais est possible et diminuerait les listes d'attente.

4.2.2 Les mineurs en attente d'une admission au CDE ou d'une « mesure d'accueil judiciaire »

[156] Le nombre de « mineurs en attente d'une admission au CDE » ou « mesures non mises en œuvre » (hors MNA et hors PEAD) s'établit comme suit³⁶ :

³⁵ TABLEAU COMMISSION ORIENTATION _ 2020 Excel feuille 2 : STAT non repris ici.

³⁶ Source tableau EXCEL : PLACEMENTS ACTIFS CDE ; feuille « liste d'attente » « mesures non mises en œuvre » ; documents étudiés : Tableau mis à jour le 02/10/2020 ; le 14/12/2020 et le 11/01/2021.

Tableau 19 : Nombre d'enfants considérés comme « en attente » ou pour lesquels une « mesure n'est pas mise en œuvre »

	02/10/2020	14/12/2020	11/01/2021
liste d'attente d'accueil au CDE	40	27	28
mesures non mises en œuvre	17	11	16
<i>dont TPE Toulon</i>	8	7	11
<i>dont TPE Draguignan</i>	9	4	5
total	57	38	44

Source : CDE.

[157] Ces nombres de situations chacune a priori anormale doivent en premier lieu être comparés au nombre total de « placements » (hors MNA) soit, environ 1 300 soit $\approx 2\%$.

[158] Surtout, en regardant attentivement les informations fournies, il est possible de reconsidérer ce chiffre, car :

- Des jeunes sont en attente d'un lieu d'accueil (certes, ils ne bénéficient pas actuellement du type d'intervention prescrite pas le juge... pour autant, ils ne sont pas « sans solution » ;
- D'autres jeunes sont en refus de placement (ou « en fugue ») ;
- Certains jugements ne sont pas prononcés.

[159] C'est ce que décrivent les tableaux ci-après, établis à partir de la même source que le tableau précédent.

Tableau 20 : Informations complémentaires sur les mineurs considérés comme « en attente »

	02/10/2020	14/12/2020	11/01/2021
En attente d'un lieu d'accueil plus adapté	20	7	5
Jeunes en refus de placement (ou en fugue)	2	1	1
En attente de jugement (ou de sa transmission) ou de la concrétisation d'un accueil provisoire	2 + 3	12	13
Avec un suivi AEMO en cours	5	2	3
Sans lieu de placement « stricto sensu »	8 (20 %)	5 (19 %)	6 (21 %)
Total	40 (100 %)	27 (100 %)	28 (100 %)

Source : CDE.

Tableau 21 : Informations complémentaires sur les mineurs dont « l'accueil judiciaire n'est pas mis en œuvre, faute de place disponible »

	24/09/2020	14/12/2020	14/01/2021
Accueilli, mais en attente d'un lieu d'accueil plus adapté	4	1	2
Jeunes en refus de placement (ou en fugue)	4 ³⁷	3	1
En attente de jugement (ou de sa transmission) ou de la concrétisation d'un accueil provisoire	2	/	2
Avec un suivi AEMO en cours	/	1	2
Sans lieu de placement « stricto sensu »	7 (41 %)	6 (55 %)	8 (53 %)
total	17 (100 %)	11 (100 %)	15 (100 %)

Source : CDE.

[160] Ces observations conduisent à poser 4 hypothèses non exclusives :

- L'hypothèse d'un déficit d'offre de places ;
- L'hypothèse d'une adéquation quantitative globale, mais des inadéquations pour certains publics ;
- L'hypothèse d'un transfert de la prise en charge d'enfants et d'adolescents relevant du médico-social ou du sanitaire et de l'ASE vers cette dernière ;
- l'hypothèse de défauts organisationnels.

[161] Afin de pouvoir apporter des réponses à ces hypothèses, il est nécessaire de rassembler des informations sur :

- Le manque de places chez des assistants familiaux ;
- Le constat de places libres « au temps t » dans les MECS (voir ci-après) ;
- Les modalités de prise en charge de ces enfants et d'adolescents qui relèvent du médico-social ou du sanitaire et de l'ASE (voir ci-après) ;
- Les mécanismes de concertation et orientation des jeunes (voir ci-après).

4.2.3 Le constat de places libres en MECS

[162] Deux tableaux, régulièrement renseignés, permettent d'apprécier de façon générale, en plus de UGO qui est essentiellement un outil opérationnel, le nombre de places vacantes dans les MECS.

[163] Un tableau renseigné chaque semaine recense pour chaque MECS les items suivants : gestionnaire ; nom de l'établissement, capacité autorisée ; nombre d'enfants accueillis, nombre d'enfants à l'extérieur de la structure ; nombre de places vacantes déclarées dans UGO ; nombre de places vacantes réellement disponibles ; le nombre d'orientations non validées et enfin, si besoin quelques commentaires succincts.

[164] Les gestionnaires gèrent les places vacantes et signalent les caractéristiques de ces places dans UGO ce qui permet à la DEF d'orienter au mieux les enfants.

³⁷ Dont 1 adolescent (né en août 2004) dont il est dit : le placement n'a jamais pu être exécuté en raison du refus du jeune de rencontrer le référent et de son refus du placement, la mère n'ayant aucune emprise sur lui. L'IE a demandé une note aux fins de demander la mainlevée du placement au JE.

[165] Le tableau suivant dressé pour 5 semaines d'un même semestre à partir des données transmises par la DEF permet d'apprécier l'importance de ce phénomène.

Tableau 22 : Places vacantes selon UGO et places réellement disponibles au cours de 5 semaines en 2020

	Semaine A	Semaine B	Semaine C	Semaine D	Semaine E
nombre de places vacantes déclarées dans UGO	27	19	41	51	17
<i>Dont nombre de places « neutralisées »</i>	1	4	16	23	10
nombre de places vacantes réellement disponibles	20	14	22	21	6

Source : DEF.

- Un tableau renseigné tous les mois récapitule pour les assistants familiaux et pour chaque MECS le nombre de places autorisées et le nombre d'enfants/adolescents accueillis ; il est possible d'en extraire les lignes suivantes

Tableau 23 : Places autorisées et places occupées chez les assistants familiaux et les MECS en 2020

2020	Nombre de places autorisées	JANV.	FEVR.	MARS	AVR.	MAI	JUIN	JUIL.	AOUT	SEPT.	OCT.	NOV.
Ass Fam (du SDAF)	522	436	421	434	434	434	434	414	409	398	398	412
CDE	120	124	118	123	125	126	123	130	134	136	134	132
MECS	426	316	332	345	349	363	369	376	383	382	382	397
<i>dont village SOS</i>	45	0	9	9	13	13	19	26	31	31	35	41
TOTAL DES HÉBERGEMENTS	1 068	876	871	902	908	923	926	920	926	906	904	931

Source : DEF.

Les données concernant chacune des MECS ne sont pas reprises dans ce tableau, sauf pour Villages SOS.

[166] Trois constats peuvent être opérés :

- Le net écart, chaque mois, entre le total des hébergements et le nombre de places autorisées, cet écart provenant des assistants familiaux et des MECS ;
- Le sureffectif, tous les mois sauf un (février) du CDE ;
- L'effet significatif de l'ouverture du village SOS en 2020.

4.2.4 Les modalités de prise en charge des enfants et d'adolescents qui relèvent du médico-social ou du sanitaire et de l'ASE et leur accueil par l'ASE

[167] Un tableau Excel disponible sur le Drive de la DEF sous le nom « MDPH/ASE » et établi après une réunion du 11 mars 2020 complète en les actualisant les informations de *l'étude générale de 2017 sur la prise en charge médicale des enfants confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance du Var*³⁸.

³⁸ Dr M. O. GARNIER, Dr M. MARCOUIRE, Dr T. OLIVIER, Dr E. TEULON, Dr K. THIBAUT.

[168] Il recense 87 mineurs accueillis par l'ASE ayant une reconnaissance de handicap et méritant une attention particulière. Pour chacun de ces mineurs figurent les modalités de leur accueil, de leur scolarisation, les observations de la MDPH ainsi que des « pistes suite à la réunion ».

[169] En reprenant les informations de ce tableau a été construit le tableau résumé suivant, où sont distingués d'une part, cinq types d'accueil et d'autre part deux catégories de jeunes.

Tableau 24 : Types d'accueil, jeunes adultes et scolarisation en milieu ordinaire de jeunes accueillis à l'ASE et qui sont considérés comme en situation de handicap

Types d'accueil	Nombre de jeunes concernés	Informations complémentaires	
Accueil familial	39	dont 3 PFS et 1 éducateur de Plein Soleil	
MECS	18	dont 3 dans un village SOS de Marseille	
CDE	4		
Centre hospitalier	1		
Divers	2	1 accueil atypique dans le Var ; 1 PEAD ;	
Sans lieu d'accueil	4	personnalité problématique de chacun de ces jeunes	
Sous-total	68		
Deux catégories de jeunes identifiés			
Jeunes majeurs	7	l'ASE veille à leur prise en charge (en foyer occupationnel ; en ESAT...) en raison de leur handicap	
Jeunes orientés en classe ordinaire	12	Jeunes dont la décision de la CDAPH est une orientation vers une classe ordinaire (avec ou sans ULIS ; avec ou sans AESH ³⁹)	
		<i>Parmi ces jeunes</i>	
		<i>Accueil familial</i>	5
		<i>MECS</i>	3
		<i>Autres/manque d'info</i>	4
Sous-total	19		
Grand total	87		

Source : DEF.

[170] Plusieurs observations ressortent de ce tableau :

- Plus de 50 % de ces jeunes sont accueillis par une famille d'accueil (mais 4 seulement par le CDE) ;
- Tous les jeunes majeurs et les mineurs de plus de 17 ans en situation de handicap sont accompagnés pour qu'ils soient pris en charge par un établissement adapté (foyer occupationnel ; ESAT...) ;
- 15 % des jeunes dont la situation avait été étudiée le 11 mars, relevaient, selon la CDAPH d'une scolarisation en milieu ordinaire, avec ou sans AESH, avec ou sans soutien en ULIS.

³⁹ La dénomination AESH (accompagnement d'élèves en situation de handicap) a remplacé progressivement celle d'AVS (auxiliaire de vie scolaire) dans le vocabulaire de l'Éducation nationale en relation avec une évolution dans la prise en charge de ces élèves (cf. par exemple, la *circulaire de rentrée 2019 École inclusive: Pour une École inclusive* https://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=142545)

4.2.4.1 L'équipement en IME et ITEP du Var n'est pas aussi faible que souvent affirmé

[171] L'observatoire régional de la santé social PACA expose dans son *Portrait socio-sanitaire et environnemental du département du Var*, 2018 (p. 11) :

Le département comptait environ 1 950 places en structures de prise en charge pour enfants et adolescents handicapés (8,7 places pour 1 000 habitants âgés de moins de 20 ans), soit la densité la plus faible de la région (9,7 places pour 1 000 habitants âgés de moins de 20 ans).

[172] Nombreux sont ceux qui s'y réfèrent alors que cette affirmation ne permet pas d'apprécier la satisfaction des besoins des enfants accueillis à l'ASE dans le Var. Elle est le résultat d'une addition qui gomme des particularités, par exemple les établissements pour déficients sensoriels principalement installés dans les Bouches-du-Rhône.

[173] Ainsi, les chiffres présentés dans le tableau ci-dessous montrent que le nombre de places d'IME et d'ITEP, rapporté à la population des moins de 20 ans, classe le Var en tête des départements de la région, les Hautes-Alpes exceptées. Or ces types d'établissements correspondent aux besoins les plus fréquents pour les enfants et adolescents accueillis à l'ASE⁴⁰.

Tableau 25 : Nombre de places en IME et ITEP dans les départements de la région PACA.

Nombre de places installées	Hautes Alpes	Var	Région PACA	Bouches-Rhône	Alpes Maritimes	Alpes Hte Provence	Vaucluse
IME	135	921	4172	1718	808	117	473
ITEP	68	110	787	377	146	24	62
IME+ITEP	203	1 031	4 959	2 095	954	141	535
Population des moins de 20 ans	31 000	225 000	1 145 200	490 000	230 000	34 200	135 000
Nbr de places en IME + ITEP /popul <20 ans	0,65 %	0,46 %	0,43 %	0,43 %	0,41 %	0,41 %	0,4 %

Source : *Annuaire Statiss 2018 ARS PACA ; traitement mission IGAS.*

4.2.4.2 Les enfants accueillis à l'ASE ont accès comme les autres à un IME ou un établissement de santé

[174] Le tableau suivant provient des données fournies par une requête effectuée par la DEF à la demande de la mission et portant sur l'année 2019. Il permet de constater l'accès à des établissements médico-sociaux ou de santé, implantés dans le Var pour des enfants ou adolescents accueillis à l'ASE. Le pourcentage de prise en charge hors Var est de l'ordre de 10 %.

⁴⁰ S'y ajoute le fait que 4 % des enfants et adolescents du Var (7 % pour ceux du Vaucluse) sont pris en charge dans les Bouches du Rhône comme le montre l'étude du CREAI PACA *Les établissements et services médico-sociaux pour enfants et adultes handicapés en 2014 en Provence-Alpes-Côte d'Azur* ; CREAI PACA ; septembre 2017 (voir p. 10) ; voir aussi *Le non-recours : Étude exploratoire à partir d'entretiens auprès de personnes non inscrites sur liste d'attente, mais détentrices d'une notification d'orientation en établissements et services médico-sociaux (ESMS)* ; CREAI PACA ; 2017

Tableau 26 : Enfants accueillis en établissements médico-sociaux ou pris en charge dans un établissement de santé en 2019

	Nombre d'établissements concernés	Dont hors Var	Nombre d'enfants accueillis ou pris en charge	Dont hors Var
Établissements médico-sociaux	14	3	33	3
Établissements de santé	20	4	76	7

Source : Département du Var ; traitement mission IGAS.

[175] Les 14 EMS sont des IME, à l'exception de l'un d'entre eux qui est un établissement pour polyhandicapés. Les établissements de santé sont 70 % des centres hospitaliers généraux (ou des établissements privés), avec dans environ 1 cas sur 2 une activité en psychiatrie et 30 % d'établissements dont la psychiatrie est la seule activité.

4.3 Accueils en attente, urgence : plusieurs appréciations de la réalité

[176] De nombreux interlocuteurs sont revenus sur l'importance des mineurs « sans solution d'accueil ». Comme il est certain que ces situations créent des tensions, leurs remarques sont-elles « objectives » ou n'ont-ils pas tendance à déformer la réalité.

[177] Cette brève annexe vise à éviter que des réponses à des problèmes pressants soient formulées avec un éclairage insuffisant.

1 : les situations des enfants sont à bien distinguer :

1. Enfant sans accueil... parce que :
 - Il est refusé par tous les établissements ;
 - Aucune place adaptée n'est disponible ;
2. Adolescent sans lieu d'accueil effectif au temps « t » parce qu'il est « en fugue » ;
3. Enfant sans accueil adapté, au temps « t », mais :
 - il est accueilli dans une structure de façon temporaire ;
 - ex 1 : il devrait être accueilli dans une MECS, mais reste au CDE ;
 - ex 2 : devrait être accueilli à la pouponnière, mais reste avec sa mère à la RME ;
 - il bénéficie d'une AEMO qui permet de « suivre » sa situation ;
4. Le cas des enfants qui devraient être pris en charge par un PEAD, mais qui sont en « liste d'attente ».

Par ailleurs, sont à mentionner les enfants souffrant de troubles du caractère ou du comportement qui sont dans l'une des quatre situations décrites ci-dessus. L'absence de prise en charge spécifique peut les conduire à relever des catégories « besoin d'accueil en urgence » et « en attente de solution ».

2 : les points de vue des responsables

[178] Cette description préliminaire conduit à schématiser les rôles de quatre types d'acteurs centraux dans la prise en charge institutionnelle en protection de l'enfance et expliquer des points

de vue différents et, à la suite, des données chiffrées non homogènes sur le nombre d'enfants et adolescents « en liste d'attente ».

Tableau 27 : Les points de vue des responsables

4 types d'acteurs centraux	Les juges	Les responsables du CD	Les responsables des établissements et services (hors CDE)	Les responsables du CDE
Objectif « principal »	« orienter » vers le type d'ESMS adapté à la situation du jeune	« orienter » vers le type d'ESMS adapté à la situation du jeune	Fournir une prise en charge de qualité à des jeunes au sein d'une « collectivité »... qui comprend aussi des professionnels	Fournir une prise en charge de qualité à des jeunes au sein d'une « collectivité »... qui comprend aussi des professionnels
Autres objectifs		L'équilibre général du système		Accueillir en urgence Évaluer les besoins des jeunes accueillis en urgence
Sous la contrainte de...	L'offre disponible...	Le coût budgétaire total	Le budget qui est alloué à l'ESMS	Le budget alloué au CDE La bonne adéquation entre demandes de prise en charge et offre adaptée

Source : Mission IGAS.

Et, pour qu'il n'y ait pas de malentendus, sont citées aussi 3 institutions dont l'action participe directement à la protection de l'enfance :

l'Agence régionale de santé (ARS) en cela qu'elle pilote les programmes de prévention et de soins dans le domaine de la santé, notamment psychique et dans le domaine médico-social ;

l'Éducation nationale qui joue un rôle prépondérant dans la vie au quotidien des enfants et adolescents en situation de handicap ;

la MDPH qui organise l'information, le repérage et la compensation des déficiences (et l'orientation).

[179] Pour les 4 catégories d'acteurs citées dans le tableau précédent, l'urgence et les listes d'attente représentent des réalités différentes :

Du point de vue des juges :

- Ils disposent d'exemples emblématiques, mais ont peu de données leur permettant d'avoir une vision globale de l'offre du département ;
- Ils doivent s'en remettre aux informations dont disposent les inspecteurs ;
- S'ils avaient des informations sur les listes d'attente, ils pourraient être conduits à modifier certaines décisions (ex. dans le cas du PAED Regain) ;
- Ils ne décident que de très peu de placements directs.

Tableau 28 : Du point de vue des responsables du Département ; 7 points de vue sont aussi à prendre en considération :

	Qui	Quoi
1	les éducateurs référents/leurs responsables en UTS	En relation directe avec les situations
2	les inspecteurs enfance	Dans leur rôle de garant de la qualité des prises en charge et dans la relation avec les juges
3	les responsables du SDPEF	Au centre du système d'intervention
4	les responsables de la commission d'orientation	Sont chargés de concrétiser les décisions d'accueil
5	les responsables de la SDQP	Ils participent à la détermination de l'offre
6	les responsables du SDAF	Ils participent à la détermination de l'offre en famille d'accueil
7	la direction de la DEF	Vision générale, prospective, choix d'action et dimension budgétaire + relation avec les juges

Source : Mission IGAS.

[180] À mentionner aussi, même si leur contact avec « l'urgence » et les « files d'attente » sont moins direct :

- La cellule tarification : qui est compétente pour les crédits attribués ;
- L'observatoire départemental de la protection de l'enfance : qui produit de l'information en direction des partenaires et organise sa mise en discussion.

[181] Les responsables des établissements et services (hors CDE) sont confrontés aux listes d'attente et à l'urgence par 3 voies :

- Accepter ou non un jeune qui est orienté vers l'établissement ;
- Dans le cas d'un jeune qui « met en difficulté la structure — *ses camarades et le personnel* — » organiser un accueil acceptable pour lui ;
- Si l'accueil devient impossible, faire en sorte qu'un autre lieu d'accueil soit trouvé pour ce jeune.

[182] Et, dans ses fonctions le directeur doit composer avec :

- Le personnel directement au contact des jeunes en difficulté ;
- Les responsables du conseil départemental qui orientent et financent, les inspecteurs ;
- Les éducateurs en UTS ;
- Les juges pour enfant.

[183] Enfin, le point de vue des responsables du CDE est proche de celui des responsables d'établissements et services, sauf sur un point : le directeur du CDE « doit » accepter l'accueil (notamment en urgence) et dès lors que le jeune est accueilli, celui-ci se prolongera jusqu'à ce qu'un autre lieu d'accueil soit trouvé.

4.4 Les mécanismes de concertation et d'orientation des jeunes auxquels participe la DEF

[184] Trois commissions ayant pour objectif de trouver des solutions pour des jeunes en difficulté se réunissent régulièrement dans le Var :

- La commission d'orientation, interne au conseil départemental, tous les mois, pour orienter vers telle ou telle forme d'accueil (en établissement ; au CDE ; en famille d'accueil) ;
- La commission de suivi des cas difficiles, interne à l'inspection d'académie (toutes les 6 semaines), pour prévenir les déscolarisations ou pour y remédier ;
- La commission des « cas complexes », intégrée depuis 2017 dans la démarche « une réponse accompagnée pour tous » et qui réunit la MDPH, le Département, l'IA et l'ARS.

[185] Par ailleurs, des réunions entre responsables de l'ARS, du Département, de l'IA et de la MDPH ont continué à se tenir environ une fois par an, dans un but d'échange d'informations. Mais les réunions inter-administrations régulières à but opérationnel ont beaucoup régressé depuis deux ans. Les interlocuteurs espèrent tous que les contraintes sanitaires une fois levées, un nouveau départ sera possible.

4.5 Les établissements : lieux d'implantation et gestionnaires associatifs

[186] Sont regroupés dans les pages suivantes des tableaux de chiffres ou de données et une carte auxquels il est fait référence dans le corps du rapport. Ces informations ne sont pas, en général, assorties de remarques ou de commentaires.

Carte 1 : La carte des établissements ASE par commune

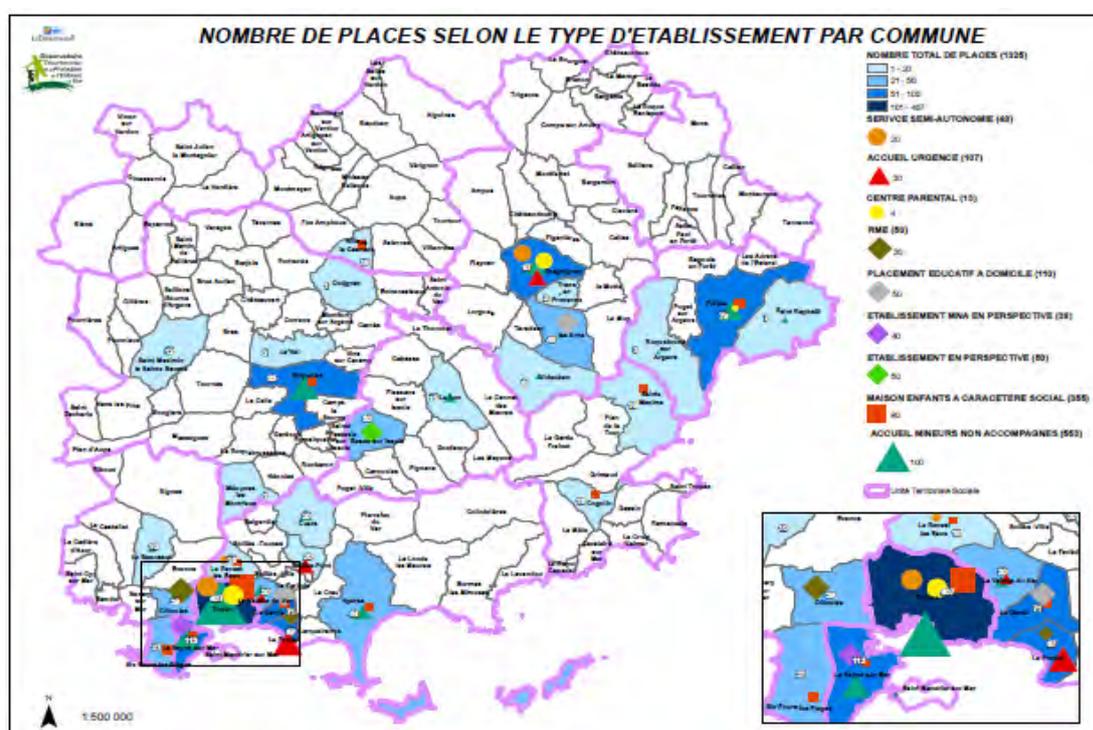


Tableau 29 : Les établissements implantés hors d'aires urbaines

Nom de l'établissement	Nom de l'assoc. gestionnaire	Commune d'implantation	Âges des accueillis	mixité	Nb de places (dont jour)	Année de création
Les Cades	Moissons Nouvelles	Sillans la Cascade	6 - 21 ans	oui	19	< 2000
La Draille	ADAPEI (ex-AVRS)	La Croix Valmer (ex Cogolin)	6 - 21 ans		16 (dont 4)	<1997
Saint Exupéry	ADAPEI (ex-AVRS)	Sainte-Maxime	3 — 14 (+ 14 - 18)	oui	16	1972

Source : Mission IGAS.

Tableau 30 : Les associations intervenant dans l'accueil au titre de l'ASE dans le Var

	Capacité tarifée (en protection de l'enfance)		Changements au cours des 10 dernières années	Formes de prise en charge		Active pour MNA
ASSOCIATIONS NATIONALES						
ADAPEI	97 places (et autres activités)	17 + 14 + 14 + 17 + 17 + 16 + 2	Reprise en 2020 des établissements d'une association	Intervient aussi dans le champ du handicap	assoc. départ dans réseau national	OUI ++
MOISSONS NOUVELLES	177 places (dont 100 de PEAD)	18 + 15 + 25 + 19 + 45 + 55	Des adaptations et surtout, les PEAD (en 2017 et 2018)	Effectuent 100 % des PEAD	grande assoc nationale reconnue	Pas dans Var
ADSEAAV	101 places + 100 % des AEMO du Var	1 placement familial spéc. + chambres en ville	Une organisation par pôle dont un pour les MNA (y.c. l'évaluation)	Aussi actif dans des champs connexes	assoc. départ dans réseau national	OUI +++
SOS VILLAGE D'ENFANTS	50 places	1 seul lieu	Implantation en 2020	Un modèle d'intervention efficace et validé	grande assoc nationale reconnue	
APPRENTIS D'AUTEUIL/LA VALBOURDINE	36 places	1 lieu + 1 internat scolaire	Une résidence sociale d'orientat° éducative (RSOE) pas seulement ASE	diversité de prise en charge : âges, fratries, RSOE	grande association nationale reconnue	OUI ++
ASSOCIATIONS LOCALES						
PLEIN SOLEIL	97 places + 20 (service éduc familial)	6 struct de : 19 + 15 + 14 + 17 + 15 + 17 places	Des extensions récentes dans leurs 6 structures	des formes « souples »/ innovantes	Asso. départ.	
BARTHELON	79 places	1 seul lieu (+ <i>quelques. appart</i>)	Des évolutions sont en cours	classique	assoc. locale	
Asso Enfants - Parents (LE PRÉLUDE)	14 familles 30 personnes (bientôt 39)	1 seul lieu + service de médiation	Ouverture en 2014 augmentat° capacité en 2019 <i>(auparavant poupo. médicale)</i>	Centre maternel (14 mères 25 enfants)	Asso. quasi locale	
Associations locales/modalités d'intervention originales/lieux de vie						
ZONE BLEUE/LA DÉFERLANTE	12 + 3 places (par session/navigati on)	1 seul lieu	« classique » pour l'asso, l'ASE et la PJJ	« rupture », commun ASE — PJJ	Asso. quasi locale	
PREMA	10 places <i>pas tarif dans VAR</i>	2 villas côte à côte	<i>Lieu de vie</i>	« rupture »,	Asso. quasi locale	

Source : *Mission à partir d'un tableau de suivi des établissements et services/onglet autorisations et capacités (mis à jour le 25/09/2020).*

Tableau 31 : Les moyens des établissements et services associatifs selon les types d'intervention

Prévisionnel par année	Établissements et Services selon les types d'intervention et les gestionnaires (en k€)						
	Total MECS	Accueil familial	Accueil mère/père enfant	PEAD	AEMO	Total	Variation N /N-1
2020	26 191	3 820	2 256	2 316	8 233	42 818	6,0 %
2019	24 186	3 595	2 231	2 264	8 096	40 373	4,5 %
2018	23 865	3 701	2 196	1 014	7 845	38 621	8,1 %
2017	21 867	3 723	2 172	823	7 125	35 711	0,3 %
2016	21 683	3 690	2 186	285	6 723	677	

Source : Données conseil départemental, traitement mission IGAS.

4.6 Les placements éducatifs à domicile (PEAD) sont appréciés pour leur efficacité et de leur adaptabilité

4.6.1 Un dispositif issu de la loi de 2007, rapidement investi par le conseil départemental

[187] Le placement éducatif à domicile (PEAD) est un des dispositifs dits « intermédiaires » entre séparation/accueil en établissement et intervention à domicile. Les travaux de l'ONED et la conférence de consensus⁴¹ ont confirmé, depuis lors, à la fois l'intérêt et les conditions de réussite de ce dispositif :

- L'intérêt :
 - Une intervention « massive » dans la famille (environ 7 h/semaine) permettant de réaliser des actions avec les enfants et leurs parents et de « traiter » les causes de danger ;
 - Une intervention permettant de prévenir le danger et, le cas échéant de le repérer rapidement et de séparer l'enfant/les enfants de leurs parents ;
 - Une intervention qui évite les séparations qui, quand elle est décidée constitue, de toute façon, un choc psychique suivi dans la plupart des cas, du choc du retour à la maison ;
 - Une intervention dont le coût par enfant est nettement plus faible que l'accueil en établissement avec un effet renforcé, car 40 % des familles où intervient un service de PEAD dans le Var ont entre 2 et 5 enfants.
- Les conditions de réussite :
 - Un grand professionnalisme des intervenants qui doivent être acceptés sans réticence dans la famille et, en même temps, doivent pouvoir reconnaître, le cas échéant que leur intervention n'est pas suffisante et qu'une séparation doit être mise en œuvre sans délai ;
 - Une organisation avec des établissements capables d'accueillir dans l'urgence ces enfants pour lesquels une séparation s'impose.

[188] Alors que de nombreux départements ont demandé à des établissements de réduire leur nombre de places en internat pour créer des places de PEAD, le département du Var a procédé par appels à projets de création nette sans imposer une réduction de places aux gestionnaires retenus.

4.6.2 L'association Moissons Nouvelles a été choisie pour gérer les deux dispositifs

[189] Un premier appel à projets, organisé en 2016, a été remporté par l'association Moissons Nouvelles qui a créé le 1^{er} juillet 2016, un service de 35 places (porté à 45 en 2018) appelé « Regain », installé aux Arcs-sur-Argens et dont le périmètre d'intervention couvre l'est du Var.

Constatant l'intérêt de ce dispositif le Département a lancé un deuxième appel à projets, auquel seule Moissons Nouvelles a répondu. L'association a créé le 2 février 2019, le service Meinado de 55 places, installé à La Garde pour l'aire toulonnaise et l'ouest du Var.

⁴¹ Geneviève GUEYDAN

[190] Si bien qu'on observe :

- Une cohérence géographique entre les ressorts des tribunaux pour enfants (TPE) de Draguignan et Toulon d'une part et, d'autre part, les aires d'intervention des services Regain et Meinado ;
- Un pilotage par la DEF de l'activité de ces deux services grâce à la confiance entre partenaires⁴² et en raison de la nature juridique du PEAD qui instaure une relation directe entre juge et service ;
- Un prix de journée aux alentours de 65 €.

Selon Moissons nouvelles les principaux intérêts du PEAD sont :

« La possibilité de s'ajuster aux besoins de la famille en prenant en compte sa temporalité. En effet, lorsque nous relevons que les difficultés sont beaucoup moins nombreuses, pouvoir moduler en intervenant moins permet d'ancrer cette amélioration dans quelque chose de concret.

L'intrusion vécue par la famille lors des interventions est moindre, dès lors que celles-ci sont moins soutenues. Les défenses mises en place sont donc moins fortes, et le travail plus fluide.

Nous pouvons évaluer comment la famille évolue avec une prise en charge moins importante. Ce point est crucial pour s'assurer de la pérennité du travail mis en place, et pour effectuer des préconisations.

Nous pouvons également passer de nouveau à 4 visites comme cela a été le cas dans certaines familles lorsque la situation se dégrade. Cela est significatif pour le service comme pour la famille dans la prise en charge.

Cela permet aux différents membres de la famille d'avoir un temps d'élaboration entre deux rendez-vous avec les membres de l'équipe éducative, ce qui peut avoir pour effet une réelle mise au travail de leur part concernant les derniers éléments échangés avec eux. À l'inverse, l'omniprésence de l'équipe et des discours ayant pour effet de saturer l'espace psychique, l'appropriation ou la remise en question des éléments amenés à la famille est plus complexe pour elle. »

[191] Les rapports d'activité annuels, les projets d'établissements et une présentation des deux services fournissent de nombreuses informations :

Tableau 32 : Âge des enfants et adolescents, à l'admission dans les deux services de PEAD (entre le 1er janvier et le 30 août 2020)

Âges des enfants /ado/JM à l'admission (moins de...)	6 mois	12 mois	18 mois	2 ans	3 ans	5 ans	7 ans	9 ans	11 ans	13 ans	15 ans	16 ans	17 ans	18 ans
Nombre de jeunes MEINADO (total : 94)	4	7	2	6	11	6	7	12	7	11	12	5	3	1
	36 (soit 32 %)						37 (soit 37 %)			21 (soit 37 %)				
Nombre de jeunes REGAIN (total : 66)	3	3	3	2	1	4	8	5	13	10	12	2		
	16 (soit 24 %)						36 (soit 55 %)			14 (soit 21 %)				

Source : *Moissons Nouvelles ; traitement mission IGAS.*

[192] Les juges ont prescrit des PEAD pour toutes les tranches d'âge et notamment pour des enfants de moins d'un an. Ces prescriptions peuvent être inadéquates lorsque l'intervention doit commencer dès la sortie de la maternité. Certes, le PEAD a recruté du personnel compétent pour ce type

⁴² La qualité des documents transmis à la mission IGAS en fournit un exemple : informations quantitatives et qualitatives nombreuses (mais sans excès) précises et claires.

d'accompagnement, cependant il ne peut parer à tous les risques notamment parce que la présence est discontinuée.

[193] L'association Moissons Nouvelles a acquis par ailleurs, avec le centre parental Opal, une grande expérience dans la prise en charge de personnes seules ou en couples avec enfants à naître, bébé ou en bas âge.

[194] Elle décrit donc, comme condition indispensable « la construction d'une relation de confiance avec les détenteurs de l'autorité parentale leur permettant d'être capables de solliciter le service en cas de difficultés ».

4.6.3 Un indispensable besoin de coopération entre juges et opérateurs du dispositif

[195] La constitution de file d'attente n'est propre, ni à la protection de l'enfance ni au Var. Elle peut être observée pour l'accueil en établissement, pour l'AED ou l'AEMO. Dans le cas des PEAD du Var : la liste d'attente du PEAD Meinado comptait environ 75 mineurs (nombre stable au long de l'année 2020) tandis que la liste d'attente du PEAD Regain ne comptait au 1^{er} novembre que neuf mineurs, nombre en diminution.

[196] Ceci se répercute en termes de délai d'attente entre le jugement et la mise en œuvre de la mesure de PEAD qui varie entre 0 et 15 mois, avec un corollaire que souligne Moissons nouvelles : « plus l'attente est longue plus les parents sont réfractaires à la mesure et ont des difficultés à appréhender le sens de nos missions ».

[197] Or l'apparition de longues listes d'attente n'est pas une fatalité, car :

- Il y a correspondance entre les aires géographiques et il peut donc avoir une responsabilité directe des magistrats sur le nombre de PEAD prescrits ;
- Un des deux tribunaux pour enfants a montré comment ne prescrire que dans le cas où le PEAD sera mis en œuvre sans tarder et lui préférer un autre type d'intervention, si celle-ci peut être commencée sans attendre plusieurs mois.

[198] Le PEAD peut remplir des objectifs très divers en évitant des ruptures dans le parcours des enfants il permet de :

- Soutenir une transition entre une séparation et un retour qui nécessite quelques semaines de surveillance et d'accompagnement ;
- Préparer la séparation d'un enfant et de ses parents et préconiser un lieu d'accueil adapté à l'évaluation des besoins des enfants et à la configuration familiale.

4.7 Les accueils dans des établissements ou chez des assistants familiaux hors Var

[199] Le manque de places d'accueil a été fréquemment évoqué et à la suite a été posée la question de création de places. Seuls 6,4 % des enfants accueillis à l'ASE le sont hors du département.

Tableau 33 : Les accueils de mineurs et jeunes majeurs hors Var

<i>entre le 1/12/2018 ET LE 31/12/2019</i>	<i>Var</i>	<i>hors Var</i>	<i>Hors Var / Var</i>	<i>Hors Var sur total</i>
Accueil administratif en établissement	47	12	25 %	20 %
Accueil administratif chez des ASFAM.	33	1	3 %	3 %
Garde judiciaire confiée à l'ASE (en établissement)	583	57	10 %	9 %
Garde judiciaire confiée à l'ASE (chez ASFAM)	505	12	2,5 %	2,3 %
Total	1168	82	7 %	6,4 %

Source : « Les PUBLICS ACCUEILLIS A L'ASE », département du Var ; traitement mission IGAS.

[200] La fiabilité de ces chiffres ne peut être absolument garantie⁴³. Cependant, ils fournissent des « ordres de grandeurs » qui situent la proportion des accueils hors Var à environ 6,4 %.

[201] Cette proportion s'explique pour plus de 75 % par des accueils dans des établissements présentant des spécificités : les Villages d'enfants SOS de Marseille et de Dignes (30 mineurs en 2019) et l'Institut Avenir Provence à Manosque (23 mineurs). S'ajoutent des accueils par des assistants familiaux hors Var, à la suite de leur déménagement dans un autre département et du choix de privilégier les liens établis.

[202] Réciproquement le dénombrement de mineurs domiciliés hors Var et accueillis dans un établissement du Var est plus difficile à établir. En principe les assistants familiaux du Var doivent refuser des accueils d'enfants d'autres départements et si l'accueil est effectif, le déclarer. De façon similaire, les établissements sollicités pour l'accueil d'enfants d'autres départements doivent en demander l'autorisation, qui est en principe toujours acceptée. Ces informations ne sont pas consolidées au niveau de la DEF.

⁴³ Les chiffres présentés comme des totaux dans plusieurs de colonnes et lignes des tableaux ne sont pas égaux avec une addition réalisée « à la main » des chiffres de ces colonnes ou lignes. Des catégories sont très éloignées de leur définition habituelle (ainsi : les « lieux de vie ») etc.

ANNEXE 5 : L'accueil familial

5.1 L'accueil familial ne bénéficie pas d'objectifs politiques précis pour son développement et son organisation dépend de plusieurs services.

5.1.1 Le schéma départemental de l'enfance 2014-2018 se montre prudent sur les possibilités de développement de l'accueil familial

[203] Le schéma départemental de l'enfance 2014-2018, en cours de renouvellement n'a pas identifié d'ambition particulière sur le développement de l'accueil familial, et n'a en particulier pas fixé d'objectif quantitatif. Il évoque la « diversification des modes d'accueil »⁴⁴ comme un objectif, l'accueil familial étant un des vecteurs parmi d'autres de cette diversification, mais souligne l'intérêt d'un « développement » sur l'accueil familial d'urgence seulement⁴⁵. Est même évoqué un objectif plus modeste de « *permettre le maintien, voire le développement* »⁴⁶ du nombre d'assistants familiaux. En l'absence d'objectif quantitatif fixé par le niveau politique, certains responsables administratifs ont en tête une cible de 300 assistants familiaux pour le compte du Département, mais cette cible n'est pas reconnue et ne structure pas un plan d'action porté politiquement. Elle ne s'inscrit pas dans un plan d'action de développement de l'accueil familial, commun aux services intéressés, même si le plan d'action actuel de la DEF s'efforce de suivre des projets prioritaires (révision de la rémunération, finalisation du livret d'accueil).

[204] Le schéma départemental enfance insiste davantage sur l'amélioration de la procédure d'agrément et sur le développement de l'accompagnement des assistants familiaux. L'organisation, des services sur ce point, revue en 2019, est très cohérente par rapport à ces objectifs. Il est distingué, d'une part, un service « employeur » — le service départemental de l'accueil familial, SDAF, intégré au service ASE qui assure la gestion administrative (paye exceptée) des assistants familiaux recrutés par le Département — et d'autre part, une cellule chargée de l'agrément, partie intégrante du service de PMI.

[205] Le SDAF a vocation à suivre l'activité des assistants familiaux, la gestion des places disponibles (le SDAF est présent en commission d'orientation) et à leur apporter un meilleur appui, par la désignation de 5 référents professionnels. Le transfert de la compétence relative aux agréments a permis une mise à plat des procédures et s'est accompagné d'une recherche d'optimisation de la gestion des évaluations. En complément des objectifs du schéma départemental, le SDAF a signalé à la mission que l'accompagnement des assistants familiaux visait à éviter les départs, en fidélisant les personnels et à éviter les réorientations d'enfants liés à un soutien insuffisant pendant la prise en charge. À moyen terme, il s'agit ensuite d'inciter les assistants familiaux à ouvrir des places d'accueil supplémentaires, compte tenu de la sécurisation dont ils disposeraient.

⁴⁴ Objectif 2 du schéma départemental de l'enfance 2014-2018, p. 53 et après.

⁴⁵ Objectif 1 repenser l'accueil d'urgence, objectif 2 « développer l'accueil familial d'urgence ».

⁴⁶ Schéma départemental de l'enfance 2014-2018, p. 55.

5.1.2 Des services distincts interviennent sur l'accueil familial, sans un outillage facilitant les interactions

[206] La mission a pu constater, dans ses entretiens et dans l'étude des dossiers, une bonne interaction entre ces deux services dans la gestion quotidienne : les décisions finales d'agrément sont adressées au SDAF ; l'avis du référent professionnel de l'assistant familial pour apprécier ses capacités professionnelles est sollicité par la cellule chargée de l'agrément avant tout renouvellement d'un non titulaire du diplôme d'État ; les deux services s'informent réciproquement en cas d'incident constaté dans le cadre de l'exercice d'un assistant familial agréé. Une note de service du 19 août 2019 établit bien les points de jonction réciproques sur le plan informatique : droits distincts dans l'application GENESIS, mais autorisation d'accès en lecture sans modification des informations sur les agréments pour le SDAF.

[207] À cette séparation des fonctions, s'ajoute l'existence de deux services d'accueil familial associatifs qui entretiennent des relations plus étroites avec d'autres services du Département (celui chargé de la qualité et de la tarification notamment) qu'avec le SDAF. Ainsi, en décembre 2020, ni le SDAF, ni la cellule chargée de l'agrément ne disposait de la liste actualisée chaque année des assistants familiaux qu'ils emploient ainsi que des licenciements, démissions et départs à la retraite, ce qui ne facilite pas une vision globale de l'offre d'accueil et de ses évolutions pour le Département.

[208] L'outillage dont dispose le SDAF est faible : dans l'application GENESIS, aucun module n'a été développé pour gérer de manière fluide l'activité des assistants familiaux, les places disponibles. Un tableau Excel partagé est utilisé pour identifier les assistants familiaux, leur zone géographique, leur lieu de résidence, leurs places autorisées, les places disponibles et les places d'accueil relais possibles. Avec cet outil, le lien n'apparaît pas avec les enfants confiés et les noms de référents des enfants.

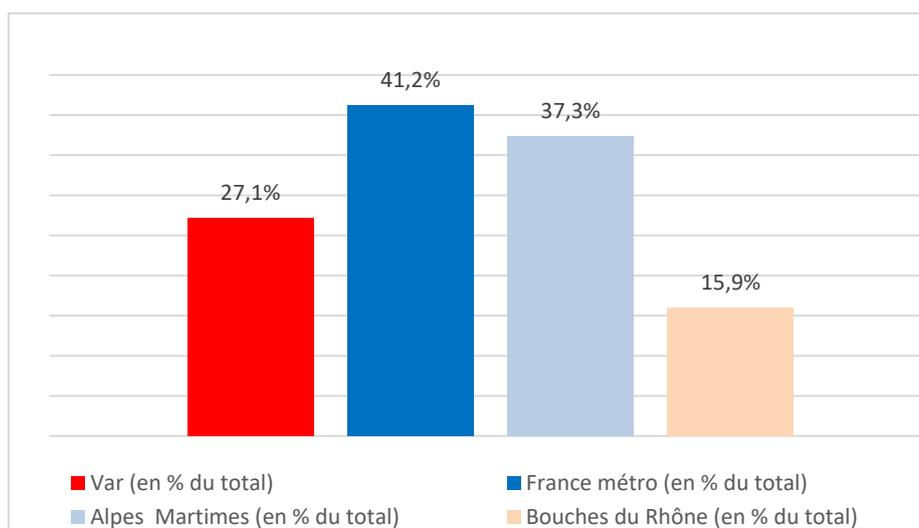
5.2 L'accueil familial constitue une solution en régression relative, mais dont le développement est souhaité face à des situations urgentes.

5.2.1 Moins de 30 % des enfants confiés à l'ASE le sont dans le cadre de l'accueil familial

[209] Le nombre d'enfants hébergés et suivis par des assistants familiaux est minoritaire par rapport à l'ensemble des enfants confiés à l'ASE, au vu de la diversité des modes d'accueils disponibles. Cet effectif tend à baisser pour atteindre moins de 40 % de l'accueil des enfants hors MNA. Cette situation s'écarte du panorama national, où l'accueil familial concernant plus de 75 000 enfants par an constitue le premier mode d'hébergement des enfants confiés à l'ASE.

[210] Au 31 décembre 2019, le Var se caractérisait par un moindre recours aux familles d'accueil qu'au niveau national (27 % des enfants confiés contre 41 %), mais aussi par comparaison avec les deux principaux départements voisins.

Graphique 5 : Part des enfants confiés en accueil familial



Source : Données Conseil départemental, traitement mission IGAS.

[211] Même si le nombre d'enfants accueillis par des assistants familiaux a progressé de 5 % entre 2016 et 2019, cette progression demeure inférieure à l'augmentation totale des enfants confiés à l'ASE, chiffre qui inclut la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA).

Graphique 6 : Évolution du nombre d'enfants confiés en accueil familial

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Enfants en accueil familial	451	429	444	455	458	480	485
Total des enfants confiés	1097	1081	1163	1306	1544	1646	1788
Proportion en accueil familial	41 %	40 %	38 %	34 %	30 %	29 %	27 %
Total des enfants confiés, hors MNA		994	1037	1084	1138	1164	1219
Proportion hors accueil spécifique MNA		43 %	42 %	41 %	40 %	41 %	39 %

Source : DREES / Conseil départemental.

[212] En 2019, le service d'accueil familial en régie au Département a accueilli plus de 85 % des enfants confiés à des assistants familiaux⁸.

[213] En termes de capacité d'accueil décidée par le conseil départemental, au 15 novembre 2020, celle-ci était de 580 places : 520 places⁴⁷, parmi les assistants familiaux du conseil départemental, 40 places⁴⁸ au placement familial spécialisé (PFS) de l'association départementale de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence du Var (ADSEAAV) et 20 places au sein du service d'Action Éducative en Milieu Familial (SAEMF) de l'association « Plein Soleil ».

[214] Pour assumer ces missions, le Var a agréé 430 assistants familiaux, dont 277⁴⁹, soit de l'ordre de deux tiers sont embauchés par le Département en tant que contractuels.

⁴⁷ En comptant des places gelées temporairement, cf. *infra*. Il s'agit donc d'une capacité théorique.

⁴⁸ Avant 2019, la capacité d'accueil était à 45 places.

⁴⁹ C'est ici l'effectif au 15 octobre 2020 qui est repris, comme vu *infra*, cet effectif varie tout au long de l'année de quelques unités compte tenu des recrutements et des départs.

[215] Les assistants familiaux embauchés par l'association « Plein Soleil » sont appelés « éducateurs familiaux », car ils disposent, en plus de l'agrément, d'un diplôme du secteur social ou médico-social. Un « service relais » dont l'objectif est de proposer des activités à caractère sportif ou culturel aux enfants accueillis lors de week-ends ou de courts séjours. Le séjour dans le cadre de Plein soleil et du PFS de l'association départementale de la Sauvegarde (ADSEEA) est financé par le conseil départemental du Var sous forme d'un prix de journée versé à la structure, en lien avec l'activité effective.

5.2.2 Un accueil familial monotype, peu adapté aux variétés du public.

[216] Le Département n'a pas de stratégie affirmée en matière de différenciation des modalités d'accueil en fonction du profil des enfants ou du type d'accompagnement souhaité. Si certaines différenciations existaient dans le passé, elles ont été gommées par l'exigence de réponse à la demande d'accueil au fil des besoins. Même si cela ne correspond à aucune obligation, le département ne compte pas de service spécialisé pour les adolescents, pour les enfants de moins de 3 ans⁵⁰.

[217] À l'ADSEEA, le service d'accueil familial appelé « placement spécialisé » était initialement dédié à des adolescents ayant des troubles du comportement et qui compte tenu des difficultés à traiter pouvait bénéficier d'un accompagnement par une équipe pluridisciplinaire dédiée. Mais le public s'est élargi pour accueillir des enfants plus jeunes, 58 % des enfants admis en 2019 avaient moins de 13 ans et plus d'un tiers moins de 10 ans. Avec 3,5 ETP en appui de 26 assistants familiaux, soit 0,1 ETP d'appui pour un assistant familial (travailleurs sociaux et psychologue), le PFS apporte sans doute un accompagnement renforcé par contraste aux services du Département (6 référents professionnels pour 275 assistants familiaux, soit un rapport de 0,02 pour 1). Mais le rapprochement n'est pas aisé, car les services de l'ASE disposent d'un référent distinct pour l'enfant alors que le suivi de l'enfant et de l'assistant familial est globalisé au sein des structures associatives.

[218] Le PFS organise au moins un contact par situation et par semaine l'assistant familial, l'école, ou un partenaire), trois types d'entretiens deux fois par mois (une rencontre avec le mineur seul, une avec l'assistant familial, une avec les deux réunis) et une réunion de synthèse de la situation avec l'ensemble de l'équipe et l'assistant familial tous les trois mois. Au total, il s'agit d'objectifs affichés en termes de cadencement des rencontres plus élevé que pour le service du conseil départemental.

[219] Le Département en tant qu'employeur ne reconnaît pas de métier ou de fonction d'assistance familiale spécialisée, avec une formation particulière pour prendre soin d'enfants en situation de handicap, reconnus par la MDPH. Si le PFS de l'ADSEEA a indiqué à la mission accueillir de l'ordre de 30 % d'enfants reconnus handicapés, ses modalités d'intervention ne sont pas encore développées par rapport à ce public.

[220] Un service qui intégrerait davantage la dimension curative, avec le soutien d'infirmiers ou d'autres professionnels de santé au sein de l'équipe pluridisciplinaire et des partenariats avec des établissements de soin ou des CMPP pourrait faciliter certaines prises en charge pour des jeunes qui nécessitent un suivi sanitaire et social important.

[221] Par ailleurs, l'accueil collectif d'un parent (mère ou père) et de son enfant auprès d'un assistant familial est prévu par le conseil départemental. Il peut donner lieu à une prise en charge financière particulière pour l'assistant familial⁵¹. Cependant, dans les faits, cette modalité d'accueil n'est ni

⁵⁰ Ceci ne constitue en aucun cas une obligation réglementaire, mais un choix.

⁵¹ La délibération du CD du 16 septembre 2019 prévoit dans ce cas que le salaire de l'assistant familial est versé sous la forme d'un forfait « mère-enfant » arrêté à 269 heures de SMIC par mois, que l'assistant familial accueille ou non un autre

encouragée ni connue des résidences mères-enfants ou du centre parental du département et demeure très marginale. L'accueil intermittent, ponctuel, existe. Il s'agit principalement d'un accueil-relais organisé pour faire face à des congés ou pour répondre à la nécessité de sorties d'enfants qui ne bénéficient pas de droits de visite ou d'hébergement chez leurs parents (*cf. encadré ci-après, sur le service organisé par Plein soleil*).

Le service relais des assistants familiaux

Un service relais, créé 2004 par l'association Plein Soleil est dédié à des enfants en famille d'accueil qui n'ont pas de droit de visite ou d'hébergement ouvert auprès de détenteurs de l'autorité parentale et sont donc sans sortie possible le week-end ou pendant les vacances. Il s'agit pour les enfants de disposer d'un « ailleurs », et pour la famille d'accueil, de bénéficier d'un répit. 30 enfants et adolescents en bénéficient au 31 décembre 2020.

Financé par le Conseil départemental sur la base d'un prix de journée (191,09 €), le service relais fonctionne grâce à 2,7 équivalents temps pleins répartis sur 4 éducateurs et 2 surveillants de nuit à tour de rôle (0,38 ETP), en activité chaque week-end et pendant les vacances dans le cadre de 8 séjours par an. L'été, il s'agit de séjours nomades, à la montagne, ou sur le littoral, parfois hors région PACA. L'inscription est sollicitée par le référent ASE, validée par le responsable enfance de l'UTS. 30 enfants et adolescents en bénéficient au 31 décembre 2020. Chaque enfant est inscrit pour un week-end par mois et 2 séjours par an (un l'été, un pendant les petites vacances), ce qui permet de créer des groupes de 7 à 8 enfants et d'adolescents. Le service relais s'efforce d'évaluer les potentiels et les difficultés de l'enfant dans l'insertion au sein d'un groupe. L'évaluation interne conduite en 2016 et reprise en 2019 a souligné l'apport en termes de capacités de prise à distance, d'apprentissage de la vie de groupe pour l'enfant. Ce service relais n'est toutefois pas aujourd'hui accessible aux enfants placés dans le Haut-Var. 11 enfants de 5 à 15 ans, placés sur liste d'attente, n'ont pu être admis en 2019. L'association Plein Soleil souhaiterait élargir le temps d'accueil en week-end à 2 jours et 2 nuits, option qui intéresserait 98 % des familles questionnées par l'association. Pour augmenter la durée du séjour, dès le vendredi soir, 189 journées supplémentaires sont nécessaires. L'association propose pour couvrir ces dépenses supplémentaires un redéploiement de moyens humains d'éducateurs, déchargés de temps administratif. La suppression au minimum un jour de facturation de placement familial serait nécessaire pour aboutir à une quasi-neutralité financière. Ce projet présenté début 2020 au conseil départemental, sans réponse positive à ce jour, constitue une solution pratique positive pour les enfants et les assistants familiaux.

5.2.3 Une contribution significative à l'accueil d'urgence.

[222] Conformément au schéma départemental qui évoque son « développement », l'accueil familial constitue une solution pour l'accueil en urgence d'enfants confiés à l'ASE. 70 enfants ont été accueillis en urgence par une assistante familiale du département en 2018, 90 en 2019 et 70 en 2020 (hors mois de décembre). À ces données, il convient d'ajouter un à deux enfants pour l'ADSAAV en 2019 et 2020). La durée de ces accueils d'urgence ne peut être calculée par extraction informatique et semble très variable (allant de quelques semaines à 6 mois).

enfant, sans préjudice de la fonction globale d'accueil et des diverses indemnités auxquelles ouvre droit un autre mineur accueilli.

[223] De l'aveu de certains agents rencontrés, ce dispositif apparaît comme un pis-aller :

- l'assistant familial ne dispose pas du soutien permanent d'une équipe de professionnels, permettant de repérer l'ensemble des troubles de l'enfant, ses ressources et ses difficultés (psychiques, scolaires, sociales...) et de les traiter avec l'appui de professionnels en interne et organisés en réseau en externe, comme s'efforce de le faire le centre départemental de l'enfance ;
- aucune gratification ou indemnité particulière n'existe pour soutenir ou compenser un accueil non préparé, chez une assistante familiale.

[224] L'ensemble de ce processus n'est pas normé à ce jour, compte tenu des réticences initiales à installer l'accueil familial en urgence comme une solution durable et souhaitable. Il est en effet rappelé que conformément à l'article D.421-18 du CASF, l'augmentation de la capacité d'accueil de l'assistant familial n'a lieu qu'« à titre exceptionnel (...) avec l'accord préalable écrit de celui-ci et du président du conseil départemental ».

[225] Une procédure organisée est en cours d'élaboration. Il est ainsi prévu de fixer un délai maximum pour cet accueil (le délai de 4 mois est en réflexion) pour permettre l'évaluation et la proposition d'une orientation durable, en fonction des places disponibles. Aujourd'hui, au moment du placement d'un enfant en urgence, un délai de 15 jours renouvelable est souvent visé, mais souvent dépassé.

[226] Confronté aux tensions sur l'offre d'accueil en urgence pour les nourrissons et souhaitant diversifier sa palette de solutions, le CDE a présenté en 2016⁵² un projet de constitution d'une cellule d'assistants familiaux spécialisée adossée à la pouponnière du Pradet. Il s'agissait de recruter 5 ou 6 assistants maternels, susceptibles d'accueillir, y compris le soir et en fin de semaine, des enfants confiés à l'ASE âgés de 0 à 3 ans pour des durées de 3 mois renouvelables. Les assistants familiaux, recrutés par le conseil départemental, signeraient un avenant au contrat de travail fixant les modalités de collaboration avec le CDE, et leur intégration aux équipes pluridisciplinaires : animation et appui quotidien des assistants familiaux par une éducatrice de jeunes enfants, participation à des réunions de synthèse tous les 2 mois au sein du service, séances d'analyse de pratiques (supervision)... Le projet, pourtant travaillé avec la DEF, n'a pas été retenu sans qu'une cause claire soit identifiée : le turn-over des cadres dirigeants à l'aide sociale à l'enfance, le défaut de candidatures spontanées lors des entretiens de recrutement réalisés par le SDAF (une des conditions restrictives était de domicilier à 1 h maximum du Pradet)... Au final l'ouverture de la pouponnière rénovée au CDE semble avoir mis un terme à un projet répondant à un besoin et préparé par un collectif varié de professionnels.

[227] Considérant la situation du Var en termes d'offre d'accueil, la mission invite à organiser l'accueil d'enfants en urgence par des assistants familiaux, de manière plus sécurisée, avec un référent professionnel dédié pour faciliter l'intégration des enfants et s'assurer de la bonne fin du processus d'évaluation puis d'orientation de l'enfant. Le projet du CDE s'agissant des enfants de moins de 3 ans pourrait être relancé, dans un cadre coordonné avec le SDAF.

⁵² PV du CHSCT du 17 mars 2016 du conseil départemental de l'enfance.

5.3 La gestion des agréments des assistants familiaux, réorganisée en 2019, est mise en œuvre avec sérieux

5.3.1 Un faible nombre d'agréments délivrés par le département, des capacités d'accueil revues

[228] Le nombre d'agréments accordés demeure modéré et la tendance est plutôt celle d'une légère baisse, ce qui pose la question du vivier pour cette profession : il y a eu 27 nouveaux agréments en 2016, 20 en 2017, 18 en 2018 et 19 en 2019. En 2019, si 19 candidats à l'agrément ont été agréés, 12 ont aussi arrêté leur activité, 4 en raison d'un licenciement, 4 d'une démission (sans reprise consécutive d'un travail chez un autre employeur) et 4 ont pris leur retraite.

Tableau 34 : Principaux éléments d'activité sur les agréments d'assistants familiaux en 2019

Nombre de dossiers reçus pour 1 ^{ère} demande d'agrément	75
Décisions d'octroi de 1 ^{er} agrément	19
Demandes de renouvellement avec DEAF	17
Demandes de renouvellement sans DEAF	12
Demandes d'extension de capacités accordées	22
Arrivées dans le Var	4
Retrait d'agrément ou non-renouvellement	2

Source : Conseil départemental.

[229] Compte tenu de l'ampleur des accueils en urgence (cf. *supra*) et de la nécessité d'organiser des relais pour les congés des assistants maternels (congés ordinaires, maladie...), un niveau important de dérogations pour dépassements exceptionnels de capacités d'accueil autorisées a été accordé par le conseil départemental : 218 dérogations en 2018 et 239 dérogations en 2019.

5.3.2 Un changement d'organisation en 2019, selon des procédures bien établies

[230] La procédure d'agrément est supervisée par la cellule « assistants maternels et assistants familiaux » du service de protection maternelle et infantile de la DEF, une entité de 6 agents, dont 4 agents de catégorie C (3,6 ETP). Cette cellule organise la gestion administrative de l'agrément, de son renouvellement et de toutes les procédures pouvant intervenir dans le déroulement de l'agrément à la demande des assistants (changement d'adresse, modification de la capacité, dérogations...) ou de l'administration (suspension), ainsi que les restrictions et retraits d'agréments après avis de la CCPD. Elle gère les recours gracieux ou contentieux en matière d'agrément.

[231] L'essentiel de l'activité de cette cellule porte sur les assistants maternels, au nombre de 3 230 au 31 décembre 2019. Dans une logique de rationalisation, il a été en effet décidé de réunir la gestion des agréments des assistants familiaux, auparavant traitée au service départemental de l'accueil familial, au sein d'une même entité, depuis le 1^{er} juin 2019. Même si tel n'était pas l'objectif, plusieurs interlocuteurs de l'ADSEAAV ont indiqué que cette nouvelle répartition, plus transparente et distinguant les fonctions régaliennes de celles qui ne le sont pas, leur a permis d'avoir accès à plus de candidatures et d'éviter une captation des candidats agréés pour embauche par les services du conseil départemental.

[232] La réunion d'information sur le métier d'assistant familial est préparée par la cellule « assistants maternels et familiaux », selon un calendrier prévoyant des réunions sur les sites de Six Fours et de Draguignan. Lors de cette réunion, un dossier CERFA de demande d'agrément est remis. L'instruction débute à la réception de la demande, par la vérification de la complétude du dossier et en fonction, la saisine de l'UPS du territoire du logement de l'assistant familial pour désigner la puéricultrice et le médecin de PMI chargés de l'évaluation des candidats à l'agrément. Il réceptionne les évaluations, finalise l'instruction et prépare la décision prise par délégation par le directeur adjoint de la DEF, chef du service de PMI.

[233] Le service départemental de l'accueil familial (SDAF) gère essentiellement l'embauche, la carrière et les conditions d'exercice des assistants familiaux : il met en œuvre la procédure de recrutement, la formation obligatoire des agents recrutés (60 h dans les deux mois qui précèdent l'accueil du 1^{er} enfant). L'articulation entre les deux unités auparavant appartenant à un même service, a été précisée par une note de service du 19 août 2019, qui établit bien les points de jonction et les obligations d'information réciproques : droits distincts dans l'application GENESIS, mais autorisation d'accès en lecture sans modification des informations sur les agréments pour le SDAF.

5.3.3 Les évaluations pour la procédure d'agrément ont été simplifiées, mais peuvent soulever ponctuellement des questions pratiques, en l'absence de référentiel détaillé.

[234] La puéricultrice évalue les capacités et compétences des candidats ainsi que les conditions matérielles liées au budget disponible et à la sécurité de logement. Elle est par ailleurs seule responsable des évaluations relatives aux extensions, changements d'adresse, emménagement, travaux dans le domicile et changement dans la composition familiale, sans intervention d'un médecin.

[235] S'agissant des conditions de logement, il n'y a pas de référentiel précis applicable : ainsi, des différences d'appréciation peuvent ponctuellement exister. En particulier, il n'y a pas de surface minimum nécessaire pour l'accueil de l'enfant dans une chambre et certains évaluateurs peuvent considérer que l'accueil d'un enfant nécessite une chambre indépendante, ce qu'aucun texte réglementaire ne prévoit. Ces questionnements ont été confirmés lors des rencontres de la mission en UTS et en UPS.

[236] La mission a contrôlé au hasard trois dossiers d'agrément. Les dossiers sont bien classés dans des armoires métalliques fermées à clé. La page de garde permet de recenser les principaux éléments d'identité, de contact et de localisation de l'assistant familial, ainsi que la composition de la famille au sein du foyer. Dans les dossiers figure d'abord l'attestation d'agrément en vigueur (renouvellement ou première attestation) ; le contenu du dossier est ensuite classé de manière chronologique.

[237] Chaque évènement relatif à l'agrément est traité dans une pochette spécifique (demande d'extension, renouvellement, visite de contrôle en cas de changements des conditions d'accueil – conditions d'hébergement, nouvelle arrivée dans la famille, situation professionnelle du conjoint). Dans ce dernier cas, la visite est réalisée sur la base d'une grille relative aux conditions de sécurité du domicile de l'assistant familial. Les visites de contrôle pour changements ou modifications des locaux de l'assistant familial ne sont par définition pas l'occasion d'une revue des compétences et des capacités de l'assistant familial. La sécurisation des appareils de chauffage est assurée, mais la prévention des intoxications par le monoxyde de carbone pourrait donner lieu à la production des certificats d'entretien annuel des appareils fixes de chauffage, conformément aux préconisations

réglementaires⁵³. La grille d'analyse des conditions matérielles pourrait être complétée par la vérification de la pose de détecteurs de fumée, pour la prévention des incendies.

[238] Dans le cas d'une visite pour un premier agrément ou pour son renouvellement, l'évaluation socio-éducative ne correspond pas systématiquement à un schéma type. Elle détaille le projet professionnel et les motivations de la candidate, les capacités et compétences pour l'exercice de la profession : qualités personnelles et aptitudes éducatives, connaissance du métier et du rôle de l'assistant familial, maîtrise de la langue française et aptitude à la communication et au dialogue ; disponibilité et capacités à s'organiser et à s'adapter à des situations variées.

[239] Le délai de traitement de l'évaluation suite à la réception de la demande de l'assistante familiale (pour renouvellement ou extension) ou de la candidate à ce poste est respecté dans tous les cas pour les dossiers contrôlés, avec un délai moyen de traitement de la demande (entre le courrier de récépissé envoyé au demandeur et le courrier de notification de la réponse envoyé à l'assistant familial) de 62 jours, pour les cas étudiés, soit un délai inférieur à celui du maximum de 4 mois fixé par l'article L. 421.6 du CASF.

[240] D'autres choix d'organisation, ne mobilisant pas de professions de santé, comme les infirmières puéricultrices, ont été testés dans d'autres départements : les visites liées à un changement au domicile d'un assistant familial déjà agréé ne mobilisent pas toujours les puéricultrices, mais simplement un travailleur social qui vérifie les conditions matérielles sur la base du référentiel connu. Le but est de préserver le temps de travail de ces professionnels pour des contacts directs avec des enfants. D'autres Départements testent l'évaluation en tout ou partie externalisée, en prenant appui sur l'article D. 421-7 du Code du travail qui autorise le président du conseil départemental, « pour réunir les éléments d'appréciation relatifs aux conditions définies aux 1° et 3° de l'article R. 421-3 » à « faire appel à des personnes morales de droit public ou de droit privé ayant conclu à cet effet convention avec le département ».

5.3.4 Une commission consultative paritaire départementale dont le fonctionnement est régulier, mais qui soulève des insatisfactions dans la tenue des débats.

[241] Conformément à l'article R.421-27, la commission consultative paritaire départementale, dont l'avis est obligatoire pour des retraits ou des restrictions d'agréments, comprend dix membres, pour moitié des représentants des assistants maternels et des assistants familiaux. Plusieurs membres ont émis une insatisfaction quant au climat de travail au sein de la CCPD et ont regretté un manque d'écoute de chacun des membres. À cet égard, dans son courrier adressé à la mission le 2 décembre 2020, l'UNSA a regretté que « *la CCPD se réunisse systématiquement dans un contexte où le contradictoire pour les assistants familiaux est complexe à faire valoir* ».

[242] À cet égard, la CCPD dispose d'un règlement intérieur régulièrement adopté lors de la séance du 11 juin 2018 ; celui-ci ne fait pas consensus, et certains membres de la CCPD ont indiqué penser que le règlement de 2011 était celui faisant foi. Des demandes relatives à la sténotypie des réunions, mais aussi à une meilleure reconnaissance de la parole des assistants familiaux ont émergé à l'occasion des entretiens avec les représentants des professionnels concernés.

⁵³Cf. annexe du décret n° 2014-918 du 18 août 2014 relatif au référentiel fixant les critères d'agrément des assistants familiaux.

[243] L'étude des dossiers retenus montre toutefois que la CCPD débat et ne suit pas automatiquement les avis de l'administration ; le taux de suivi des propositions de l'administration s'est élevé à 66 % en 2017 et 2020. Si les débats semblent plus vifs s'agissant des agréments des assistants maternels, les deux retraits d'agréments pour des assistants familiaux proposés ont reçu un avis favorable à l'unanimité.

Tableau 35 : Nombre de dossiers annuels de la CCPD, avis de l'administration et décisions finales

	2016	2017	2018	2019	2020
nombre de dossiers sur l'année	9	6	4	2	3
proposition à la commission	8 retraits, 1 restriction	4 retraits, 2 restrictions	3 retraits, 1 restriction	2 retraits	2 retraits, 1 non-renouvellement
conformité de l'avis de la commission à la proposition de l'administration	100 %	66 % de suivi de l'administration - 2 retraits, 2 restrictions	100 %	100 %	66 % de suivi de l'administration — 1 retrait, 1 maintien, 1 non-renouvellement

Source : Analyse mission sur données Conseil départemental.

[244] La révision de quelques règles de procédures, comme la transmission de dossiers avec un délai sensiblement supérieur à 15 jours ou l'information préalable sur des cas complexes, pourrait faciliter le travail des membres représentant les personnels dans la prise de contact avec les personnes concernées et l'analyse de leur situation avant la commission.

5.4 Le Département employeur de plus des deux tiers des assistants familiaux peut dynamiser et moderniser sa gestion

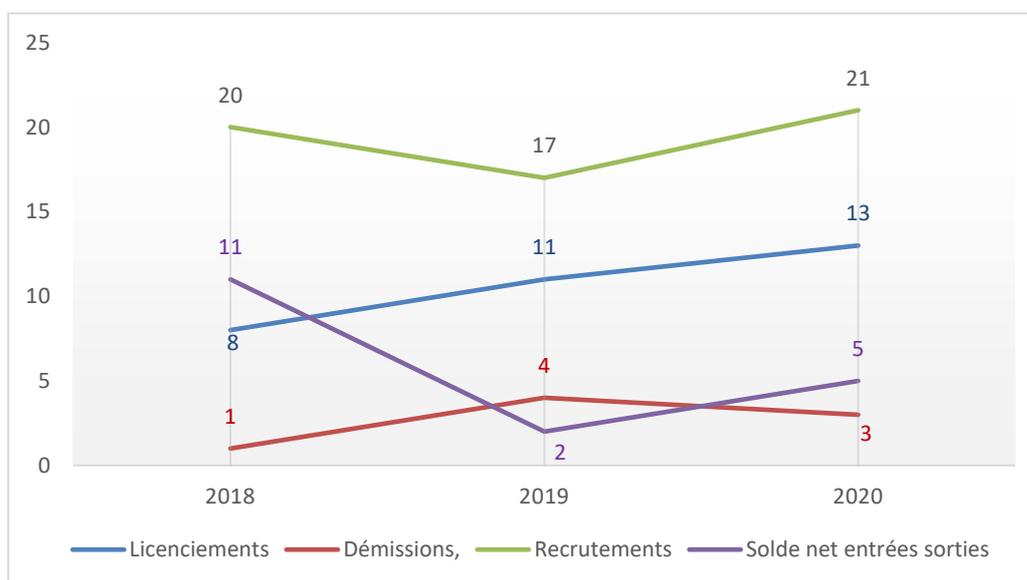
5.4.1 De l'ordre de 275 assistants maternels sont salariés par le Département, leur moyenne d'âge est de près de 53 ans

[245] Au 20 octobre 2020, 277 assistants familiaux étaient rémunérés par le Département (275 au 31 décembre 2019). Compte tenu des entrées et sorties de personnel, 300 personnes ont été rémunérées comme assistant familial au moins pendant un jour entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année 2019.

[246] La capacité d'accueil pour le compte du service interne au Département est de 520 places, dont 44 places sont « gelées » et donc considérées comme indisponibles au 15 novembre 2020. Cette qualification qui relève du chef du SDAF, recouvre un ensemble de situations qui va de l'indisponibilité de l'assistant familial pour congés maladie de longue durée, ou par souhait d'un « répit » d'un assistant familial après une fin de prise en charge difficile, ou dans une logique de préparation à la retraite (pas d'accueil d'enfant supplémentaire à quelques mois de la retraite, afin d'éviter des ruptures de prises en charge), ou en cas de difficultés transitoires sur une prise en charge d'un enfant (difficulté de santé, de comportement, situation de handicap) – l'usage de la totalité de la capacité d'accueil est évité temporairement, sans pour autant qu'une restriction de la capacité d'accueil à l'agrément soit souhaitée de part et d'autre.

[247] Le solde net des entrées sorties en emploi pour les assistants familiaux n'est pas un indicateur de pilotage pour le Département. Néanmoins, ce solde net est positif depuis trois ans et a varié de +2 en 2019 à + 11 en 2018. Une dizaine de licenciements a lieu en moyenne par an, avec pour cause principale des motifs d'invalidité ou d'absence d'enfants confiés pendant une longue période.

Graphique 7 : Entrées et sorties en emploi d'assistant familial



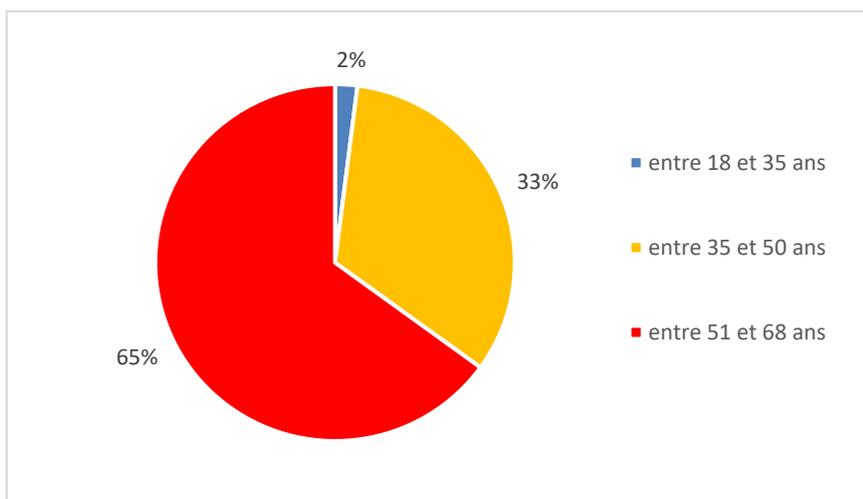
Source : Conseil départemental

5.4.1.1 40 % des assistants familiaux du Département ont plus de 55 ans

[248] L'âge moyen des assistants familiaux embauchés par le Département s'élève à 52,8 ans, ce qui est légèrement inférieur à certaines estimations nationales : la FNAF lors de sa dernière enquête avait constaté qu'un âge moyen des assistantes familiales de 54,5 ans.

[249] À la date du 23 novembre 2020, 65 % des assistants familiaux ont un âge compris entre 51 et 68 ans. 51 assistants familiaux avaient de plus de 60 ans et 112 plus de 55 ans (40 % des assistants familiaux du conseil départemental). Cette structure d'âge constitue un point de vigilance particulier, repéré dans le schéma départemental des solidarités. Pour autant, d'autres départements ou services peuvent avoir des moyennes d'âge plus élevées : par comparaison, la moyenne d'âge du service de placement familial spécialisé de l'ADSAAV est de 56 ans. Seule le SMAEF de Plein Soleil réussit à obtenir une moyenne d'âge de moins de 50 ans, pour ses 11 salariés.

Graphique 8 : Répartition des assistants maternels du département par tranches d'âge.

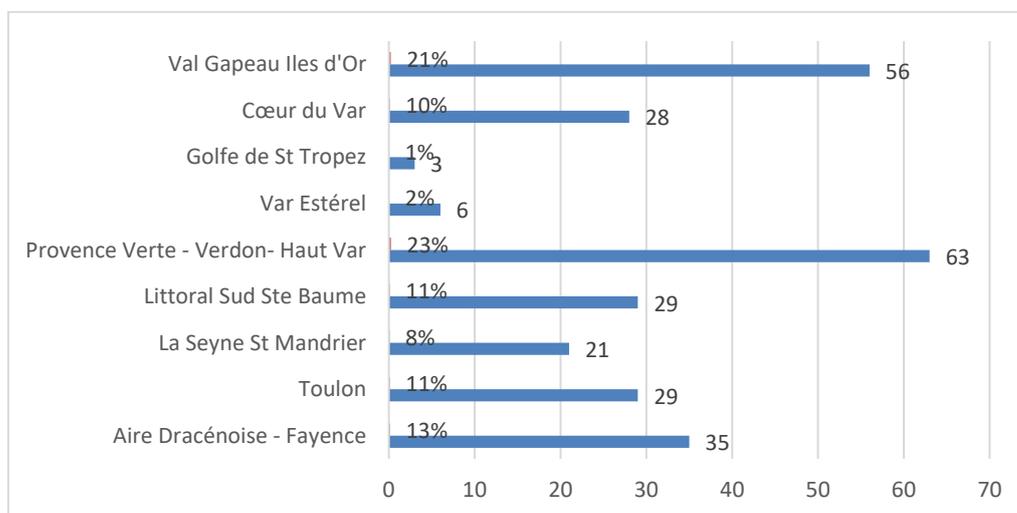


Source : Conseil départemental/DEF, traitement mission IGAS

5.4.1.2 Une implantation de l'accueil familial en décalage par rapport à la provenance des enfants en besoin de placement.

[250] L'implantation géographique des assistants familiaux embauchés par le Département, plus au centre du département, en zone rurale, est décalée des lieux d'implantation des familles suivies par l'ASE, plus proche du littoral et de l'agglomération toulonnaise. Ainsi de l'ordre d'un quart des assistants familiaux loge dans l'arrondissement de Brignoles et le Haut Var (zone « Provence verte, Haut-var-Verdon »), zones les moins densément peuplées du département. Or, si l'on compare cette implantation avec la répartition géographique des situations d'enfants en attente de placement en fin de mois en moyenne en 2019, seulement 1 % de l'ensemble des enfants en attente provient de la zone Provence verte Haut-Var Verdon. En revanche, en 2019, 53 % des enfants en attente de placement relèvent de l'UTS de Toulon où l'on ne compte que 11 % des assistants familiaux du département, 10 % de l'UTS Var Estérel (Fréjus), où l'on ne compte que 2 % des assistants familiaux.

Graphique 9 : Nombre d'assistants familiaux rémunérés par le Département par territoire varois et répartition en pourcentage du total des assistants familiaux.



Source : Tableau SDAF au 15/11/2020. Traitement mission IGAS. Le tableau transmis recense alors de manière exploitable 270 assistants familiaux.

5.4.2 Des dépenses en progression de l'ordre de 12 millions d'euros par an, mais un coût de l'accueil familial nettement inférieur à l'accueil en établissement.

5.4.2.1 Une évolution des dépenses dynamique

[251] Au compte administratif 2019, 12,5 M€ sont consacrés à l'accueil familial, dont plus des deux tiers, 9,5 M€ pour la seule rémunération des personnels, hors indemnité d'entretien, et 3 M€ pour des frais annexes, de formation et des aides directes aux enfants. Ces dépenses ont augmenté de plus de 6 % par rapport aux dépenses constatées en 2017, à la fois s'agissant des rémunérations, mais aussi des différentes prestations complémentaires pour les enfants. Cette progression en volume dépasse donc l'effet des réévaluations annuelles accordées par ailleurs en fonction du coût de la vie (indice INSEE).

Tableau 36 : Évolution des dépenses relatives aux assistants familiaux (en euros)

	CA 2017	CA 2018	CA 2019	Évolution 2017/2019	BP 2020
Formation des assistants familiaux	44 633	39 619	41 823	-6 %	46 300
Indemnité d'entretien assistantes familiales	1 912 426	1 947 489	2 058 938	+8 %	2 060 000
Allocations argent de poche, vêtue, Noël, Loisirs, Sport — Enfants chez assistantes familiales	578 343	606 999	625 401	+ 8 %	620 000
Matériel de puériculture pour assistantes familiales	6 290	13 971	9 036	+ 44 %	12 000
Petit matériel médical et fournitures bébés spécifiques remboursés aux assistantes familiales/jeux et jouets	5 245	5 625	6 290	+ 20 %	7 000
Périscolaire et Soutien scolaire	8 145	6 741	9 259	+ 14 %	11 000
Réussite aux examens enfants ASE Aide financière aux assistantes maternelles adoptant les enfants confiés	6 281	7 821	3 126	-50 %	6 000
Colonies de vacances, voyages scolaires — enfants ASE	171 687	142 225	143 656	-16 %	138 000
Transports — enfants ASE (Taxis, bus et ambulances)	39 586	28 641	29 555	-25 %	35 000
Prime de rentrée scolaire sur salaire et fournitures scolaires (vêtements, fournitures, outils) pour enfants	47 387	48 749	47 733	+1 %	50 000
Scolarité, Cantines, internats-enfants ASE	38 949	49 064	54 281	+ 39 %	40 000
Garderies centres aérés-enfants ASE	9 275	19 634	17 493	+ 89 %	20 000
Rémunérations annuelles brutes	8 897 129	Nc	9 536 456	+7,1 %	Nc
Total avec rémunération	11 765 376		12 583 048	+ 6,9 %	

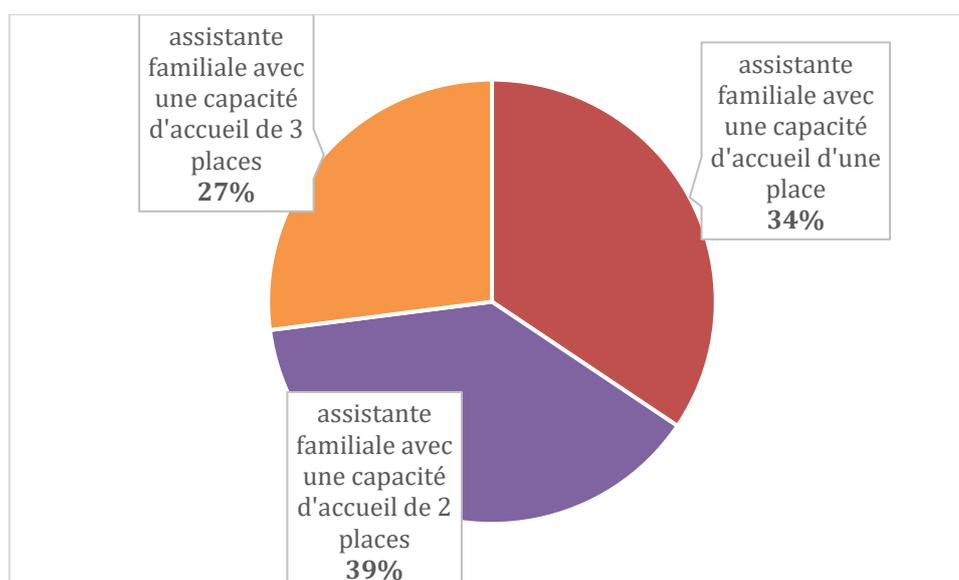
Source : Conseil départemental/tableau de suivi d'exécution budgétaire DEF.

5.4.2.2 Un coût annuel de la place en accueil familial de l'ordre de 30 k€

[252] Au total, sans compter les frais de gestion (SDAF), mais en intégrant les frais destinés aux enfants, le coût moyen annuel d'un placement familial est de 29 959 €⁵⁴ par enfant, soit un tarif clairement inférieur au placement en établissement, qui confirme l'intérêt du développement de l'accueil familial.

[253] Faute d'historique, la mission n'a pas pu établir l'évolution du nombre d'enfants à charge par assistant familial, mais il est à noter que le conseil départemental dispose d'un vivier d'assistants familiaux ayant 2 ou 3 places, donc susceptibles d'accueillir des fratries. 93 assistants familiaux ne disposent que d'une place, 104 peuvent accueillir 2 enfants (soit 39 % des assistants familiaux rémunérés par le conseil départemental), 73 peuvent accueillir 3 enfants.

Graphique 10 : État des capacités d'accueil des assistants familiaux



Source : Conseil départemental, exploitation mission IGAS.

5.4.2.3 Une information sur le métier qui peut être fortement développée

[254] En amont du recrutement, l'information sur le métier d'assistant familial est lacunaire. Le site internet du Département mentionne un numéro téléphonique (standard) à contacter pour prendre des renseignements. Aucune plaquette d'information spécifique n'est mise en ligne (hors celle de l'aide sociale à l'enfance générale, qui consacre un paragraphe à l'existence de familles d'accueil « agréées par le conseil général (sic) » et « disposant d'un encadrement par des professionnels tout au long de l'accueil des enfants qu'il accompagne dans tous les temps de la vie quotidienne »⁵⁵). Cette carence contraste avec les pratiques constatées dans les départements limitrophes.

⁵⁴ 420 enfants accueillis par des assistants familiaux employés du département en 2019.

⁵⁵ Département du Var, Plaquette aide sociale à l'enfance, p.19

La première information sur le métier d'assistant familial

Le conseil départemental des Alpes maritimes dispose sur son site internet d'une variété d'informations de premier niveau accessible pour comprendre les enjeux, l'intérêt et les contraintes du métier d'assistant familial. Le type de contrat (CDD puis CDI), le mode de recrutement, les compétences attendues, les formations obligatoires requises, ainsi que les aides pour le cumul d'emploi sous conditions sont étudiées. Il est mis l'accent sur l'absence de diplôme exigé à l'entrée, mais sur l'importance des qualités d'empathie, de bienveillance, de tolérance et des capacités éducatives, qui sont recherchées lors de l'agrément. Une vidéo présente des témoignages d'assistants familiaux. Le planning des réunions d'information collectives est disponible sur le site et l'inscription en ligne.

Le conseil départemental des Bouches-du-Rhône axe sa communication sous l'angle « assistant familial : plus qu'une vocation, un métier ». Les principales informations sur les compétences attendues, le statut (hors rémunération), les conditions d'agrément sont présentes en ligne ; l'inscription aux réunions d'information collective peut être réalisée en ligne. Une vidéo insiste sur la professionnalisation du métier des assistants familiaux, les difficultés (y compris au départ des enfants), leur formation, leur encadrement par une équipe de professionnels, leur positionnement qui n'est pas de devenir des parents, mais d'être un substitut pour faire grandir les enfants et les rendre autonomes.

5.4.2.4 Une procédure de recrutement sérieuse, mais de faibles démarches actives pour élargir le vivier d'assistants familiaux

[255] En amont du recrutement, afin d'élargir le vivier des candidats hors du « bouche-à-oreille », aucune campagne de communication n'a été récemment menée. Les supports classiques de communication du département (magazine, newsletter) ne sont pas utilisés. Des contacts ont été pris avec Pôle emploi, à une date incertaine, mais le ciblage informatique, malaisé, n'a pas permis de trouver des candidats. Une tentative de détection d'assistants maternels intéressés à devenir assistants familiaux a été menée une fois et, faute de répondants, n'a jamais été renouvelée.

[256] Certains départements ont établi une stratégie de communication — valorisant le travail en équipe avec les travailleurs sociaux et des pairs, pour casser la solitude face aux problématiques de l'enfant, le soutien à l'acquisition d'un diplôme, élargissant la cible des candidats potentiels aux hommes et aux femmes issues de catégories socioprofessionnelles plus élevées. Les entretiens conduits par la mission ont montré une disponibilité des agents à s'engager dans ces démarches, qu'ils connaissent parfois et un intérêt à accompagner des démarches actives de recrutement, y compris au sein des UTS.

[257] La procédure de recrutement des assistants familiaux du conseil départemental vise à limiter au maximum les erreurs de recrutement, et donc à s'assurer que le candidat dispose d'une vision non idéalisée du métier d'assistant familial. Alors que l'évaluation avant l'agrément s'est simplifiée en 2019 (2 professionnels mobilisés, plus d'évaluation systématique d'un psychologue), celle relative au recrutement s'est renforcée. Le recrutement auparavant concentré autour d'un à deux entretiens avec, d'un côté le candidat et son conjoint et de l'autre le responsable du service employeur et/ou son adjoint et le psychologue, se déroule désormais de façon davantage séquentielle. Des rencontres successives avec un psychologue, puis le référent professionnel, puis le chef de service ou son adjoint sans, puis avec le conjoint sont organisées. La décision relève du chef du service départemental de l'accueil familial, par délégation du président.

5.4.3 Des conditions de rémunération et de travail à améliorer pour gagner en attractivité

5.4.3.1 La rémunération des assistants familiaux, en cours de révision, est relativement favorable.

[258] La rémunération des assistants familiaux constitue un sujet sensible, ayant fait l'objet — parmi d'autres sujets — d'un mouvement social le 15 octobre 2020, avec demande de revalorisation et d'octroi d'une prime spéciale dans le cadre de la gestion du COVID. Face à ce mécontentement, un groupe de travail a été lancé en novembre 2020, avec certains représentants syndicaux, afin de travailler des propositions d'amélioration des conditions de travail et de rémunération. À la date de rédaction de ce rapport, les décisions n'étaient pas prises.

[259] La rémunération de l'assistante familiale résulte d'une combinaison de prise en compte de critères réglementaires⁵⁶ et de décisions locales actées par le conseil départemental relativement complexe. Ainsi, ni les représentants syndicaux (UNSA, CGT), ni les travailleurs sociaux des UTS au contact avec les assistants sociaux, ni la référente professionnelle du SDAF contactée par la mission, n'ont pu donner une fourchette de rémunération et des éléments simples sur sa composition, préférant s'en remettre à des spécialistes et à l'analyse des délibérations du conseil départemental. La délibération du 16 septembre 2019 et celle en vigueur du 1^{er} décembre 2020 qui détaillent des éléments de rémunération annuels ou mensuels, forfaitaire ou au *prorata temporis*, ne contribuent pas à une meilleure lisibilité ; elle ne comporte aucune étude montrant l'effet des décisions prises, sur les assistants familiaux, à partir de situations types et ne rappelle pas l'impact financier attendu pour le Département.

[260] De fait, le socle de rémunération de l'assistant familial est composé de la fonction globale d'accueil, complétée en fonction du nombre d'enfants accueillis et de l'indemnité compensatrice liée à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail. Sur ces bases, la rémunération d'un assistant familial sans ancienneté, sans caractéristiques particulières, en accueil continu est de 1911 € brut pour 1 enfant, 3090 € pour 2 enfants, et 4115 € pour deux enfants.⁵⁷

⁵⁶ [Article L423-30](#) du CASF : « Sans préjudice des indemnités et fournitures qui leur sont remises pour l'entretien des enfants, les assistants familiaux relevant de la présente sous-section bénéficient d'une rémunération garantie correspondant à la durée mentionnée dans le contrat d'accueil. Les éléments de cette rémunération et son montant minimal sont déterminés par décret en référence au salaire minimum de croissance.

Ce montant varie selon que l'accueil est continu ou intermittent au sens de [l'article L. 421-16](#) et en fonction du nombre d'enfants accueillis.

La rémunération cesse d'être versée lorsque l'enfant accueilli quitte définitivement le domicile de l'assistant familial. »

⁵⁷ SMIC horaire brut au 1^{er} décembre 2020 de 10,25 €.

Tableau 37 : Composantes de la rémunération de base dans le Var

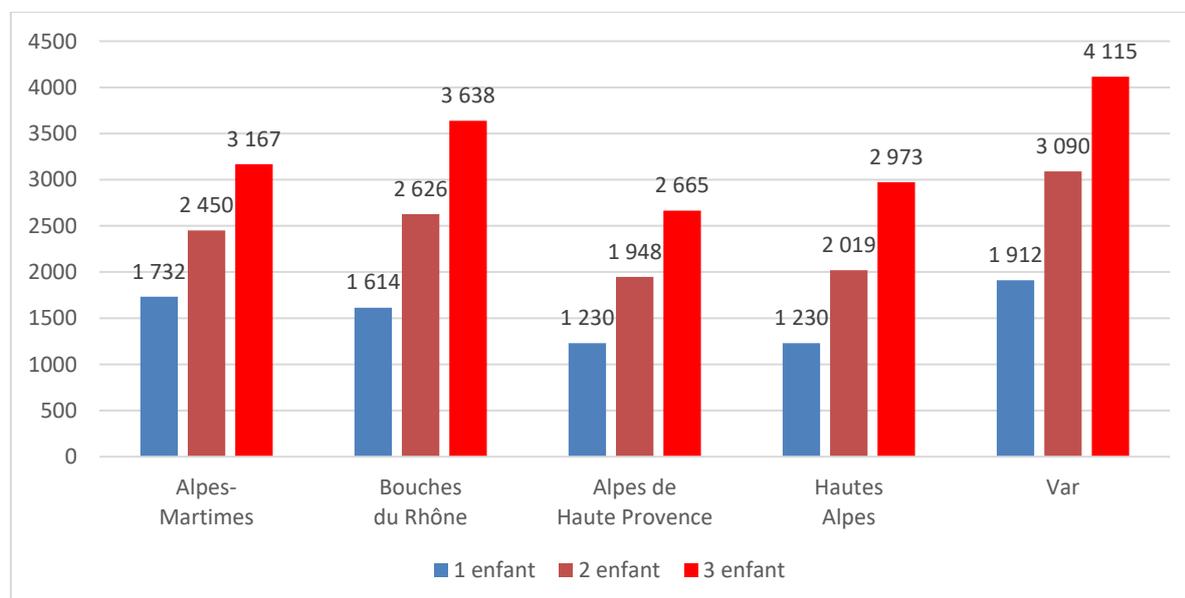
	heures/SMIC	€
Fonction globale d'accueil	50	512,5
Complément pour l'accueil d'1 enfant	119	1219,75
Complément pour l'accueil de 2 enfants	115	1178,75
Complément pour l'accueil de 3 enfants	100	1025
Compensation pour application de la RTT	17,5	179,375
Total rémunération pour un enfant (brut)		1911,63
Total rémunération pour deux enfants (brut)		3090,38
Total rémunération pour trois enfants (brut)		4115,38

Source : Conseil départemental, DRH, traitement mission IGAS.

[261] Ces éléments de rémunération de base, pour autant qu'ils soient connus, placent le Var dans une position favorable :

- Alors que la rémunération de base (fonction globale d'accueil complétée pour un enfant) est de 120 heures selon les textes réglementaires et de 169 heures dans le Var, soit une majoration de l'ordre de 40 % ;
- Les assistants familiaux dans le Var disposent d'un socle de rémunération plus avantageux par rapport aux autres départements de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur : la rémunération de base pour l'accueil de 2 enfants est supérieure de 26 % à celle prévue dans les Alpes-Maritimes, de 17 % à celle dans les Bouches-du-Rhône et de 58 % à celle dans les Alpes-de-Haute-Provence.

Graphique 11 : Comparatif de rémunération des assistants familiaux embauchés par les conseils départementaux



Source : Conseil départemental, DRH et délibérations transmises par les différents conseils départementaux.

[262] Dans le Var, à cette base de rémunération peuvent être ajoutés des éléments indemnitaires relativement stables : une « indemnité d'astreinte » attribué de manière forfaitaire pour tout contrat en cours au 1^{er} janvier de l'année – versée en juin elle a valeur de « prime d'été » – et un complément

de rémunération pour un accueil continu, qui versé en novembre, correspond à une « prime de fin d'année » (686,02 € par année). Une fois intégrés ces éléments, les rémunérations des assistants familiaux peuvent être estimées entre 1 976 € et 4 180 € brut, ce qui correspond à une fourchette qu'on peut estimer comprise entre 1 620 € net pour un enfant et 3 450 € net pour trois enfants⁵⁸.

Tableau 38 : Estimation de rémunération intégrant des primes stables (en €)

« primes stables » (Complément de rémunération et indemnité d'astreinte)	65,17
Estimation de rémunération pour l'accueil d'un enfant en continu (sans ancienneté, sans sujétions spéciales)	1 976,8
Estimation de rémunération pour l'accueil d'un enfant en continu (sans ancienneté, sans sujétions spéciales)	3 155,5
Estimation de rémunération pour l'accueil d'un enfant en continu (sans ancienneté, sans sujétions spéciales)	4 180,5

Source : Calcul de la mission en lien avec la DRH du Conseil départemental.

[263] Cet ordre de grandeur doit être pondéré par le fait que l'accueil d'un enfant n'est pas toujours continu. En cas d'absence d'accueil d'enfants, en attendant qu'une nouvelle proposition soit faite, la rémunération de l'assistant familial baisse, mais reste plus favorable dans le Var que les textes réglementaires. En effet, alors que les textes prévoient que cette indemnité d'attente ne peut être inférieure par jour, à 2,8 fois le salaire horaire minimum de croissance, le Var a choisi de la fixer 3,7 fois le SMIC horaire par jour. D'autres dispositions sont favorables, comme celle qui prévoit lors d'un accueil intermittent qui se prolonge, lors d'un accueil relais, que jusqu'à un mois maximum, la rémunération est calculée sur la base, plus élevée, de la rémunération d'un accueil intermittent. Cette règle, mentionnée comme dérogatoire, après demande de l'inspecteur, dans la délibération du conseil départemental, semble appliquée systématiquement.

[264] S'agissant des accueils complexes, en fonction des caractéristiques de l'enfant, « lorsque pèsent sur lui des contraintes réelles dues aux soins ou à l'attention particulière exigée par l'état de l'enfant »⁵⁹, des indemnités de sujétions sont attribuées par le SDAF avec trois taux distincts :

- Taux 1 : 0,55 fois le SMIC horaire, soit un complément de 5,6 € brut par jour, soit 169 € par mois (brut)
- Taux 2 : 1,085 fois le SMIC horaire, soit un complément de 11,1 € brut par jour, soit 333 € par mois (brut)
- Taux 3 : 2,17 fois le SMIC horaire, soit un complément de 22,2 € brut par jour, soit 669 € par mois (brut)

[265] Le taux 3 correspond à un handicap lourd nécessitant la présence d'une personne en continu et d'une vigilance extrême, le taux 1 à un « enfant demandant une disponibilité, une attention légèrement plus importante que le nécessiterait l'accueil d'un enfant du même âge et entraînant des contraintes légères ou modérées sur la vie sociale et familiale. »⁶⁰ L'octroi de cette indemnité est débattu lors d'une commission gérée par le SDAF en présence d'un médecin et d'assistants sociaux

⁵⁸ Le différentiel de 17,8 % entre le salaire brut et le salaire net des agents titulaires de la fonction publique a ici été utilisé. Cf. DGAFP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2019.

⁵⁹ Délibération G43 lors de la séance du 1^{er} décembre 2020 de la commission permanente ; extrait du registre des délibérations.

⁶⁰ Notice du département du 19 septembre 2017 sur les critères d'attribution des indemnités de sujétion spéciale.

et dépend de critères établis selon une notice détaillée⁶¹. Une fois octroyée, la situation de l'assistant familial qui bénéficie de cette indemnité est revue annuellement, afin de s'assurer que la situation de l'enfant et les contraintes qu'elle fait peser sur l'exercice professionnel justifient toujours la décision prise et le taux reconnu.

[266] La question du positionnement respectif des trois services (2 associatifs et 1 service en régie départementale) s'est posée s'agissant des rémunérations. En effet, un alignement sur la grille de rémunération du conseil départemental a été décidé pour l'année 2020, après échanges avec le Département. Auparavant, c'est l'avenant n° 351 du 12 avril 2019 à la convention collective des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966 qui servait pour établir la rémunération des éducateurs familiaux (diplômés) de Plein Soleil et l'avenant n° 305 s'agissant de l'ADSEAAV (accueil continu pour un assistant familial non diplômé). L'application de la grille de rémunération du département, qui relève de la liberté de l'employeur (et de l'application du principe de faveur par rapport à la norme de branche) a conduit à des hausses de rémunération, parfois fortes, en faveur des assistants familiaux. En fonction des niveaux de diplômes et de l'ancienneté, les hausses ont été comprises entre 34 et 571 € (brut). Seuls deux agents très expérimentés et diplômés se sont retrouvés perdants avec l'application de la nouvelle grille et ont maintenu leur contrat avec la rémunération conventionnelle.

Tableau 39 : Comparatifs de rémunération dans le secteur associatif varois

	SAEMF Moniteur éducateur	SAEMF éducateur spécialisé avec ancienneté	ADSEAAV PFS Éducateur non diplômé
Rémunération brute mensuelle avec grille départementale	3 236,95 €	4 241,80 €	1 736,00 €
Rémunération brute mensuelle antérieure de l'employeur privé	3 000,39 €	3 648,48 €	1 900,00 €
Différentiel en faveur de l'assistant familial	236,56 €	571,32 €	164,00 €

Source : Éléments transmis par les services RH de l'ADSEAAV et de Plein Soleil, sur la rémunération 2020.

[267] L'intérêt d'une harmonisation des rémunérations est d'éviter une concurrence déloyale, face à un vivier d'assistants familiaux rare et à renouveler, compte tenu des départs en retraite nombreux. Mais cette harmonisation, actée par échanges de courriels, gomme le débat sur la spécificité de l'offre de service associative, qui pourrait conduire à des rémunérations ou à des avantages différenciés. Il demeure de toute façon de la responsabilité de l'employeur de décider de l'attribution de primes ou d'indemnités complémentaires : cela vaut s'agissant de la prime de pénibilité pour les contractuels du conseil départemental, demandée par les représentants syndicaux comme pour l'attribution d'une prime au départ en retraite des salariés de Plein soleil. La coordination en matière de pratique de rémunération doit pouvoir être poursuivie et gagnerait à s'inscrire dans un cadre contractuel entre le Département et les associations de placement familial, qui rappelle les objectifs de service attendus et les actions à entreprendre pour développer ce mode d'accueil.

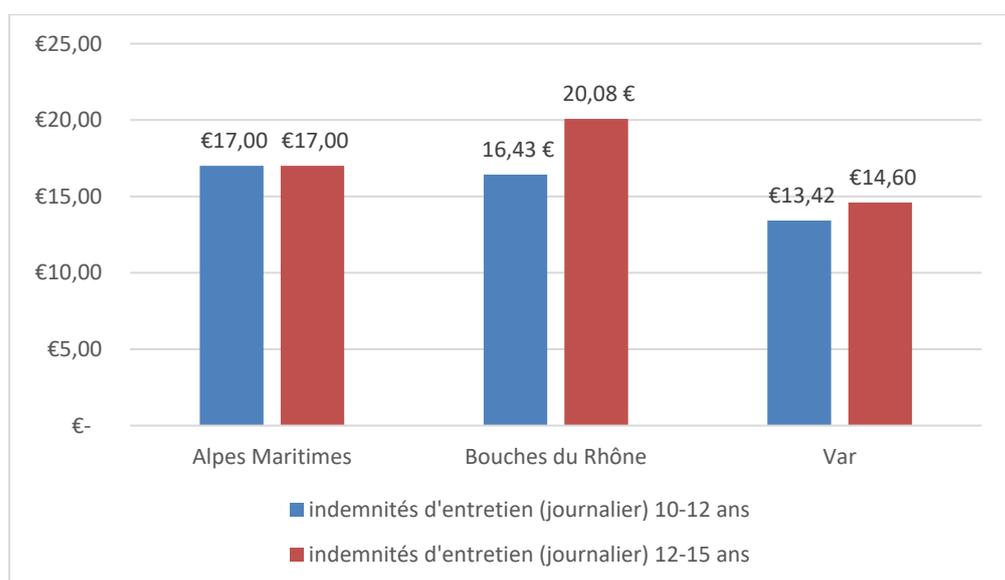
⁶¹ La notice du 19 septembre 2017 précise par exemple que tous les actes médicaux, quels qu'ils soient (injection, massage, traitement médicamenteux) n'entrent pas en tant que tels dans les critères d'ouverture de droit, que l'énurésie ne sera pas prise en compte avant l'âge de 6 ans de l'enfant confié, que l'encoprésie ne sera pas prise en compte avant l'âge de 3 ans de l'enfant confié.

5.4.4 Des prestations complémentaires classiques à destination des enfants

[268] Les indemnités d'entretien (alimentation, produits d'hygiène, cantine, literie, déplacements de proximité, charges de structure, achats de la vie courante, etc.) permettent les achats nécessaires à la gestion du quotidien de l'enfant accueilli. Elles sont logiquement indexées selon l'indice des prix à la consommation INSEE et non sur le cours du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) comme cela se pratique dans certains départements.

[269] Les indemnités d'entretien sont supérieures au minimum légal. Elles se situent à un niveau légèrement inférieur à celles des deux principaux départements limitrophes. Toutefois dans les Bouches-du-Rhône, la délibération en vigueur ⁶²ne mentionne pas l'existence de frais d'habillement (contrairement), ce qui rend difficile la comparaison.

Graphique 12 : Indemnités d'entretien, comparatif avec des départements limitrophes



Source : CD 06, CD 13, Conseil départemental. Il est à noter que dans les Alpes Maritimes, un supplément de 35 % est prévu pour des enfants confiés handicapés et un supplément de 4,89 € par jour est prévu dans les Bouches-du-Rhône.

[270] S'agissant d'autres prestations destinées à l'enfant, leur niveau dans le Var est comparable à celui des départements limitrophes, tout au plus peut-on signaler un moindre niveau de l'allocation pour fournitures scolaires.

⁶² Base de rémunération et de prestations d'aide sociale à l'enfance au 01/01/2021 selon la délibération du 18/10/2019 du conseil départemental 13

Tableau 40 : Comparatif des prestations complémentaires aux enfants confiés en accueil familial

		Alpes Maritimes	Bouches du Rhône	Var
Allocations d'habillement (mensuel)	10 ans	52,25 €	-	66,45 €
	15 ans	58,08 €	-	82,28 €
Allocation de fournitures scolaires (annuel)	maternelle	66,20 €	47,06 €	32,90 €
	élémentaire	79,80 €	369,35 €	86,67 €
	collège	174,30 €	390,35 €	171,55 €
	lycée	210,00 €	403,88 €	317,45 €
allocation pour cadeau de Noël (annuel)	5 ans	49,40 €	65,00 €	59,96 €
	15 ans	59,80 €	65,00 €	88,78 €
argent de poche (mensuel)	10 ans	13,90 €	nc	12,97 €
	15 ans	32,00 €	nc	33,13 €

Source : CD 13, CD 06, Conseil départemental.

[271] Une indemnité pour frais de soutien scolaire existe dans le Var (mais ni dans les Alpes-Maritimes ni dans les Bouches-du-Rhône), dans la limite de 1203 € pour un collégien de 13 à 15 ans et de 1442 € pour un lycéen de 16 à 18 ans. Après accord du Département sur l'engagement de la dépense, elle permet de couvrir les cours dispensés par un organisme agréé ou par un enseignant.

5.4.5 Des facteurs secondaires d'attractivité sont à prendre en compte

5.4.5.1 Le besoin de simplification et de dématérialisation dans les procédures de gestion, notamment des frais annexes.

[272] La mission a constaté qu'aucune procédure de dématérialisation entre les gestionnaires et les assistants familiaux avec numérisation de certains éléments (factures, congés) n'était engagée. Si certains frais annexes peuvent être remboursés et s'ajoutent aux indemnités d'entretien (frais d'accompagnement de l'enfant au lieu de sa scolarité avec un véhicule ou visites médicales, paramédicales, en milieu hospitalier...), les états de frais doivent être envoyés mensuellement par voie papier, avec les justificatifs au service départemental de l'enfance.

[273] S'agissent des prestations complémentaires, certaines sont transmises à destination du service dédié à la DRH (prestation activité culturelle et sportive, allocation de puériculture, allocation de vêture de première nécessité, allocation entretien vacances), d'autres semblent destinées à un autre service financier (prise en charge halte-garderie, soutien scolaire, voyage scolaire, frais d'interprétariat, prise en charge colonie, centre aéré). Dans le premier cas, les prestations semblent soumises à la validation du responsable ASE, dans le second cas, elles transitent par le secrétariat des inspecteurs pour saisie informatique avant mise en paiement. Les raisons de ces différences de procédures ne sont pas manifestes. Une centralisation de ces décisions et une harmonisation de leur traitement étaient en réflexion à la date de rédaction de ce rapport. Afin d'éviter les erreurs d'adressage et d'améliorer les délais de traitement, une simplification est souhaitable.

[274] S'agissant des demandes de congés, aucune application informatique n'est utilisée. Toute demande de congés doit être adressée par courrier simple au responsable du SDAF trois mois avant le premier jour du congé sollicité. Le courrier précise les dates de début et de fin de congés, les noms, prénoms, âges des mineurs accueillis, ainsi que le nom de l'UTS ou de l'inspecteur en charge de leurs dossiers. Le responsable enfance de l'UTS doit se prononcer pour avis (pour vérification de la situation de l'enfant, notamment sur le relais proposé) avant validation par le SDAF. Celui-ci ensuite

transmet les informations à la DRH pour prise en compte sur le logiciel RH. L'ensemble de ce circuit est réalisé par papier ou transmis par courriel. Il génère une surcharge pour les assistants des inspecteurs, chargés de transmettre les demandes et le secrétariat des référents professionnels du SDAF est parfois appelé en renfort par les assistants familiaux pour vérifier à quel endroit se trouve un document.

5.4.5.2 Une réticence aux cumuls d'emplois à questionner

[275] Peu de demandes de cumuls d'emplois sont intervenues, le SDAF considère que l'assistant familial doit pouvoir assurer la continuité de l'accueil : aussi, seules sont autorisées de fait les activités professionnelles à domicile qui peuvent être interrompues (confection d'objets vendus en ligne par exemple), mais non d'autres activités de services à la personne à temps partiel. Ces exigences, certes traditionnelles, peuvent constituer un frein dans une logique d'extension du vivier de candidats et de familles disponibles. En revanche, des cumuls emploi-retraite sont fréquemment attribués pour permettre la fin d'une prise en charge d'un adolescent de 17 ans ou d'un jeune majeur. Au 30 septembre 2020, 26 assistants familiaux agréés sont âgés de plus de 65 ans.

5.4.5.3 Une intégration dans les collectifs de travail à conforter

[276] L'insertion des assistants familiaux dans un collectif de professionnels de travailleurs constitue à la fois un moyen de s'assurer de la qualité de la prise en charge des enfants et une valorisation et une reconnaissance du métier. À cet égard, les assistants familiaux disposent d'adresses électroniques, mais n'ont pas tous été équipés d'ordinateurs ni de téléphone portable par le Département alors que les contacts se font essentiellement (et de surcroît avec l'épidémie de Covid 19) par voie numérique ou téléphonique.

[277] Dans les trois UTS visitées, la mission a pu constater que les réunions d'équipe pluridisciplinaire de suivi se déroulent bien en présence de l'assistant familial, qui y est convié. Toutefois, ces relations sont épisodiques et la centralisation de la gestion des places des assistants familiaux (cohérente par ailleurs) a pu aussi avoir pour effet d'éloigner les travailleurs sociaux des services sociaux de proximité. Organiser une animation des assistants familiaux à l'échelle du territoire à travers des réunions d'information, la tenue de groupes de parole (en cours d'élaboration) permettrait un collectif de travail local. Par ailleurs, le portefeuille des référents professionnels (50 à 65 assistants familiaux) ne permet pas un réel suivi. Pour des accueils non problématiques, un assistant familial peut ne pas avoir de contacts pendant plusieurs semaines avec son référent professionnel.

[278] Les PPE, quand ils sont rédigés, ne sont pas nécessairement transmis à l'assistant familial. Les évaluations avant audience ne sont pas nécessairement transmises à l'assistant familial, car elles demeurent la prérogative du travailleur social. Cette situation contraste avec la pratique de « l'évaluation à quatre mains » décrite au service du placement familial spécialisé de Plein soleil.

5.4.5.4 L'absence d'aide matérielle au logement

[279] Certains départements attribuent des primes destinées à compenser les frais liés à la mise aux normes du domicile ou à l'achat de matériel de puériculture nécessaire à l'accueil d'un jeune enfant. Il s'agit d'une prime calée sur le modèle des assistants maternels où de nombreuses CAF attribuent une prime d'installation de 300 ou 600 euros après agrément. Le département limitrophe des Alpes Maritimes attribue ainsi des aides quant à la mise aux normes (sécurité) du logement.

[280] Il est à noter que les assistants maternels peuvent bénéficier de la part de la CAF d'un prêt pour l'amélioration de l'habitat, pour réaliser des travaux liés à leur activité professionnelle, en particulier ceux destinés à améliorer la sécurité des enfants accueillis ou bien à transformer le logement pour permettre l'accueil des enfants en cas de 1ère installation, l'extension de l'agrément ou son renouvellement. Ce prêt, sans intérêt, qui peut couvrir jusqu'à 80 % des dépenses d'habitat, est d'un montant maximum de 10 000 euros remboursable sur 120 mois maximum.

5.4.6 Des efforts de professionnalisation et un accès à la formation continue à consolider

5.4.6.1 L'accès à la formation

[281] Le conseil départemental met en œuvre l'obligation de formation des assistants familiaux avec un stage préparatoire à l'accueil de 60 heures (sur une dizaine de jours) et une formation suivie en cours d'emploi de 240 heures, dispensée par un organisme formateur.

[282] 75 assistants familiaux sont partis en formation en 2019 et 49 en 2018. L'accès à la formation est donc bien ouvert, même si l'on constate une proportion d'assistants familiaux n'ayant pas suivi de formation plus élevée que les autres professionnels de l'enfance de la DEF. C'est surtout la non-tenu de séminaires annuels d'assistants familiaux, organisés par le SDAF (avant 2019) qui a été notée lors des entretiens avec les représentants des professionnels rencontrés, de même que le souhait de formations courtes, basées sur des situations de travail et portant sur la gestion des violences, la sexualité chez l'adolescent, l'usage des écrans ou la relation à l'autorité.

Tableau 41 : Nombre d'agents n'ayant pas suivi de formation

	2017	2018	2019
Ensemble du personnel de la DEF	41,40 %	44,47 %	60,45 %
Assistants familiaux	41,44 %	68,22 %	82,56 %

Source : Extraction du SI formation, DRH du conseil départemental.

5.4.6.2 La professionnalisation des assistants familiaux et l'accompagnement en cas de difficultés.

[283] L'accompagnement et la professionnalisation des assistants familiaux n'était pas une fonction identifiée avant 2019. Son développement, encore à conforter, correspond à une attente des assistants familiaux d'après les représentants syndicaux rencontrés. Depuis 2019, des référents professionnels ont été nommés. 6 postes budgétaires sont ouverts, 5 pourvus à fin décembre 2020. Le portefeuille d'un référent comprend en théorie 50 assistants familiaux (hors postes non pourvus et en cours de recrutement, ce ratio est supérieur à 50, une référente nous a indiqué suivre plus de 60 assistants familiaux à fin octobre). Le référent est chargé de gérer la situation professionnelle et les difficultés éventuelles des assistants : il recueille les besoins de formation, coordonne avec le référent ASE la présentation et l'arrivée d'un nouvel enfant, fait signer le contrat d'accueil, avenant au contrat de travail et réalise le bilan de fin d'accueil. Le référent professionnel réalise un bilan annuel avec l'assistant social, mais les évaluations professionnelles ne sont pas encore mises en place (*a fortiori* en 2020 dans le contexte de crise sanitaire).

[284] Un livret d'information à destination des professionnels, dont la réalisation est prévue dans le schéma départemental de l'enfance de 2014, est en cours d'élaboration depuis 2016, mais n'a jamais été finalisé, validé et diffusé. Son objectif était de consolider des informations légales, mais aussi pratiques et professionnelles sur la carrière et la cessation d'activité des assistants familiaux et

d'identifier l'ensemble des ressources utiles pour son exercice professionnel. À ce jour, le dossier d'entrée remis lors de l'information collective (avec diverses fiches) est la principale somme d'informations consolidée.

La professionnalisation et le soutien aux assistants familiaux dans le Pas de Calais (2018)

Un ou deux responsables locaux de l'accueil familial (RLAFE) encadrent des assistants familiaux « ressources » (AFR) chargés d'apporter leur appui à une cinquantaine d'assistants familiaux chacun.

Deux rendez-vous sont obligatoires pour tous les assistants familiaux : des réunions de service trimestrielles, animées par les AFR sur la base d'une trame commune élaborée par le BAF, et l'entretien individuel de chaque assistant familial avec son AFR, mis en place récemment et organisé tous les 18 mois à 2 ans. Par ailleurs, à titre facultatif, chaque assistant familial peut participer à un groupe de parole local et demander au RLAFE un accompagnement individuel. Il est peu aisé de savoir combien d'assistants familiaux en bénéficient, mais les RLAFE rencontrés font état de listes d'attente. À titre d'exemple, 50 des 215 assistants familiaux du Boulonnais y participeraient.

Un nouvel assistant familial bénéficie également d'une année de tutorat de la part de son AFR, en association avec le RLAFE. L'accompagnement des assistants familiaux se décline aussi par la mise à disposition d'outils spécifiques : c'est par exemple le cas du guide des conduites à tenir en cas d'urgence, associé à un numéro d'urgence (permanence assurée par les AFR le vendredi de 18 h à 21 h et le samedi, le dimanche et les jours fériés de 9 h à 21 h) et à une permanence téléphonique en journée pendant les jours ouvrés.

Source : rapport IGAS, contrôle de l'aide sociale à l'enfance du Pas-de-Calais

[285] Le poste de psychologue dédié au SDAF permet un soutien particulier pour éviter certaines ruptures définitives avec l'enfant et prévenir l'épuisement psychique de la famille d'accueil. Le projet de « groupes de parole » évoqué par le schéma départemental de 2014 est en cours de relance, à la faveur de la consolidation des missions des référents professionnels. La conception de ces groupes a fait l'objet de travaux internes fin 2020, pour préciser le degré de liberté des contenus, la distinction entre une classique étude de pratique, le rôle des UTS et la nature des animateurs (la présence d'un psychologue étant souhaité^o. Le calendrier de mise en œuvre de ces groupes de paroles n'était pas connu à la date de réalisation du rapport.

[286] À côté de la publication, attendue, du guide d'information pour les assistants familiaux, les efforts pour mettre en place un appui professionnel auprès des assistants familiaux — avec à la fois la réalisation de véritables entretiens d'évaluation par les référents du SDAF ainsi que des groupes de parole sur les territoires — gagnent à être poursuivis pour fidéliser les personnels et sécuriser leurs pratiques.

ANNEXE 6 : L'attention portée aux enfants

6.1 Les besoins des jeunes majeurs sont bien pris en compte par le conseil départemental

Tableau 42 : Nombre de jeunes majeurs accueillis par type de lieux d'accueil⁶³

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Accueil familial</i>	51	45	50	47	45	31	31	30	28	44
<i>CDE</i>	0	0	0	0	2	1	3	1	1	0
<i>Établissements Parent Enfant</i>	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2
<i>Nombre total APJMs</i>	145	142	135	125	125	117	137	129	140	273
<i>Placement en établissement hors Var</i>	11	8	10	9	9	12	12	73	12	14
<i>Placement en établissement Var</i>	76	82	75	69	67	72	90	13	88	213
<i>Sans lieu de placement</i>	7	7	0	0	2	1	1	0	0	0
Total)	288	281	269	246	250	234	274	234	270	546

Source : Indicateurs enfance.

Précision méthodologique : ces chiffres ne sont pas « un jour donné » (par ex. le 31/12) ; dès l'instant où un jeune majeur passe 1 jour dans un type d'accueil au cours de l'année, il est compté 1 fois et potentiellement pourrait être compté 2 voire 3 fois. Par exemple, si en famille d'accueil le 2 janvier, il est accueilli dans un établissement le 20 mars, puis dans un autre établissement le 1^{er} septembre pour suivre des études.

[287] À ce dénombrement de jeunes majeurs « accueillis » s'ajoute celui des bénéficiaires d'un contrat, dont le contenu est recensé dans les trois dernières lignes du tableau ci-après. Le total de ces trois lignes est supérieur au nombre de contrats, car un jeune majeur peut bénéficier de plusieurs types d'aide.

Tableau 43 : Nombre de jeunes bénéficiaires d'un contrat jeune majeur et types d'aide

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de contrats jeune majeur	317	289	280	268	262	273	301	323	383	523
<i>Accompagnement éducatif</i>	30	32	37	31	24	35	43	68	84	85
<i>Aide financière</i>	104	92	84	73	74	61	46	57	74	99
<i>Logement</i>	264	239	234	215	207	213	236	235	281	424

Source : Indicateurs enfance.

⁶³ Ce tableau ne recense pas d'hébergement en foyer de jeunes travailleurs (FJT), accompagné, éventuellement, d'un suivi éducatif, car le Conseil départemental a fait le choix de ne pas avoir recours à ce type d'hébergement.

6.2 Le recensement de la séparation des fratries

[288] Le Département a recensé dans un tableau Excel toutes les situations de fratries au 1er janvier 2020.

[289] Le taux de séparation calculé par le conseil départemental de 59 % est à première vue élevé. Si le calcul n'est pas effectué par fratrie, mais par enfant, ce pourcentage passe à 66 %. Il passe à 80 % si les placements éducatifs à domicile (PEAD) ne sont pas comptabilisés parmi les fratries placées ensemble. Il est encore plus élevé si l'accueil par unités d'âges d'une fratrie au CDE dans des implantations distantes les unes des autres est pris en compte.

[290] Cependant, le conseil départemental est plus attentif à la question de la séparation des fratries que de nombreux départements qui ne produisent aucune statistique à ce sujet. Cette attention mériterait d'être soutenue par une réflexion stratégique sur la question et des actions au-delà de l'ouverture récente d'un village d'enfants SOS.

Tableau 44 : La séparation des fratries au 1^{er} janvier 2020

Fratrie	Fratrie placée ensemble	Fratries partiellement séparées	Fratries séparées	Partiellement séparées + séparées	Nombre total de fratries	Taux de séparation
de 2	73	0	79	79	152	52 %
de 3	12	12	22	34	46	74 %
de 4	8	15	2	17	25	68 %
de 5	3	5	3	8	11	73 %
de 6	0	1	1	2	2	100 %
de 7	0	1	0	1	1	100 %
de 8	1	0	0	0	1	0 %
Nombre total de fratries	97	34	107	141	238	59 %
Part dans le total des fratries	41 %	14 %	45 %	59 %		

Source : Conseil départemental ; traitement mission IGAS.

6.3 Ce que prévoit la loi pour le délaissement parental

[291] Les deux articles de loi ci-après, issus de la loi du 14 novembre 2016, restent encore relativement méconnus. Pourtant ils précisent l'attention qui doit être portée à des enfants qui risquent de devoir « grandir dans la famille ASE » alors que des observations régulièrement effectuées pourraient leur permettre de grandir auprès de parents identifiés et stables.

Article L233-1 (CASF)

Le président du conseil départemental met en place une commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle chargée d'examiner, sur la base des rapports prévus à l'article [L. 223-5](#), la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins. La commission examine tous les six mois la situation des enfants de moins de deux ans. Sont associés à l'examen de la situation de l'enfant son référent éducatif et la personne physique qui l'accueille ou l'accompagne au quotidien. La commission peut formuler un avis au président du conseil départemental sur le projet pour l'enfant mentionné à l'article [L. 223-1-1](#). Cet avis est remis à chacune des personnes morales ou physiques auxquelles le projet pour l'enfant est remis et au juge, lorsque celui-ci est saisi. Les membres de cette commission sont soumis au secret professionnel, selon les modalités prévues aux articles [L. 221-6](#) et [L. 226-2-2](#). Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret.

Article L223-5 (CASF)

(...)

Le service élabore au moins une fois par an, ou tous les six mois pour les enfants âgés de moins de deux ans, un rapport, établi après une évaluation pluridisciplinaire, sur la situation de tout enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative. Ce rapport porte sur la santé physique et psychique de l'enfant, son développement, sa scolarité, sa vie sociale et ses relations avec sa famille et les tiers intervenant dans sa vie. Il permet de vérifier la bonne mise en œuvre du projet pour l'enfant mentionné à l'article [L. 223-1-1](#) et l'adéquation de ce projet aux besoins de l'enfant ainsi que, le cas échéant, l'accomplissement des objectifs fixés par la décision de justice. Un référentiel approuvé par décret en Conseil d'État fixe le contenu et les modalités d'élaboration du rapport.

Lorsque l'enfant est confié au service de l'aide sociale à l'enfance en application du 3° de l'article [L. 222-5](#) du présent code et du 3° de l'article [375-3](#) du Code civil, ce rapport est transmis à l'autorité judiciaire annuellement ou tous les six mois pour les enfants de moins de deux ans.

Sans préjudice des dispositions relatives à la procédure d'assistance éducative, le contenu et les conclusions de ce rapport sont préalablement portés à la connaissance du père, de la mère, de toute autre personne exerçant l'autorité parentale, du tuteur et du mineur, en fonction de son âge et de sa maturité.

6.4 Le nombre de délégations d'autorité parentale (DAP) baisse, mais le recours à ce statut résulte souvent d'un refus de prendre en compte effectivement l'intérêt de l'enfant

[292] L'action des responsables de la protection de l'enfance est contrainte par le regard public sur les pupilles de l'Etat et sur l'adoption. Dans une situation voisine, se trouvent des enfants et des adolescents auxquels leurs parents n'accordent à ce point pas d'attention que le juge, saisi par le conseil départemental, leur retire leur autorité parentale. En pratique, un tiers qui peut être un membre de la famille, un proche ou le conseil départemental, service gardien, demande une clarification au juge aux affaires familiales (la « délégation de l'autorité parentale ») pour remplir son rôle.

[293] Cette délégation doit être bien distinguée :

- du « retrait de l'autorité parentale » (art. 378 à 381 du Code civil) également décision judiciaire, mais fondée sur des condamnations pénales des parents ;
- de la tutelle déferée à l'ASE, en cas de décès des parents et de l'absence de proche volontaire pour exercer cette tutelle⁶⁴ ;
- du « consentement à l'adoption » qui est très peu utilisé dans le Var, alors que cette voie positive le rôle des parents et est simple d'un point de vue procédural⁶⁵.

[294] Le nombre des enfants et adolescents dont l'autorité parentale a été déléguée par le juge au conseil départemental est en nette diminution entre 2010 et 2020. Alors qu'il était environ égal au nombre de pupilles de l'État entre 2010 et 2014, il lui devient nettement inférieur entre 2015 à 2020 (sauf 2017).

Tableau 45 : Nombre d'enfants et adolescents pupilles de l'État, dont l'autorité parentale des parents a été déléguée à l'ASE ou qui bénéficient d'une tutelle d'État déferée à l'ASE (entre 2010 et 2020)

Statuts au 31/12	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pupille de l'État	41	33	25	23	32	46	53	36	44	44	60
DAP à l'ASE	42	34	35	32	29	36	41	40	38	28	30
Tutelle d'État déferée à l'ASE	36	27	27	21	22	15	10	10	9	17	8
% DAP / total des enfants confiés à l'ASE	5,0 %	3,9 %	3,7 %	3,3 %	3,0 %	3,4 %	3,5 %	2,9 %	2,5 %	2,3 %	1,6 %

Source : Conseil départemental du Var (indicateurs enfance) ; traitement mission IGAS.

[295] Ce pourcentage est en baisse depuis 2010 et situe le Var légèrement au-dessus de la moyenne nationale (estimée à 2 % en raison des imprécisions sur les remontées de données⁶⁶).

[296] La délégation de l'autorité parentale peut être le résultat de difficultés souvent détectées tardivement pour l'enfant, parce que des professionnels espèrent que les parents vont vouloir et pouvoir prendre en charge son éducation.

⁶⁴ Article 411 du code civil : Si la tutelle reste vacante, le juge des tutelles la défère à la collectivité publique compétente en matière d'aide sociale à l'enfance. En ce cas, la tutelle ne comporte ni conseil de famille ni subrogé tuteur.

⁶⁵ Le consentement à l'adoption souffre paradoxalement de cette simplicité (voir les articles 347 à 348 du code civil) car cette simplicité conduit à ce qu'il soit traité en peu de temps dans les formations aux professions juridiques et sociales.

⁶⁶ Les DAP peuvent être partielles ou totales ; certaines statistiques ne les incluent pas dans la catégorie « enfants confiés ».

[297] La présentation résumée d'une situation montre la succession des étapes conduisant à la proposition, tardive, de DAP, en parallèle à la dégradation de l'état de l'enfant.

Tableau 46 : Pendant 8 ans, l'exemple d'un parcours de vie chaotique

Étapes	Année	Des faits	L'enfant : son état, son lieu de vie, ses relations	Action des services sociaux	Situation juridique
1	juin 2011	Naissance puis au domicile des parents	Ses parents souffrent tous les deux de troubles psychiques ayant nécessité leur hospitalisation	Rien au dossier... mais un suivi	
2	5 jours plus tard	OPP... puis accueil à la pouponnière (pendant 1 an)	Les services sociaux essaient de maintenir le contact entre l'enfant et ses parents... mais les visites médiatisées sont annulées à l'initiative des parents ou de leurs soignants		Confié à l'ASE
3	Mai 2012	Après 1 an à la pouponnière, il est confié à une assistante familiale qui le garde moins d'une semaine			idem
4	Mai 2012	Retour à la pouponnière pour 2 mois		Cherchent à toute force des rencontres enfants parents	idem
5	Juillet 2012	Accueilli par une autre assistante familiale qui le garde 3 ans (et sous le secret pour éviter des visites du père)			idem
6	Sept. 2015	Accueilli par une autre assistante sociale relais qui le garde 4 mois			idem
7	Février 2016	Accueilli par une autre assistante sociale d'un département voisin... pendant 3 ans. Apparemment, il s'y sent bien. Des faits (très probablement mal interprétés) conduisent à son départ de cette famille d'accueil			idem
8	Avril 2019	Une unité du CDE		Début déc. 2019, jugement : DAP - ni la mère ni le père ne sont présents à l'audience (mais un avocat les représente) - le juge rappelle que possible désintérêt parental... mais indique aussi « <i>si les parents montrent de l'affection...</i> »	
9	Déc. 2019	MECS	L'enfant (7,5 ans) change de lieu d'accueil le 28 décembre Un an plus tard : extraits du projet d'accompagnement personnalisé (PAP) : <i>Pour lui, les adultes ne le croient pas, fort sentiment d'injustice (...) Il adopte des comportements violents et une absence de sentiment de culpabilité particulièrement inquiétante.</i>		Idem + DAP

Source : Dossier (anonymisé) ; traitement mission IGAS.

[298] Cette situation est bien résumée dans un compte rendu de l'équipe pluridisciplinaire de suivi. En sont extraits les paragraphes suivants qui permettent de mieux comprendre les choix passés⁶⁷ : maintenir à toute force des liens entre parents et enfant, malgré les effets nocifs pour celui-ci.

⁶⁷ Ce biais se lit aussi dans certains paragraphes de rapports des services sociaux dont la signification pose question, par exemple :

- « A contrario, une distanciation factualisée par une échappée symbolique de l'espace d'échanges est observée chez le jeune enfant
- Or, après cette période d'évolution plutôt favorable, les éléments d'évolution de la situation familiale nous conduisent à poser un bilan plus nuancé.

La dégradation de l'état de santé des parents conduit à une nouvelle hospitalisation, correspondant à une période de près de 10 mois sans rencontre parents-enfant. Durant cette intervalle il est paru complexe de soutenir l'exercice de la

« Mr et Mme connaissent une problématique psychologique qui les conduit régulièrement à des hospitalisations de plus ou moins longues durées ; ce qui empêche de maintenir un lien de parentalité avec leur fils.

Monsieur est en dehors de la réalité et pense pouvoir permettre à son fils de réintégrer le domicile familial dans peu de temps. Monsieur était opposé à la DAP. Madame est plus consciente de sa pathologie. Elle n'est pas en demande de nouvelles de son fils. Ce qu'il lui importe est qu'il soit en bonne santé et aille bien.

Un droit de correspondance a été accordé à ces deux parents. Droit qu'ils n'exercent pas beaucoup. Quand un courrier arrive aux mains de l'enfant, ce dernier ne les lit pas.

Les visites médiatisées ont été suspendues depuis 2014. »

La grand-mère maternelle « a déjà élevé et pris en charge l'éducation de la fille aînée de . Elle souhaiterait faire les démarches pour accueillir son petit-fils à son domicile. Monsieur s'est opposé violemment à cette idée. Madame est dans la culpabilité. »

(...) (**l'enfant**) refuse le lien d'attachement. Il se protège le plus possible. Pour ce dernier, il est « dangereux » de s'attacher à quelqu'un. »

« CONCLUSIONS :

Poursuite du placement à la MECS...

- (...)

- Demande d'ouverture des droits de visites médiatisées organisées par les référents ASE »

parentalité. Aussi, si les parents et leur situation au regard de leur absence effective a pu être verbalisée auprès d'X, force a été de constater que nos échanges n'ont fait émaner aucune question. »

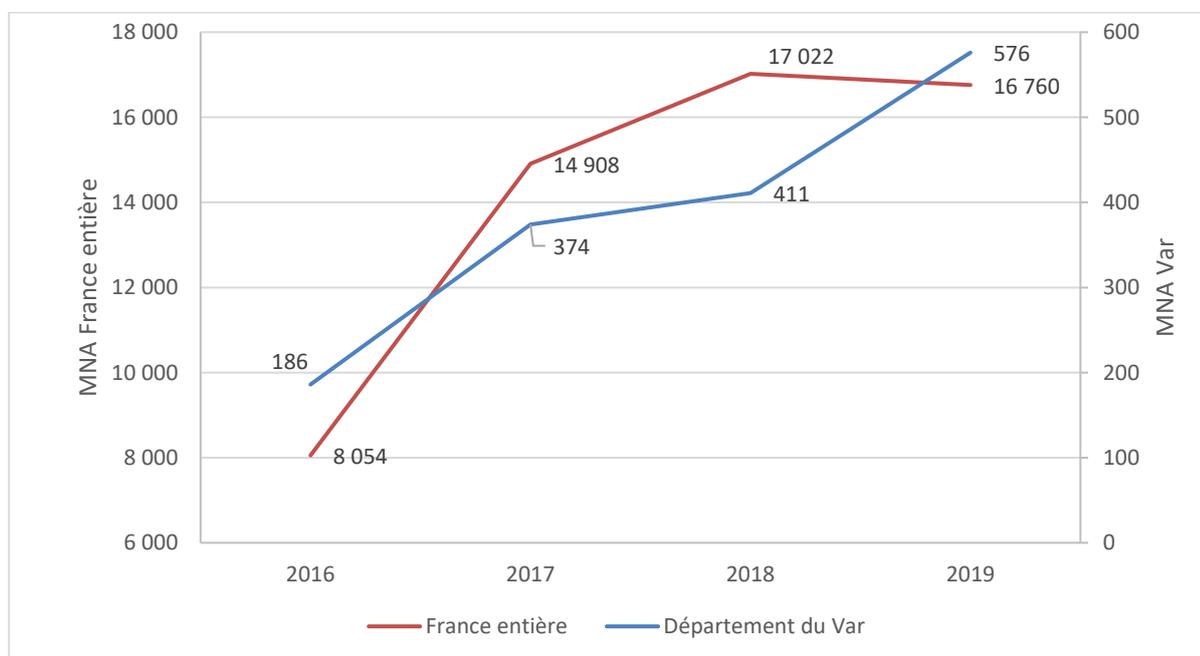
ANNEXE 7 : Les mineurs non accompagnés (MNA)

7.1 Comme en France entière, le nombre de mineurs non accompagnés a connu une forte augmentation depuis 2015

7.1.1 Le nombre de MNA pris en charge par l'ASE a triplé depuis 2016

[299] Comme les autres départements, le Var a connu une recrudescence des arrivées de jeunes mineurs non accompagnés depuis 2014. Le nombre de jeunes se présentant au conseil départemental en tant que mineurs non accompagnés (MNA) ainsi que le nombre de jeunes pris en charge et mis à l'abri ont triplé entre 2016 et 2019.

Graphique 13 : Évolution du nombre de situations actives de MNA entre 2016 et 2019



Source : Données DREES, traitement mission IGAS.

[300] Dans le même temps, le nombre de MNA France entière a doublé. Le ralentissement constaté France entière entre 2018 et 2019 n'a pas concerné le Var qui a connu une augmentation de 40 % du nombre de MNA pris en charge dont une part venant d'autres départements dans le cadre de la péréquation nationale. Le taux de péréquation appliqué au département du Var est de 1,46.

[301] 576 jeunes étaient en cours d'évaluation ou d'accompagnement en fin d'année 2019. Le nombre de ces situations actives a triplé depuis 2016 avec un nombre croissant de jeunes majeurs qui continuent d'être pris en charge par le Département pour qu'ils puissent terminer leur parcours de formation.

[302] Ces 576 MNA représentent 30 % des enfants pris en charge par l'ASE dans le Var alors que ce taux n'était que de 17 % en 2016 et 26 % en 2017.

Tableau 47 : Tableau récapitulatif des chiffres-clés

Tableau 48 :

	2016	2017	2018	2019	Évolution 2016/2020
Nombre des pré-accueils de jeunes qui se présentent comme MNA au Département	253	635	660	691	+173 %
Nombre de jeunes pris en charge (mis à l'abri)	120	nc	nc	401	+234 %
Nombre de jeunes évalués dans le département	110	453	342	220	+100 %
Nombre de jeunes reconnus MNA dans le département ⁶⁸	68	196	147	145	+133 %
Nombre de jeunes confiés à l'ASE par la justice (Var et hors Var)	119	221	244	245	+105 %
Nombre de situations actives en fin d'année (jeunes en cours d'évaluation et en accompagnement) Dont jeunes majeurs	186 ⁶⁹	374	411	576 Dont 203 majeurs	+209 %

Source : Conseil départemental.

[303] Cette augmentation importante du nombre de MNA a conduit le conseil départemental à s'organiser pour les prendre en charge et a développé des modalités d'accueil et d'accompagnement adaptées aux besoins de ces enfants et adolescents.

7.1.2 Les jeunes pris en charge par l'ASE ont dans l'ensemble les mêmes caractéristiques que les MNA en France entière.

[304] Comme en France entière, les jeunes pris en charge par l'ASE du Var viennent majoritairement de trois pays d'Afrique de l'ouest : Guinée (24,5 %), du Mali (21 %) et de Côte d'Ivoire. Les autres nationalités sont peu représentées et constituent des effectifs réduits : les Afghans représentent 4 % (3 % France entière), les Bangladais 5 % des jeunes confiés à l'ASE (comme en France entière). En 2019 une augmentation importante d'arrivées de MNA Tunisiens -- 16 jeunes en 2018 pour 56 en 2019 — a été constatée. Les Tunisiens ont représenté 10 % des MNA pris en charge dans le Var en 2019 (3 % en France entière). La mission MNA du ministère de la Justice a constaté également dans son rapport d'activité de 2019 une augmentation du nombre de jeunes venant du Maghreb et signale que certains d'entre eux font partie des jeunes en errance qui ont porté atteinte à l'ordre public⁷⁰ dans certaines villes ou quartiers.

[305] Les garçons représentent 97 % des mineurs pris en charge (France entière 95,5 %)

[306] Les jeunes confiés à l'ASE ont très majoritairement plus de 16 ans : 65,5 % dans le Var pour 59 % France entière. Près de 60 % ont 16 ans et près de 30 % ont 15 ans.

⁶⁸ Données Mission MNA du ministère de la Justice.

⁶⁹ En 2015 le nombre de situations actives était de 108.

⁷⁰ Rapport d'activité de la mission MNA du ministère de la Justice — Chapitre 7.3

Tableau 49 : Répartition par âge des MNA en 2019 en pourcentage

Âge	Var	France
17 ans	7	13,5
16 ans	58	45,5
15 ans	27	31
13-14 ans	6	9
10-12 ans	2	1

Source : Mission MNA du ministère de la Justice et données du service MNA du CD du Var. Traitement mission.

[307] Pour arriver en France, ils ont fait un voyage éprouvant et ont une histoire familiale le plus souvent douloureuse, une partie d'entre eux n'ayant plus aucun contact avec leurs proches.

7.2 Un service dédié et des moyens importants pour prendre en charge les MNA

7.2.1 Un service intégré chargé de la prise en charge des MNA

[308] Dans un premier temps, les MNA étaient pris en charge dans le dispositif classique de la protection de l'enfance. Avec la montée en charge du nombre de MNA, le Département a décidé de créer un service dédié au sein de la direction de l'enfance et de la famille. Ce service spécialisé sur l'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés a été créé en janvier 2018 et a été placé sous l'autorité de la directrice adjointe responsable du pôle aide sociale à l'enfance.

[309] Ce service, centralisé à Toulon, est composé de huit agents : une responsable de service, deux assistantes administratives qui créent et mettent à jour les dossiers, en lien chacune avec un inspecteur enfance spécialisé sur les dossiers des MNA. Trois coordonnatrices sont chargées d'organiser l'accueil, la mise à l'abri des jeunes et le suivi de leur parcours. En appui au service, le médecin référent assure la consultation médicale des primo-arrivants.

[310] Le service a formalisé quatre fiches de procédures détaillées et précises qui décrivent étape par étape les actions à réaliser pour l'accueil du jeune, l'évaluation de sa minorité et de son isolement, les préparations des audiences et les procédures de traitement des réorientations faisant suite à des OPP en provenance d'un autre département. Les fiches contiennent notamment les coordonnées des contacts utiles ainsi qu'une trame d'entretien pour le pré-accueil. Des lettres types sont à disposition des assistants du service pour cadrer la transmission des dossiers et la notification des décisions.

[311] Le service MNA tient à jour depuis 2018 un tableau de bord hebdomadaire pour assurer le suivi des jeunes en évaluation et en accompagnement ainsi que des jeunes en contrats jeunes majeurs et des sorties avec allocation mensuelle (ALM) en cours, classés par lieux d'accueil. Ce tableau indique également le nombre de refus de prises en charge et de sorties de la semaine avec les principaux motifs.

[312] Un module spécifique aux MNA est en cours de développement pour pouvoir extraire les informations utiles du logiciel GENESIS qui à ce jour doivent être recueillies par des tableaux Excel. La comparaison des données issues de sources différentes est délicate : les flux et le stock, les situations administratives — en cours d'évaluation, pris en charge, confiés à l'ASE — les dates des remontées font que les chiffres peuvent différer à quelques unités près entre ceux du service, ceux du ministère de la Justice ou ceux de la DREES.

[313] Le service MNA est chargé des relations avec les partenaires institutionnels. Un protocole d'accord relatif à la coopération renforcée a été signé le 8 janvier 2019 avec le procureur de la

République, la présidente et le juge des enfants, coordonnateur du TGI de Toulon et l'inspecteur d'académie directeur des services départementaux de l'éducation nationale du Var. Ce protocole vise à améliorer l'articulation entre les services lors de l'évaluation de la minorité et de l'isolement, à fluidifier le parcours des mineurs accueillis et à préparer l'accès à la majorité et à la sortie du dispositif de protection de l'enfance.

[314] Le président du conseil départemental a signé également le 6 novembre 2019 un nouveau protocole avec l'État pour organiser les réceptions des jeunes à la préfecture et à la police aux frontières, faciliter les opérations d'évaluation de la minorité et organiser les échanges d'informations entre les services⁷¹. Des plages horaires dédiées sont prévues pour recevoir les MNA. Le Var fait partie des départements qui expérimentent le fichier Appui à l'évaluation de la minorité (AEM)⁷².

[315] Face à l'augmentation brutale du nombre d'arrivées, le service MNA a lancé en urgence un appel à projets en 2017 pour la création d'un dispositif expérimental de 200 places pour la mise à l'abri, l'évaluation et l'accompagnement des MNA. Un nouvel appel à projets en cours de dépouillement a été lancé en 2020 pour 550 places. Il a pour objectifs d'éviter le recours aux hébergements à l'hôtel et de disposer d'une pluralité de structures pour offrir des réponses adaptées aux besoins des jeunes. La responsable du service MNA se déplace régulièrement dans les structures d'hébergement et d'accompagnement et s'y rend notamment à chaque incident.

7.2.2 Le budget consacré aux MNA a progressé de 69 % en deux ans pour atteindre 20 millions d'euros en 2019

[316] Les moyens alloués aux MNA font l'objet d'une comptabilisation spécifique qui regroupe toutes les dépenses qui se rapportent aux jeunes accueillis (hébergement, prestations externes, différentes allocations versées aux jeunes...). Le montant total des dépenses constatées en 2019 est de 20 millions d'euros.

Tableau 50 : Évolution des différents postes de dépenses relatifs à la protection de l'enfance, hors CDE 2017-2019 (en euros)

	CA 2017	CA 2018	CA 2019	évolution 2017/2019
MNA	11 832 503	19 562 000	20 014 364	169 %
Total budget ASE	61 516 411	69 499 304	73 008 758	119 %

Source : Conseil départemental, traitement mission IGAS.

[317] Selon le compte administratif 2019, hors CDE et assistants familiaux, le Var a dépensé 73 millions pour l'aide sociale à l'enfance. Le budget consacré aux MNA représente 27,5 % des dépenses de l'aide sociale à l'enfance.

[318] Les charges liées à l'accueil des mineurs non accompagnés constituent le poste de dépenses en plus forte progression (+ 69 % en 2 ans) alors que l'augmentation globale des dépenses pour l'ASE

⁷² Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 suite à la loi immigration et asile du 10 septembre 2018. Article R 221-15-1 du CASF.

est de 19 %. Cette augmentation de moyens est commentée par certains élus au conseil départemental qui s'émeuvent de l'importance de ces dépenses.

Séance de l'assemblée départementale du 25 février 2019, intervention de M. SERT : « Ces chiffres sous-estiment l'augmentation de la prise en charge des MNA. Un MNA coûte environ 50 000 euros donc la facture pour un peu plus de 500 MNA est de 25 millions d'euros et non 20 millions. »

Séance de l'assemblée départementale du 26 mars 2019, intervention de M. DANVY : « L'État se décharge sur les Départements. Il y a un moment donné où il va falloir dire stop. Nous arrivons à une somme absolument astronomique de près de 20 millions d'euros. Il va falloir faire quelque chose de concret. »

Tableau 51 : Ventilation des dépenses réalisées pour les MNA en 2019 et prévisions 2020 (en euros)

	CA 2019	BP 2020
Mesures accompagnement éducatif MNA assurées par l'ADSEAAV	4 147 792,68	3 700 000,00
Structures MNA + dotation FJT Brignoles	10 758 486,92	13 000 000,00
Hôtels pour MNA	4 080 525,46	3 300 000,00
Autres dépenses	1 027 561,00	

Source : Conseil départemental, traitement mission IGAS.

[319] Ce sont les structures d'hébergement et d'accompagnement (MECS, lieux de vie) qui constituent les plus grosses dépenses. Le montant des contrats jeunes majeurs et des ALM est de 3,890 millions d'euros en 2019.

[320] Le conseil départemental reçoit en retour la part forfaitaire prévue par les textes⁷³, à raison de :

- 500 euros par mineur évalué ;
- 90 euros par mineur et par journée pour la mise à l'abri pendant une durée de 14 jours ;
- 20 euros pendant 9 jours supplémentaires.

7.3 La réception des jeunes MNA, la mise à l'abri et l'évaluation sont bien organisées et s'effectuent dans de bonnes conditions

7.3.1 Le service MNA organise un pré-accueil des jeunes

[321] Le service MNA centralisé à Toulon assure le pré-accueil des jeunes dès qu'ils se présentent comme étant mineurs non accompagnés.

⁷³ Arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R 22112 du CASF.

Tableau 52 : Nombre de pré-accueils de MNA entre 2016 et 2020

	2016	2017	2018	2019	2020 (au 22/11)
Nombre des pré-accueils	253	635	660	691	617

Source : Conseil départemental.

[322] Après avoir vérifié que le jeune n'a pas déjà fait l'objet d'une demande semblable dans un autre département, il est reçu par les coordonnatrices. Celles-ci sont accompagnées par téléphone d'un traducteur pour pouvoir échanger dans la langue d'origine du jeune. L'objectif de l'échange qui se déroule sur la base d'une trame d'entretien est de recueillir des informations sur l'identité du jeune, la composition de sa famille, sur ses conditions de vie dans son pays d'origine et les motifs de son départ. Il lui est également demandé de présenter son parcours jusqu'à son arrivée à Toulon.

[323] À l'issue de cet échange qui est retranscrit sur une fiche synthétique, la coordonnatrice décide, en accord avec l'inspecteur enfance, de prendre ou pas le jeune en charge.

[324] Tous les jeunes reçus en pré-accueils ne sont pas pris en charge notamment s'il est flagrant lors de l'entretien que le jeune n'est pas mineur et/ou pas isolé ou si le jeune refuse cette prise en charge. Dans ce cas, le jeune se voit remettre une décision de non prise en charge avec les voies de recours possibles.

[325] Il n'existe pas de chiffres au niveau national sur le nombre de jeunes qui se présentent comme MNA et il n'est donc pas possible de savoir si le taux varois de 60 % de jeunes pris en charge après un pré-accueil est satisfaisant. Il convient de préciser que sont comptés dans les 40 % non pris en charge, des jeunes que le service va chercher au poste de police, mais qui fuguent avant d'arriver au service ou qui refusent la prise en charge.

7.3.2 La mise à l'abri et l'évaluation des MNA ont été confiées à l'ADSEAAV

[326] En 2019, 401 jeunes ont été pris en charge dans le Var dont 113 venant d'un autre département qui ont été réorientés par la DPJJ. Au 22 novembre 2020, 381 dont 138 réorientés DPJJ.

Tableau 53 : Nombre de jeunes mis à l'abri et pris en charge en 2019 et 2020

	2019	2020
Nombre de jeunes pris en charge	401	381

Source : Conseil départemental

[327] Depuis 2018, la mise à l'abri puis l'évaluation des jeunes qui se présentent comme mineurs non accompagnés a été confiée à l'ADSEAAV pour un prix de journée respectivement de 108,15 euros et de 250 euros.

[328] L'équipe mise à disposition par l'ADSEAAV est composée (en ETP) d'un chef de service, de deux évaluateurs, de trois référents éducatifs, de deux moniteurs éducateurs, d'un responsable hébergement TISF, de 2,37 surveillants de nuit qualifiés, d'un psychologue et d'une secrétaire.

7.3.2.1 La mise à l’abri s’effectue dans un hôtel dédié « Les trois mûriers »

[329] Les jeunes sont envoyés par le service MNA du département à l’ADSEAAV avec un mandat de prise en charge. Ils sont mis à l’abri dans un établissement réservé aux nouveaux arrivants. C’est un ancien hôtel dédié et aménagé pour recevoir les MNA ainsi que leurs accompagnateurs.

[330] Cet hôtel appelé « les trois mûriers » est un ancien relais de poste. L’hôtel, café, restaurant a été transformé pour recevoir 40 jeunes MNA en continu dans l’année.

[331] L’hôtel appartient à des personnes privées qui sont sur place et louent l’ensemble de l’immeuble et l’aménagent pour répondre aux besoins d’hébergement, de restauration et d’espaces collectifs et individuels pour les résidents et leurs encadrants. Des travaux sont en cours — escaliers, chambres, salles de bains —, mais l’état général de l’immeuble est très correct.

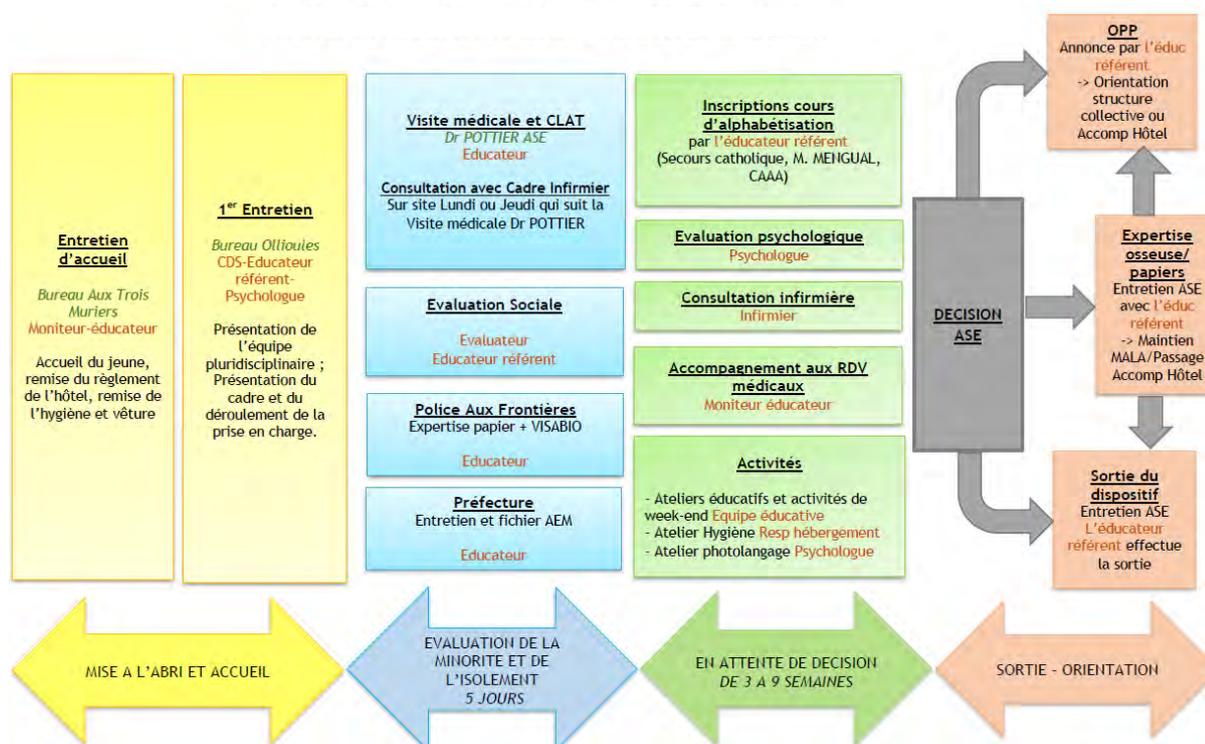
[332] Les locaux comprennent au rez-de-chaussée une grande salle de restaurant et une terrasse extérieure abritée et aménagée où on peut se réunir et prendre ses repas, une cuisine et une grande salle commune ainsi qu’une buanderie et des pièces de stockage. Aux trois étages supérieurs sont installées les chambres, la plupart individuelles même s’il reste encore des chambres pour deux à trois personnes avec des salles de bains et toilettes attenantes. Au 2^{ème} étage a été aménagé un bureau pour la responsable du site et les éducateurs. À l’entresol, un petit local de réception permet d’organiser les entretiens individuels de la psychologue et de l’infirmière, notamment.

[333] La restauration est réalisée sur place par les propriétaires avec un cuisinier — ancien MNA en CDI — et un jeune MNA en apprentissage.

[334] Le jeune est accueilli, des vêtements lui sont fournis et une chambre lui est attribuée pour qu’il puisse se reposer. Afin de respecter les consignes gouvernementales liées à la crise sanitaire, les jeunes sont isolés dans leur chambre pendant 7 jours et doivent attendre de pouvoir présenter un test Covid négatif avant d’être évalués.

7.3.2.2 L'évaluation est organisée pour être réalisée dans les 5 jours calendaires

Schéma 1 : Parcours du jeune arrivant dans le service de mise à l'abri



Source : ADSEAAV, Pôle MNA.

[335] L'ADSEAAV prend les différents rendez-vous pour que le jeune puisse faire son parcours d'évaluation dans le délai de cinq jours, tel que préconisé par les textes. Sont ainsi pris les rendez-vous avec le médecin du conseil départemental, la police aux frontières et la préfecture.

[336] Les jeunes sont reçus à la préfecture et à la police aux frontières pour la vérification du registre d'aide à l'évaluation de la minorité (AEM), la prise d'empreintes et la vérification des papiers d'identité (visabio). Les relations avec la préfecture sont fluides et décrites dans un protocole signé le 6 novembre 2019 entre le conseil départemental et l'État pour faciliter ces démarches, réserver des plages de rendez-vous pour les MNA et faciliter les échanges d'informations.

- **L'évaluation sociale réalisée par l'ADSEAAV se déroule en plusieurs étapes :**

- Un premier entretien avec le référent et le chef de service pour fixer le cadre de la prise en charge ;

[337] Les outils de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale précisant les droits des personnes sont remis à l'utilisateur ainsi que le règlement du site régissant notamment les conduites à tenir en collectivité.

- Une consultation avec une infirmière de l'ADSEAAV pour identifier les besoins à satisfaire en urgence, mais également des situations médicales (traitement, pathologies) ou de dépendance (addictions) qui seraient à prendre en compte à court terme ;

[338] L'infirmière assure le suivi médical et les éducateurs accompagnent la personne aux différents rendez-vous médicaux. En cas de traitement, une infirmière libérale est sollicitée afin de surveiller l'observance du traitement.

[339] L'infirmier est l'interlocuteur privilégié du médecin responsable de la Direction de l'Enfance et de la Famille du Département. Ce médecin reçoit en primo consultation tous les MNA : 370 ont été vus en consultation en 2019 et 221 en 2020. Ils sont tous envoyés au centre de lutte antituberculeuse. En 2019, 249 jeunes ont bénéficié d'une consultation en pneumologie (122 en 2020). 145 ont passé un test tuberculique intradermique et 184 une radiographie des poumons (respectivement 101 et 118 en 2020). Les jeunes peuvent faire l'objet d'un suivi particulier et être vus plusieurs fois en consultation ou envoyés chez des spécialistes (dentistes, gynécologues...).

- Une évaluation par le psychologue du service visant à effectuer un premier repérage des éléments psychologiques de la situation du/de la jeune (stress, tension...) et à évaluer la nécessité de mettre en place un suivi ;

[340] L'idée est de réaliser un premier repérage clinique des souffrances de la personne et ainsi de mettre en place des orientations en adéquation avec sa problématique. Ainsi, le psychologue du service reçoit la personne pendant la période de mise à l'abri, lors d'un premier entretien individuel, afin d'évaluer les facteurs de vulnérabilité (psychique, cognitif, émotionnel, social...). Un accompagnement psychologique individuel est proposé en cas de besoin repéré.

[341] Le psychologue met en place des groupes de parole, en utilisant des techniques de médiation (photolangage, dessin, écriture, jeux...) afin de faciliter l'expression des personnes, de créer une cohésion au sein du groupe.

- L'évaluation de la minorité et de l'isolement est réalisée durant les cinq premiers jours avec deux rendez-vous en entretien avec l'évaluateur et la personne accueillie en dehors du site des trois mûriers ;

[342] Des investigations s'en suivent notamment via internet et les réseaux sociaux. Le référent éducatif y note le comportement de la personne sur le site, son attitude, son intégration au sein du collectif...

[343] L'évaluation est présentée en équipe pluridisciplinaire et validée par le chef de service ou le directeur en cas d'absence. La trame d'évaluation a été élaborée conformément aux exigences de la réglementation en vigueur et en coopération avec le service MNA auprès du conseil départemental.

[344] Des ateliers et sorties complètent les éléments d'évaluation : l'équipe éducative met en place des activités occupationnelles et des sorties le week-end (bowling, karting, cinéma, plage, musée, pétanque...) Durant la semaine, des ateliers éducatifs sont proposés afin d'apporter à la personne des éléments de compréhension sur son nouvel environnement : gestion de la monnaie, acquisition des codes sociaux et bonnes conduites en France, cours de français dans le quotidien, arts plastiques, ciné-débat...

7.3.2.3 L'apprentissage de la langue française démarre dès la mise à l'abri

[345] Plusieurs conventions sont passées avec des associations pour l'apprentissage de la langue française. La diversification de l'offre de formations permet un programme pédagogique adapté à chaque profil.

[346] Une convention de partenariat a été signée avec le Secours Catholique afin que les personnes mises à l'abri puissent bénéficier de cours d'alphabétisation à raison de deux journées par semaine.

[347] Selon le niveau et les places disponibles, les personnes accueillies peuvent être également inscrites au « Comité Accueil Alphabétisation Activités » (CAAA) qui a pu former 23 jeunes au français en 2020 malgré le contexte sanitaire défavorable. Des ateliers d'insertion professionnelle et des ateliers d'insertion socioculturelle (spectacles, visites...) sont proposés. Il est également possible d'y passer un diplôme d'initiation à la langue française.

[348] Cinq places sont disponibles aux cours de Français langue étrangère (FLE) en partenariat avec la Fédération des Œuvres Laïques (FOL).

7.3.2.4 Le rapport d'évaluation est complet et de qualité reconnue et appréciée

[349] Les professionnels consignent leurs observations tout au long de la semaine sur un logiciel appelé GLOBULES qui retrace les activités réalisées, le comportement du jeune et les observations faites par les professionnels au cours de la semaine. C'est sur la base de ces informations qu'un rapport social est rédigé et envoyé à l'issue des cinq jours d'évaluation. Le rapport d'évaluation social est complet, bien documenté avec les informations sur l'enfant et sa famille, le récit de son voyage jusqu'à Toulon puis des éléments factuels sur le déroulement de son séjour aux Trois mûriers. Le rapport se termine par un avis sur la minorité et l'isolement du jeune.

[350] Les modalités d'évaluation dans le Var répondent aux préconisations du guide de bonnes pratiques publié le 23 décembre 2019 qui a été élaboré dans le cadre d'un groupe de travail pluri-partenarial, avec le concours du ministère de la Justice, du ministère des Solidarités et de la Santé, du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

7.3.2.5 L'inspecteur enfance décide des suites données à l'évaluation

[351] À l'issue du délai de cinq jours, un dossier est constitué composé des documents administratifs, de l'avis du médecin et d'un rapport de synthèse réalisé par l'ADSEAAV. Il ressort de la lecture des dossiers que l'avis médical fourni à l'inspecteur est difficile à interpréter⁷⁴.

[352] À l'examen du dossier, l'inspecteur peut refuser la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance s'il estime que le jeune ne remplit pas les conditions requises. Si l'enfant ou l'adolescent a un proche ou un membre de sa famille en France, il peut proposer au juge de le confier à un tiers de confiance. Le jeune sortira alors du dispositif des mineurs non accompagnés. Un seul enfant est dans ce cas en 2020. Il a été confié à son frère, ancien mineur non accompagné devenu majeur. Un projet semblable est en cours pour une autre fratrie.

[353] Si le jeune n'est manifestement pas mineur, il est envoyé vers un CHRS. Le jeune est alors informé de la décision. Il lui est remis en main propre une décision motivée avec les voies de recours. Il doit quitter les « trois mûriers » et reçoit un sac à dos avec une couverture et 50 euros ainsi que les adresses des différentes associations susceptibles de le recevoir et de l'orienter.

[354] En 2019, 35 % des évaluations ont donné lieu à un refus, en 2020 moins de 20 %. Le service MNA gère les contentieux qui représentent environ 10 % des dossiers avec la direction des affaires juridiques (DAJ) du Département.

⁷⁴ Les dossiers consultés par la mission portaient un avis médical rédigé comme suit « peu probant qu'il soit mineur »

Tableau 54 : Nombre et résultats des évaluations de la minorité et de l'isolement

	2019	2020
Nombre de jeunes évalués dans le département	220	201
Évaluations positives	145	162
Évaluations négatives	75	35
Doute		4

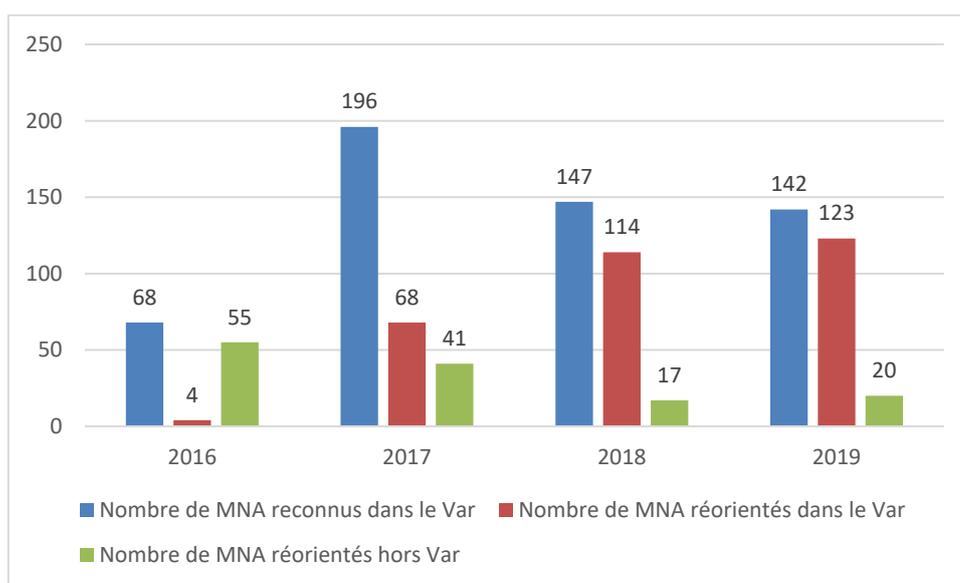
Source : Conseil départemental — service MNA.

[355] Les dossiers considérés comme recevables sont envoyés au tribunal de Toulon pour ordonnance provisoire de placement.

7.3.2.6 Le conseil départemental a des relations suivies avec le tribunal de Toulon

[356] Le nombre de MNA confiés à l'ASE du Var par la justice a doublé entre 2016 et 2017 et s'est stabilisé entre 2018 et 2019. Les services de l'ASE prennent en charge depuis 2018 presque autant de jeunes issus d'autres départements que de jeunes évalués dans le Var.

Graphique 14 : Évolution du nombre de MNA confiés à l'ASE du Var par la justice



Source : Mission MNA du ministère de la Justice.

[357] Les magistrats rencontrés ont fait part de la bonne coordination avec le service MNA et ont salué la qualité des dossiers transmis pour les audiences.

[358] Le tribunal de Toulon connaît depuis octobre 2019 des difficultés en matière de ressources humaines qui, alliées à la crise sanitaire, font que les délais de décisions se sont beaucoup allongés. Alors que le service MNA obtenait des décisions dans les 8 à 15 jours, les délais étaient en décembre de plusieurs mois : à fin octobre 2020, le service MNA recevait des ordonnances de placement provisoires (OPP) pour des dossiers présentés fin août.

[359] Cet allongement des délais pose problème pour l'organisation de l'accueil des MNA. Si de nouveaux jeunes arrivent aux « trois mûriers » et que le nombre de places est saturé, les jeunes en attente d'OPP doivent quitter cet établissement et sont hébergés ailleurs, quelquefois dans des hôtels. Ainsi au 11 octobre 2020, comme l'établissement des trois mûriers était plein, 21 jeunes en attente d'OPP ont dû être déplacés dans d'autres structures : six dans des hôtels dédiés aux MNA, sept en MECS, mais aussi quatre en logement diffus, trois dans des hôtels de tourisme et un en séjour de rupture.

[360] Cette période d'attente est également critique pour le jeune, en particulier lorsqu'il se trouve dans des structures peu encadrées. En effet, outre le stress généré par cette attente, il ne peut pas commencer son parcours d'intégration et, même s'il reste hébergé et nourri, il ne dispose pas de moyens financiers. C'est pourquoi, certains jeunes fuguent, d'autres peuvent se faire embarquer par des réseaux dans différents trafics illicites. Il en a été ainsi en 2019 où des jeunes tunisiens hébergés au « Trois mûriers » ont participé à des trafics de stupéfiants qui ont fait l'objet de signalements au parquet.

[361] Ces situations restent toutefois peu fréquentes. En mars 2021 sur plus de 600 jeunes pris en charge par l'ASE, 27 MNA ont fait l'objet d'une garde à vue et une dizaine sont véritablement inscrits dans la délinquance, victimes de réseaux de trafiquants de stupéfiants.

7.4 Les MNA bénéficient d'une offre d'accompagnements diversifiée

7.4.1 Un choix de structures d'accompagnement adaptées aux besoins de ces adolescents

[362] L'action 37 du schéma départemental de l'enfance prévoyait de « Définir les modalités progressives de prises en charge diversifiées et adaptées des mineurs non accompagnés ».

[363] C'est dans ce cadre que le conseil départemental a lancé en 2017 un appel à projets pour la création d'un dispositif expérimental de 200 places dans un premier temps pour la mise à l'abri, l'évaluation, et l'accompagnement des MNA dans le Var. Le cahier des charges prévoyait :

- Un dispositif d'accueil, de mise à l'abri immédiate, d'évaluation et d'orientation avec un pôle évaluation et un pôle hébergement ;
- La création d'une structure d'accueil de court séjour de 30 places ;
- La création d'une structure de suivi et d'accompagnement de moyen et long séjour de 30 places ;
- La création d'une structure de suivi et d'accompagnement en autonomie et semi-autonomie de 110 places.

[364] Un nouvel appel à projets qui est en cours de dépouillement a été lancé en 2020 pour 550 places pour la mise à l'abri, l'évaluation et l'accompagnement des MNA. L'objectif est notamment d'éviter le recours à l'hébergement dans des hôtels. Pour ce faire, une centaine de places doivent être trouvées en dehors de ces hôtels.

[365] L'appel à projets est divisé en trois lots :

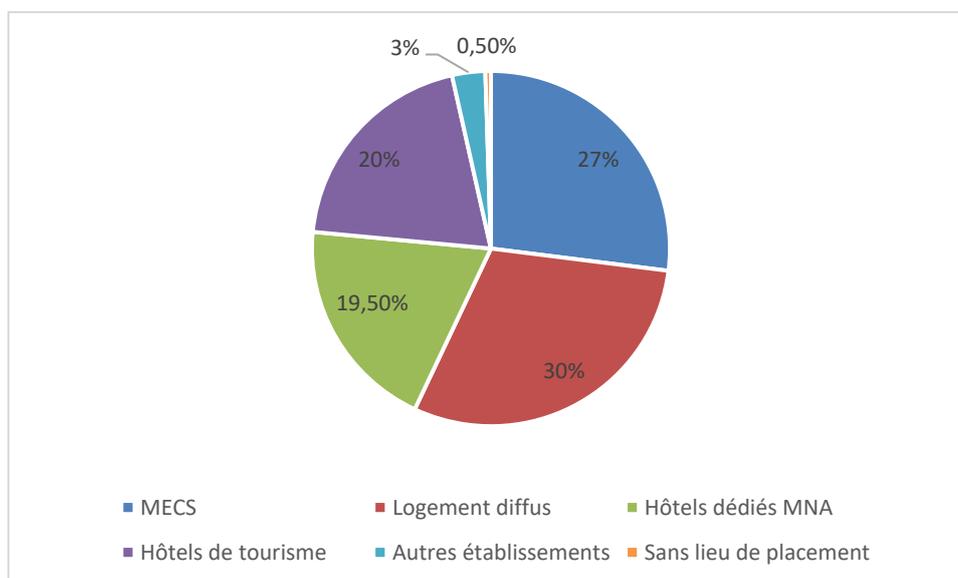
- Création d'un service de mise à l'abri immédiate, d'évaluation, d'orientation et d'accueil collectif de court séjour : évaluation et hébergement de 40 places ;
- Création de structures diversifiées d'hébergement, de suivi et d'accompagnement de 210 places ;

- Création d'une ou de structures en charge du dispositif de suivi et d'accompagnement en autonomie et semi-autonomie de 300 places.

[366] Les MNA peuvent ainsi être hébergés dans différents types de structures qui sont couplées avec des accompagnements plus ou moins renforcés par des équipes éducatives : MECS et autres établissements (115 places), hôtels dédiés (80 places), logements diffus (320 places), hôtels de tourisme (90 places). Le service MNA suit chaque semaine les entrées et sorties par structures.

[367] Au jour de notre contrôle⁷⁵, 30 % des MNA en accompagnement étaient hébergés dans du logement diffus, 27 % en MECS, 19,5 % dans des hôtels dédiés et 20 % dans des hôtels de tourisme, 3 % dans d'autres établissements : MECS non dédiées aux MNA et établissements situés dans un autre département. Deux MNA hors Var étaient en attente d'un lieu de placement.

Graphique 15 : Répartition des MNA par type d'hébergements au 11 octobre 2020.



Source : Données conseil départemental, traitement mission IGAS.

7.4.1.1 Les MECS et établissements dédiés aux MNA

Trois associations accueillent des groupes de MNA dans des MECS et disposent de 89 places en collectifs.

Tableau 55 : Nature de l'accueil des MNA en MECS

Établissement/dispositif	Commune	Ouverture	Capacités autorisées	Modalités d'accueil	Prix de journée 2020
LE CAIRN	CUERS	16/10/2018	6 en collectif	MECS	127 euros
ADAPEI LA PETITE GARENNE	LA SEYNE	24/10/2018	44 en collectif	MECS	130 euros
APPRENTIS D'AUTEUIL SAINT-ELME	LA SEYNE	06/01/2020	39 collectifs	MECS	126 euros

Source : Conseil départemental.

⁷⁵ Données au 11 octobre 2020 pour 319 jeunes en accompagnement.

[368] Le prix de journée est fixé en 2020 entre 126 et 130 euros. Il s'agit d'un accompagnement en MECS classique, mais dédié à des groupes exclusivement de MNA.

[369] La mission n'a pas pu se rendre dans les MECS. Son rendez-vous pris avec l'ADAPEI pour aller visiter la petite Garenne a dû être annulé, 34 jeunes et 2 éducateurs venant d'être testés positifs à la Covid 19.

[370] Les autres MECS du département du Var accueillent également à la marge des MNA parmi d'autres enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance. En octobre 2020, deux MNA étaient accueillis à la MECS Aiguebelle, deux à La Valbourdine et deux au Prélude.

[371] Trois autres établissements (cf. tableau ci-dessous), lieux de vie et foyer de jeunes travailleurs, complètent l'offre des MECS et assurent l'accompagnement de petits groupes de jeunes MNA. La maison des frères permet d'avoir un lieu d'accueil pour des jeunes filles.

Tableau 56 : Les autres modalités d'accueil de MNA : FJT, lieux de vie

Dispositif/établissement	Commune	Ouverture	Capacités autorisées	Modalités d'accueil	Prix de journée 2020
SOLIDARIZ TOIT	SAINT MAXIMIN	oct-18	6 en collectif	Lieu de vie	134 euros
MLH LA MAISON DES FRÈRES	LE BEAUSSET	01/12/2018	10 filles	Lieu de vie	125 euros
RHJ BRIGNOLES	BRIGNOLES	2016	10 en collectif	FJT	Forfait 25 733 euros

Source : Conseil départemental.

7.4.1.2 L'accueil dans des logements indépendants pour des jeunes autonomes ou en voie de l'être

Tableau 57 : Logement diffus

Dispositif et établissement	Commune	Date d'ouverture	Capacités autorisées	Modalités d'accueil	Prix de journée 2020
LE CAIRN	CUERS	16/10/2018	6 en collectif +14 diffus	Studios	76,92 euros
ADSEAAV DIFFUS	Ensemble du Var	2016	300 diffus	Réseau accueil diversifié	76,92 euros

Source : Conseil départemental.

[372] Le Cairn et l'ADSEAAV hébergent des jeunes dans des logements diffus avec un suivi éducatif et une préparation à l'autonomie. Les jeunes sont logés dans des appartements du marché immobilier privé, soit dans des studios, soit à plusieurs en colocations à proximité autant que possible des lieux de stage ou d'apprentissage.

[373] À fin 2020, les logements permettent d'héberger des adolescents sur l'ensemble du territoire : quatre à Vibaudan un à Trans en Provence, deux à Six Fours, un à Saint-Raphaël, six à Roquebrune, un à Méounes, quatre aux Arcs, deux au Val, quatorze à Le Luc, dix à La Seyne-sur-Mer, un à La Garde, dix à Hyères, dix-sept à Fréjus, trente-quatre à Draguignan, un à Cotignac, vingt-deux à Brignoles, seize à Saint Maximin et quatre-vingt-treize à Toulon.

[374] Les jeunes sont en semi-autonomie ou autonomie. Chaque jeune a un référent qui vient le voir régulièrement dans son appartement — toutes les semaines ou tous les quinze jours selon le niveau d'autonomie du jeune — et est en contact téléphonique autant que de besoin.

7.4.1.3 Les hôtels dédiés

[375] Trois hôtels ont été privatisés par l'ADSEAAV pour accueillir des MNA et leurs équipes d'accompagnement dans le même esprit qu'aux « trois mûriers ».

Tableau 58 : Accueil en hôtel dédié aux MNA

Nom de l'Hôtel	Localisation	Nombre de jeunes au moment de la visite de l'IGAS	Nombre de places autorisées	Prix de journée
Le Portalet	Hyères	23 jeunes	24	115,96 euros
Blue Hôtel	La Seyne-sur-Mer	18 jeunes	16	115,96 euros
Le Kangourou	Fréjus	19 jeunes	40	115,96 euros

Source : Conseil départemental.

[376] Les jeunes hébergés dans ces hôtels bénéficient d'un accompagnement éducatif élargi par les équipes de l'ADSEAAV complété par le personnel hôtelier. Au Blue hôtel et au Portalet, trois accompagnateurs sont présents dans l'hôtel en permanence.

[377] Le Kangourou à Fréjus accueille des MNA et possède aussi cinq places de Service d'Accueil d'Urgence et d'Orientation (SAUO) et les équipes d'accompagnement sont plus nombreuses. Le soir, un veilleur de nuit est présent en plus de l'équipe hôtelière. Dans la semaine, en journée, entre 7 et 10 accompagnateurs (référents éducatifs, psychologues, moniteurs éducateurs) se relaient de 8 heures à 21 heures, par équipes et sont de 2 à 6 en même temps selon les heures sur le site. Le week-end, 2 à 4 personnes sont présentes de 8 heures à 21 heures.

[378] À la date de notre visite en janvier 2021, soixante jeunes sont accueillis dans ces hôtels dédiés. 32 MNA depuis 2020, 24 depuis 2019, 4 depuis 2018. Ils ont majoritairement au moins 16 ans : 30 ont 17 ans, 21 ont 16 ans, 6 ont 18 ans, 2 ont 15 ans et un seul a plus de 19 ans. Ils sont pratiquement tous en formation qualifiante ou en apprentissage. Cinq sont encore en formation linguistique, et cinq sont suivis par la mission locale en construction de projet professionnel (Begin) ou en attente de contrat d'apprentissage.

7.5 La réservation de places dans des hôtels de tourisme

[379] Le conseil départemental réserve également des places dans des hôtels de tourisme. Le nombre de places autorisées à l'hôtel est passé de 155 places en 2018 à 91 en 2020, le nombre de places occupées dans la même période de 141 à 56. L'objectif du nouvel appel à projets est de supprimer les hébergements des MNA dans ce type d'hôtels.

Tableau 59 : Nombre de places autorisées, localisation et nombre de jeunes présents dans les hôtels de tourisme la semaine du 25 janvier 2021

Nom de l'Hôtel	Localisation	Nbre de jeunes au moment de la visite de l'IGAS	Nombre de places autorisées
Les trois Dauphins	Toulon	4	14
Little palace	Toulon	8	8
Le Jaurès	Toulon	3	9
Le Triolet	La Valette	10	22
Ibis	Brignoles	33	38

Source : Conseil départemental, traitement mission IGAS.

[380] Le suivi éducatif des jeunes dans les hôtels est assuré par l'ADSEAAV et facturé 60,96 euros. Chaque professionnel a dix jeunes en référence. Ils passent dans l'hôtel dans la journée entre 9 heures et 18 heures en fonction des rendez-vous avec les jeunes et des accompagnements à réaliser. Deux professionnels assurent une permanence à l'hôtel deux jours par semaine jusqu'à 19 heures. Deux psychologues (1 ETP) viennent aussi rencontrer les jeunes.

[381] Ce type d'hébergement est réservé aux adolescents les plus autonomes et les plus matures. C'est pourquoi dans l'ensemble les jeunes ont plus de 16 ans et sont en cours de parcours de formation. On peut noter toutefois à l'hôtel Ibis de Brignoles, la présence de sept jeunes de 15 ans, dont un, non scolarisé avec un doute sur sa minorité. Un autre jeune de 15 ans en attente d'OPP est hébergé au « little palace ».

[382] La mission s'est rendue dans trois hôtels, sans avoir prévenu de sa visite. Dans deux d'entre eux — Le Jaurès et les trois dauphins — nous avons pu discuter avec les propriétaires des hôtels et visiter les chambres. Il s'agit d'hôtels de tourisme simples et bien tenus qui sont occupés par des clients de passage. Les chambres sont de taille correcte avec une salle de bain attenante. Les propriétaires veillent sur les jeunes et ont les noms et les numéros de téléphone des éducateurs. Ils les connaissent même s'ils ne les voient pas tous les jours. Sauf exception, les jeunes ne sont pas dans les chambres dans la journée, mais nous en avons rencontré deux, l'un qui revenait de ses cours et le second qui rentrait du travail (apprentissage en boulangerie). Les jeunes déjeunent à l'extérieur. Une convention est passée avec un restaurant d'insertion dans le quartier pour les repas.

[383] Le troisième hôtel visité est Le Triotel. C'est un hôtel social en bord d'autoroute qui reçoit des publics en difficulté. Nous avons pu constater la présence d'une éducatrice et d'un psychologue avec une stagiaire, présents vers 17 heures et jusqu'à 20 heures. Ils n'avaient pas de local pour recevoir les jeunes et s'étaient donc installés dehors. Les jeunes rentraient à l'hôtel et venaient les saluer et discuter avec eux en confiance. Nous avons visité les chambres individuelles et de bonne taille avec une salle de bain. Nous avons pu constater qu'un jeune de 16 ans était affecté dans cet hôtel et qu'il avait l'air un peu perdu, parlant mal le français. D'autres jeunes rencontrés étaient très éloignés de leur lieu de formation (une heure trente de trajet avec plusieurs changements). L'hôtel ne fait pas restaurant et il n'est pas très commode de se restaurer dans le quartier surtout en période de confinement.

[384] Les jeunes MNA se connaissent entre eux et ne se plaignent pas de cet hébergement. Toutefois, il semble à la mission que ce type d'hôtel n'est pas vraiment adapté pour des longs séjours ou pour de jeunes MNA. En effet, il n'y a pas de veilleur la nuit en dehors du personnel de l'hôtel et l'encadrement est assez éphémère dans un environnement peu sécurisé et peu sécurisant.

7.5.1.1 L'accès à des séjours de rupture

[385] Des jeunes sont envoyés en séjour de rupture lorsque leur présence peut constituer un danger pour les autres jeunes ou pour le mineur lui-même. Ainsi, en 2019 trois jeunes ont été envoyés en séjour de rupture et sept en 2020 (dont deux qui ont démarré en 2019). Les séjours de rupture se déroulent en dehors du département et notamment au Havre Poppins (prix de journée 180 euros).

7.5.2 L'accompagnement vers l'insertion passe d'abord par la formation

[386] Les MNA pris en charge par l'ASE ont tous un projet pour l'enfant (PPE) qui figure dans leur dossier et qui décrit leur projet et assure un suivi de l'avancement de leur parcours. Après vérification de leur niveau de français et mise à niveau si nécessaire, les jeunes soit entrent en formation à l'éducation nationale, collège ou lycée, soit en apprentissage.

[387] Les formations suivies sont essentiellement des formations professionnelles de niveau CAP dans des secteurs en tension : métiers de bouche (boulangier, pâtissier, cuisinier...) métiers du bâtiment (plombier, plaquiste...) et de la mécanique. Des échanges avec les jeunes il ressort que les jeunes s'adaptent à l'offre de formation existante.

[388] Les jeunes font également du sport avec des éducateurs sportifs et sont inscrits dans des clubs. Ils ont aussi la possibilité d'avoir accès à la culture française (spectacles, sorties...).

[389] Les jeunes reçoivent de l'argent pour se vêtir (60 euros) et de l'argent de poche (80 euros) et une prime à la réussite scolaire (164 euros). Il est difficile d'ouvrir un compte bancaire pour ces jeunes donc l'argent est versé sur le compte de l'association qui le gère pour le jeune. Lorsque le jeune est en apprentissage, il est imposé que tout son salaire soit épargné et il lui est interdit d'envoyer de l'argent dans son pays pour pouvoir préparer sa sortie du dispositif ASE. Au moment de notre contrôle, un jeune apprenti venait de sortir du dispositif avec 10 000 euros d'économies.

7.5.3 Les MNA sont pris en charge dans le Var au-delà de 18 ans

7.5.3.1 Les MNA sont éligibles aux contrats jeunes majeurs et aux allocations mensuelles

[390] Les jeunes ont un entretien à 17 ans pour préparer la majorité avec le référent éducatif et l'inspecteur enfance. Si le jeune est volontaire et est inscrit dans une formation qualifiante, il peut obtenir un contrat jeune majeur ou une allocation mensuelle (ALM). Sinon, il est envoyé vers un CHRS.

[391] Le conseil départemental continue à prendre en charge des jeunes adultes de plus de 18 ans. Comme pour les autres jeunes confiés à l'ASE le conseil départemental du Var est ouvert à la signature de contrats jeunes majeurs. À fin 2019, 203 MNA devenus majeurs continuaient d'être accompagnés par le Département. 86 % d'entre eux, soit 175, bénéficiaient d'un contrat jeune majeur. Pour y avoir accès, le jeune doit en faire la demande et son éducateur doit valider le projet. Ces contrats de six mois permettent aux jeunes de poursuivre leur formation. Ces contrats sont renouvelables si les jeunes remplissent bien les objectifs assignés dans leur contrat.

[392] Les jeunes majeurs peuvent continuer d'être hébergés et suivis. Les trois quarts d'entre eux sont alors dans des logements diffus, 10 % dans des hôtels et 15 % dans des établissements dédiés aux MNA. Les jeunes peuvent également obtenir une allocation mensuelle calculée en fonction de leur situation. Le montant peut s'élever jusqu'à 600 euros par an.

Tableau 60 : Accompagnement des jeunes majeurs

	Au 31 décembre 2019	Au 22 novembre 2020
Jeunes en contrat jeune majeur	175	207
Jeunes avec ALM	28	50
Total des jeunes majeurs en accompagnement ASE	203	257
% en CJM	86 %	80 %

Source : Conseil départemental.

7.5.3.2 La sortie du dispositif reste une étape délicate

[393] Les jeunes doivent obtenir des autorisations de séjour et de travail. Ils déposent une demande de carte de séjour en préfecture un mois avant leur majorité. Pour avoir leur titre, ils doivent être en formation qualifiante au moins 6 mois avant leur majorité, mais l'obtention d'une carte de séjour et de travail n'est pas garantie.

[394] Le conseil départemental continue à prendre en charge les majeurs qui n'ont pas atteint leurs six mois de formation qualifiante ainsi ceux qui se voient attribuer un récépissé qui ne permettent pas au jeune d'obtenir un travail et un logement. Or, si le nombre d'obligations de quitter le territoire français est en forte décroissance, la préfecture octroie souvent deux récépissés de quatre mois chacun avant de délivrer un titre de séjour.

[395] En 2020, sur les 137 MNA nés en 2001 : 8 ont reçu une obligation de quitter la France (OQTF), 26 un récépissé, 94 un titre de séjour et un a obtenu un titre de séjour suite à recours d'OQTF. Pour les 232 MNA nés en 2002 : 2 ont reçu une OQTF, 83 un récépissé et 87 un titre de séjour. Les autres sont sortis du dispositif (fugues) avant la majorité sans, semble-t-il avoir déposé de demande de titre de séjour.

[396] La question du devenir des jeunes MNA arrivés nombreux ces dernières années, va devenir importante. En effet, fin 2020, plus de 250 jeunes sont en CJM ou en ALM. D'autres vont atteindre la majorité et vont devoir quitter les structures d'accueil et d'accompagnement mises en place par le conseil départemental. Même bien formés, ils ne pourront pas s'intégrer professionnellement et socialement s'ils n'obtiennent pas les autorisations de rester sur le territoire avec des titres de séjour. Sans travail, sans hébergement, sans moyens financiers, ils se retrouvent dans la rue et deviennent des proies faciles pour les réseaux divers de délinquance alors que le Département a investi et porté ces jeunes pendant plusieurs années et leur a donné un espoir d'un avenir et d'une vie plus sereine que dans leur pays d'origine.

ANNEXE 8 : L'adoption et les pupilles de l'État

8.1 L'organisation de l'adoption dans le Var

8.1.1 Un service dédié au conseil départemental, au fonctionnement stabilisé.

[397] Depuis la loi du 2 mars 1982, les Conseils départementaux disposent d'une compétence centrale en matière d'adoption, ces missions étant intégrées à la protection de l'enfance; la délivrance de l'agrément aux familles pour permettre une adoption est en particulier une compétence exclusive des conseils départementaux.

[398] Prenant la suite d'un service nommé « maison de l'adoption » jusqu'en septembre 2018, le service départemental de l'adoption a été créé à la direction de l'enfance et de la famille, au sein du pôle « aide sociale à l'enfance ». Dirigé par une inspectrice enfance, le service comprend au 31/10/2020 sept agents pour 6,4 ETP. Il est chargé du pilotage de l'évaluation et de la décision pour l'agrément d'adoption, de l'accompagnement des familles adoptantes, de la prise en charge des accouchements anonymes et de l'accès aux origines personnelles pour les citoyens en faisant la demande⁷⁶. L'équipe comprend notamment une psychologue à temps partiel (40 %), un travailleur social pour les dossiers d'accès aux origines personnelles et une assistante de service social pour l'adoption internationale.

[399] En cohérence avec la répartition générale des fonctions entre le service central et les unités territoriales sociales (UTS), services de proximité, l'évaluation des candidatures pour les agréments en vue d'adoption et l'accompagnement des familles sont délégués aux UTS, placées sous l'autorité hiérarchique de la DASP. Cette évaluation est réalisée par des travailleurs sociaux — environ 80 d'entre eux sont susceptibles d'être mobilisés dans les UTS — avec l'appui des psychologues territoriaux si besoin et des puéricultrices, dont l'intervention est systématique pour toute intention d'adoption pour des enfants de moins de six ans. Il n'y a pas de spécialisation des travailleurs sociaux travaillant sur l'adoption et la filiation, c'est le responsable de l'équipe enfance de l'UTS qui affecte la mission d'évaluation en fonction notamment de la charge de travail (concept de « poids de charge ») de ses collaborateurs. Aucune externalisation n'existe s'agissant de tâches mobilisant des personnels paramédicaux : ainsi, la moitié des psychologues présentes en UTS font des évaluations pour le service d'adoption.

[400] Le pilotage de l'activité est assuré, grâce à des procédures bien établies, des indicateurs suivis dans la durée et malgré quelques lacunes des systèmes d'information. Ainsi, 13 indicateurs relatifs à l'adoption sont suivis dans le tableau de bord permanent de la DEF.

[401] Pour la gestion des agréments, la base de données nationale des agréments (BDNA), réalisée par la DGCS, est utilisée ; le Var ayant été un département pilote pour le déploiement. L'outil permet de suivre les dossiers d'agrément ; elle concentre les données d'identité, de localisation des candidats à l'adoption et permet de visualiser l'avancement dans la procédure (dont le suivi des échéances pour les évaluations). Il permet d'éditer des courriers personnalisés, génère les statistiques nationales directement sans double saisie et permet une coordination entre départements (qui l'utilisent) pour rechercher des candidats hors département pour des apparentements complexes ou pour identifier des retraits d'agréments réalisés par d'autres départements. Cependant, le Département du Var ne

⁷⁶ cf. Direction de l'enfance et de la famille, organigramme des missions.

dispose plus d'interlocuteurs au sein de la DGCS ni pour la maintenance de l'outil ni pour son évolution avec de nouvelles fonctionnalités⁷⁷ liées à des changements réglementaires.

[402] Par ailleurs, cet outil n'est pas interfacé avec GENESIS où se réalise seul le suivi des enfants confiés (avec leur âge, leur statut...). Ainsi, l'information sur les enfants placés en vue d'adoption est inscrite par les assistants des inspecteurs enfance sur GENESIS et, après jugement, le dossier doit être clôturé à la fois sur BDNA (famille ayant adopté, et donc qui n'est plus candidate à l'adoption) et sur GENESIS (enfant dont la situation a été stabilisée, car adopté).

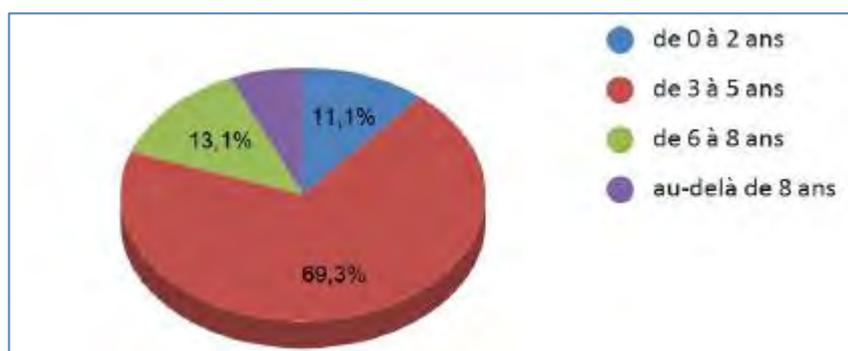
8.1.2 Des possibilités d'adoption limitées

[403] Les candidats à l'adoption dans le Var sont confrontés à la réduction des possibilités d'adoption internationale et au nombre limité de pupilles de l'État, malgré l'examen annuel de la situation des enfants confiés à l'ASE et l'usage accru de la procédure de délaissement parental.

[404] Ainsi, à l'instar de la situation nationale, le nombre de candidats à l'adoption est plus de 10 fois supérieur au nombre d'enfants placés en vue d'adoption dans l'année.

[405] De surcroît, un hiatus existe entre les préférences des candidats à l'adoption et la typologie des enfants susceptibles d'être adoptés. En témoigne ainsi, le fait que 11 % des candidats souhaitent adopter un enfant de 0 à 2 ans, alors que 47 % des pupilles de l'État confiés à l'adoption dans le Var s'inscrivent dans cette tranche d'âge. À l'inverse, les enfants de 3 à 5 ans sont la préférence de 69 % des familles en 2020, alors que seuls 14 % des pupilles de l'État ont entre 3 et 5 ans.

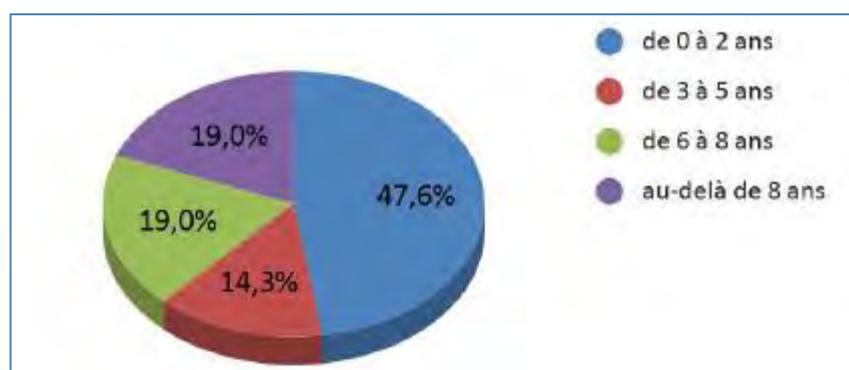
Graphique 16 : Typologie du profil d'enfant souhaité



Source : Données recueillies en 2020 par le Conseil départemental et présentées en réunion d'information des candidats à l'adoption

⁷⁷ Il manque ainsi, à titre d'exemple la mention du nombre de présentations en conseil de famille d'une personne ou d'un couple agréé.

Graphique 17 : Typologie du profil des pupilles de l'État confiés à l'adoption dans le Var en 2020



Source : Données recueillies en 2020 par le Conseil départemental et présentées en réunion d'information des candidats à l'adoption.

8.1.2.1 L'adoption à l'international

[406] Compte tenu notamment des tensions géopolitiques et des changements des choix politiques de pays qui jusqu'à récemment ne s'opposaient pas à l'adoption d'enfants qui y étaient nés, le nombre d'adoptions à l'international continue de diminuer fortement à l'échelle nationale, ce qui se ressent dans le Var. France entière, en 2019, 421 enfants ont été adoptés à l'étranger par des ressortissants français ou étrangers résidant en France, contre 615 en 2018 et 815 en 2015. Entre 2015 et 2019, le nombre d'enfants adoptés à l'étranger s'est réduit près de 50 % nationalement et de 40 % dans le Var. Le nombre d'adoptions réalisées à l'étranger ne dépasse pas la dizaine.

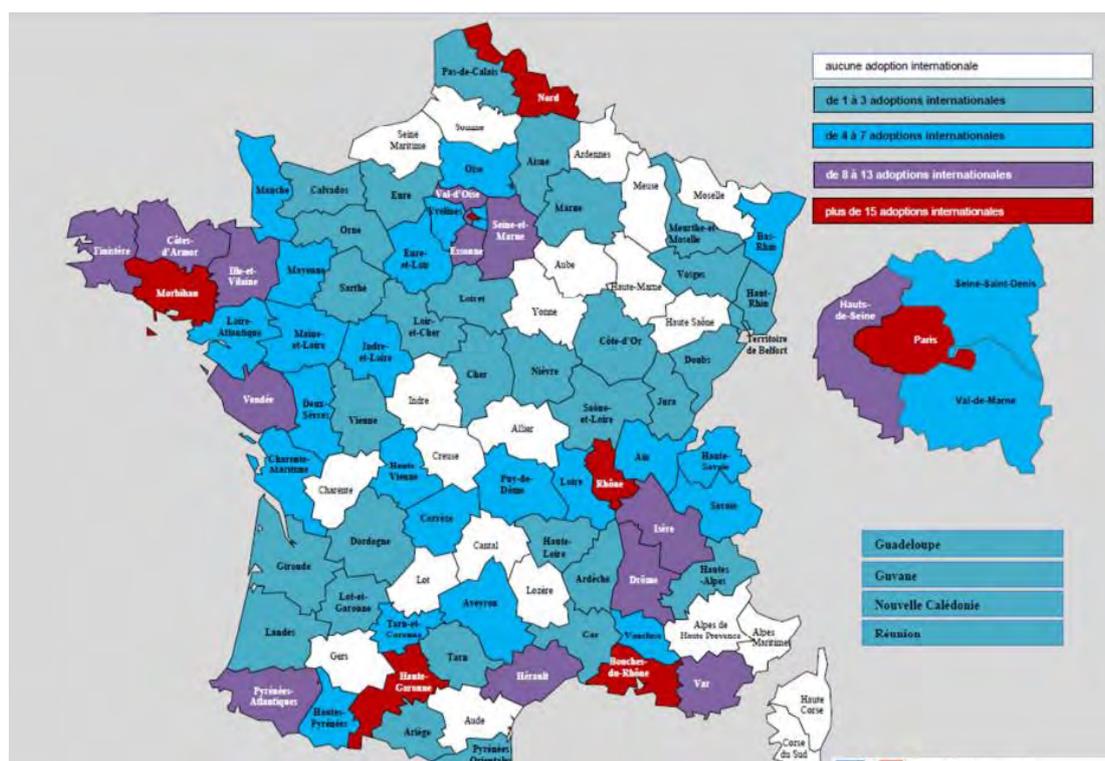
Tableau 61 : Nombre d'adoptions effectives réalisées à l'international dans le Var

2015	2016	2017	2018	2019
15	11	13	6	9

Source : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, statistiques de l'adoption internationale.

[407] Compte tenu de sa population (et comparé à quelques départements similaires, tels que l'Ile-et-Vilaine ou l'Hérault), le Var ne se distingue pas particulièrement par un nombre d'adoptions internationales anormalement faible ou élevé.

Carte 2 : Cartographie des adoptions internationales réalisées en 2019



Source : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, statistiques annuelles de la mission adoption internationale (février 2020)

8.1.2.2 L'adoption nationale : les rares adoptions réalisées diminuent

[408] Les données du rapport du service d'adoption concernent les placements réalisés en vue d'adoption, et non les jugements d'adoption plénière, qui interviennent en moyenne 12 à 18 mois après. Ces placements réalisés en vue de l'adoption sont toutefois des actes donnant toute sécurité aux futurs adoptants, car ils font obstacle à toute restitution à la famille d'origine. Leur nombre baisse sensiblement d'une année sur l'autre, depuis 2016.

Tableau 62 : Placements en vue de l'adoption réalisés en fonction du type de situation de l'enfant

	2016	2017	2018	2019
nombre de placements	18	12	9	7
pour :				
enfant dont la filiation n'est pas établie ou reconnue, recueilli par l'ASE (ex. L. 224-4-1)	12	9	5	4
consentement familial à l'adoption (ex- L. 224-4-2)	3	1	1	
orphelin sans tutelle organisée, recueilli par l'ASE depuis plus de deux mois			1	
retrait de l'autorité parentale (ex- L.224-4-5)			1	1
constat judiciaire d'abandon (ex- L. 224-4-6)	3	2	1	2

Source : Extraction du Conseil départemental, Direction des Solutions Numériques PUP — Étude des placements en vue d'adoption. La catégorisation du conseil départemental n'a pas évolué depuis la loi du 14 mars 2016 et le terme de constat judiciaire d'abandon relève en fait de la nouvelle procédure de délaissement parental.

[409] Les enfants placés en vue d'adoption sont principalement des enfants dont la filiation n'est pas établie ou reconnue (enfants nés d'un accouchement anonymes notamment), ce qui est devenu un motif d'admission minoritaire au plan national (31 % des pupilles en 2017, 27 % en 2018⁷⁸). Dans le Var, la judiciarisation des procédures est marquée (retrait de l'autorité parentale et surtout délaissement parental⁷⁹ qui a succédé après la loi du 14 mars 2016 à la déclaration judiciaire d'abandon) alors que le consentement à l'adoption (voir art. 348 CC) est rare.

8.2 La procédure d'agrément et d'accompagnement des candidats agréés.

[410] La délivrance de l'agrément en vue d'adoption, compétence exclusive des conseils départementaux, constitue une procédure, qui, compte tenu de son impact pour la vie des candidats à l'adoption comme des enfants, est particulièrement réglementée. La mise en œuvre de ces procédures dans le département est sérieuse et clairement organisée.

8.2.1 L'information préalable

[411] Selon l'article R. 225-2 du code de l'action sociale et des familles, un devoir d'information incombe au Président du conseil départemental pour toute personne s'étant adressée à lui à des fins d'adoption. Dans un délai de deux mois, ces personnes doivent être informées « *des dimensions psychologiques, éducatives et culturelles de l'adoption pour l'enfant et les parents adoptifs (...) de la procédure judiciaire de l'adoption et de la procédure administrative préalable fixée ; de l'effectif, de l'âge, de la situation au regard de l'adoption des pupilles de l'État du département ainsi que des conditions d'admission dans ce statut (...), des principes régissant l'adoption internationale et résultant notamment de la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (...) des conditions de fonctionnement de l'Agence française de l'adoption et des organismes autorisés et habilités pour servir d'intermédiaires pour l'adoption ou le placement en vue d'adoption d'enfants (...), du nombre de demandeurs et de personnes agréées dans le département.* » Le programme des réunions d'information tel que transmis par le conseil départemental répond à ces enjeux. Il objective les données de l'adoption, précise les procédures, et vise à « casser » certaines idées reçues.⁸⁰

[412] Des réunions d'information se tiennent au minimum une fois par mois à La Valette, à l'entrée est de Toulon. Depuis mars 2020, dans le cadre de la lutte contre l'épidémie du Covid 19, ces réunions se tiennent exclusivement en visioconférence. Ces réunions pour les candidats à l'adoption, animées par la chef de service, se tiennent en présence d'un psychologue, qui explique la méthode d'évaluation et d'une puéricultrice aborde le volet santé des enfants et des candidats. Un reportage sur le fonctionnement de l'adoption et les profils d'enfants adoptés est diffusé : préparé en lien avec l'association Enfance et famille d'adoption (EFA), il met l'accent sur le hiatus entre les caractéristiques des enfants adoptables et les projets des candidats (des enfants plus âgés, des fratries, des enfants en situation de handicap) ; expose la « culture de l'adoption à la française » et l'intérêt de réinterroger le statut des enfants confiés à l'ASE, afin de donner un statut de pupille de l'État, en assumant une procédure de délaissement parental.

[413] Cette réunion sert à préparer l'examen de la situation et de la vie du candidat à l'adoption et son caractère nécessairement intrusif. Elle permet aussi d'identifier les interlocuteurs possibles, et

⁷⁸ ONPE, rapport annuel sur les pupilles de l'État de 2017 et 2018.

⁷⁹ Pour mémoire l'article 381-1 du Code civil indique qu'« un enfant est considéré comme délaissé lorsque ses parents n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires à son éducation ou à son développement pendant l'année qui précède l'introduction de la requête, sans que ces derniers en aient été empêchés par quelque cause que ce soit » ; ce qui a renouvelé l'approche qui figurait à l'art. 350 du Code civil jusqu'à son abrogation par l'article 40 de la loi du 14 mars 2016)

⁸⁰ À travers notamment un quizz et des questions subsidiaires.

notamment le recours volontaire à un médecin du conseil départemental (d'une UPS), qui dans le cadre du secret médical, peut conseiller les candidats à l'adoption et recueillir des informations médicales.

[414] La procédure d'adoption simple y est présentée, sans promotion particulière, sans nier les difficultés d'exercice de l'autorité parentale et les conflits notamment financiers que cette formule, qui ne remet pas en cause le lien de filiation initial, peut comporter. Le service départemental considère que l'intérêt de l'enfant seul permet d'orienter vers une adoption simple, compte tenu de ses attachements affectifs et de son âge (adolescence), dans le cadre d'adoption intrafamiliale (hors agrément). Aucun pupille de l'État n'a été confié à un adoptant dans le cadre d'une adoption simple au cours des 5 dernières années dans le Var.

[415] Pour les candidats ne pouvant se rendre à la réunion collective, notamment eu égard à leur situation personnelle (nombreux déplacements professionnels, militaires en opération extérieure, expatriés...), un entretien en face à face ou en visioconférence est prévu.

[416] En 2019 comme en 2018, 169 couples et personnes seules ont participé à ces réunions d'information. La répartition des candidats entre célibataires, couples mariés et couples non mariés montre une diversité de candidatures, avec en moyenne, entre 2016 et 2018, 68 % de couples mariés, 20 % de couples non mariés et 11 % de célibataires.

[417] L'étape suivante, la confirmation de la demande d'agrément pour adoption est adressée par les candidats par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Cette confirmation est accompagnée des documents réglementaires⁸¹.

8.2.2 Les évaluations sociales et psychologiques

[418] Conformément à l'article R. 225-4 du CASF, « *le président du conseil départemental doit s'assurer que les conditions d'accueil offertes par le demandeur sur les plans familial, éducatif et psychologique correspondent aux besoins et à l'intérêt d'un enfant adopté* ». Une double évaluation doit s'organiser :

- L'évaluation sociale, qui consiste en « *une évaluation de la situation familiale, des capacités éducatives ainsi que des possibilités d'accueil en vue d'adoption d'un enfant pupille de l'État ou d'un enfant étranger* »⁸² ;
- et l'évaluation, confiée à des psychologues territoriaux (ou à des médecins psychiatres, ce qui n'est pas le cas ici), qui porte sur le « *contexte psychologique dans lequel est formé le projet d'adopter* ».

[419] Dans ce cadre, les précisions sur le projet d'adoption des candidats à l'adoption gagnent à apparaître clairement, afin de limiter le risque d'échec à l'adoption : fratrie, origine, santé, besoins spécifiques.

⁸¹ Une copie intégrale de son acte de naissance et, s'il a un ou des enfants, de son livret de famille ; un bulletin n° 3 de casier judiciaire ; un certificat médical datant de moins de trois mois, attestant que son état de santé, ainsi que celui des personnes résidant à son foyer, ne présente pas de contre-indication à l'accueil d'enfants en vue d'adoption ; tout document attestant les ressources dont il dispose ; le questionnaire mentionné à l'article R. 225-2 du CASF dûment complété.

⁸² Article R225-4, deuxième et troisième alinéa

[420] Les évaluations consistent en 5 à 6 entretiens *a minima* : un entretien au bureau en couple s'il s'agit d'un couple, des entretiens individuels, une visite à domicile. Les enfants de la famille, quand ils existent, sont également rencontrés (le procureur recueillera leur avis par ailleurs).

[421] La trame de l'évaluation diffère en fonction de la nature des candidats — mariés, concubins, célibataires — et comporte toujours une analyse des conditions d'accueil (état du logement) et financières (revenus et charges mensuels; pour apprécier le réalisme financier d'un projet d'adoption), l'histoire personnelle du candidat (dont les « *valeurs éducatives reçues* », la vie affective et les loisirs pratiqués, et l'« *histoire de vie* » de ses enfants s'il en a), le projet d'adoption, le profil de l'enfant adopté (sexe, origine, besoins spécifiques) et les limites posées par le candidat. Pour caractériser le projet, des détails sont requis sur des « *spécificités de la parentalité adoptive* » : les conditions d'abandon, la révélation de la situation à l'enfant, la notion de dette, la question de l'autorité parentale...). Dans le cas d'une personne célibataire, une question est rajoutée sur les représentations des figures masculines ou féminines. Ainsi, si le candidat est de genre féminin, l'évaluateur doit identifier si, dans l'entourage, une figure masculine existe, susceptible de diversifier les références affectives et psychologiques pour l'enfant. La trame précise qu'aucun élément médical ou de diagnostic n'est souhaité dans le corps du rapport. Le certificat médical est fourni par ailleurs.

[422] L'évaluation s'appuie sur le référentiel DGCS de 2011⁸³. Il est à noter que ce référentiel qui devait être actualisé en 2019 ne prend pas en compte toutes les situations et ne traite pas explicitement de la question des familles homoparentales. La grille d'évaluation pourrait être complétée dans ce cas de figure par une attention particulière à l'appréhension des rôles parentaux, à l'explicitation auprès de l'enfant des caractéristiques du couple homoparental et de l'intégration de cette famille dans son environnement social.

[423] Les personnels du conseil départemental peuvent être formés aux questions relatives à l'adoption : le dispositif de formations réalisées par le cabinet Métaform conseil ⁸⁴ avec lequel le CD a contracté prévoit quatre types de modules de formation de deux à trois jours : un tronc commun pour les psychologues, conseillers techniques et travailleurs sociaux sur le cadre législatif et réglementaire ; un module sur les aspects psychologiques de l'adoption à prendre en compte dans l'exercice professionnel (enjeux et critères de l'évaluation, conduite et contexte de l'entretien, posture du travailleur social de « *neutralité et de construction d'une relation durable* ») comme pour le suivi de l'enfant (problématique psychique de l'abandon, de la construction d'un roman familial imaginaire, de la recherche des origines) et des parents (soutien à la parentalité) ; ainsi qu'un module sur les aspects rédactionnels du rapport d'agrément pour les travailleurs sociaux et conseillers techniques et un module sur la méthodologie d'évaluation des adoptants (travail d'analyse des interactions, techniques d'entretien avec étude de cas).

[424] La DEF n'est pas directement informée du nombre de travailleurs sociaux ayant suivi une formation « *adoption* » chaque année. Selon les informations recueillies par la mission auprès de la DRH, le plan de formation lancé en 2015 a permis entre 2015 et 2017 de former 144 travailleurs sociaux. Un nouveau plan de formation adoption va être lancé en 2021 en direction des travailleurs sociaux de la DEF et de la DASP. Ceci répondra à la demande, notamment de l'association EFA, qui a

⁸³ Le statut de ce référentiel n'est pas réglementaire : le ministère des solidarités et de la cohésion sociale a publié en 2011 un référentiel intitulé « *L'information préalable à l'agrément en vue d'adoption et l'évaluation de la demande d'agrément* ». Souhaitant aider les professionnels de l'adoption des conseils généraux dans cette mission, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et l'Association des départements de France (ADF) ont travaillé, conjointement, avec la contribution d'une vingtaine de représentants de conseils généraux, du ministère des Affaires étrangères et européennes et du Conseil supérieur de l'adoption, à la réalisation de deux référentiels : l'un sur l'information des candidats, l'autre sur l'évaluation de la demande d'agrément.

⁸⁴ Programme de Métaform Conseil, formation destinée aux travailleurs sociaux et agents de l'aide sociale à l'enfance dans le Var ;

l'importance de consolider la formation des travailleurs sociaux, afin que les évaluations produites tiennent compte des règles particulières pour l'adoption internationale et de l'identification des capacités à accueillir des enfants à besoins particuliers, pour préparer le meilleur apparemment possible.

8.2.3 Les agréments délivrés

8.2.3.1 La commission d'agrément

[425] Les rapports d'évaluation sont présentés à la commission d'agrément. Celle-ci se réunit tous les mois et plus si besoin. Son règlement intérieur précise qu'elle se détermine « *par avis motivé sur les premières demandes d'agrément, les modifications substantielles, les actualisations, les retraits d'agréments et les recours gracieux suite à un refus d'agrément* »⁸⁵. Lors de la commission d'agrément, le médecin attaché à cette instance prend connaissance du dossier médical. Il est le garant de l'absence de contre-indication à l'adoption. Le rapport est lu et certains membres⁸⁶ ont indiqué à la mission rechercher à tester la maturité et la cohérence du projet du candidat. Ceci conduit à rejeter ainsi les demandes d'agrément formulées pour un très grand écart d'âges des enfants (par ex. de 0 à 12 ans), sauf si le rapport précise la capacité des personnes à moduler leur présence et leur projet en fonction des âges.

[426] La commission d'agrément se réunit tous les mois et plus si besoin. Sa composition modifiée par l'arrêté du 10 avril 2019 est conforme à celle posée par le règlement départemental d'aide et d'action sociale. Elle comprend trois personnes du service d'Aide Sociale à l'Enfance qui ont une compétence dans le domaine de l'adoption ; deux membres du conseil de famille des pupilles de l'État du département : l'un nommé sur proposition de l'Union départementale des associations familiales, l'autre assurant la représentation de l'association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (ADEPAPE) du Var, ainsi qu'une personnalité qualifiée dans le domaine de la protection sociale et sanitaire de l'enfance (un médecin travaillant au service de PMI ayant une puéricultrice pour suppléante). Ces deux associations, contactées par la mission, ont exprimé une relative satisfaction quant au déroulement de ces commissions et à la liberté de débats qui y est permise.

[427] Conformément au principe posé par l'article L. 225-3 du CASF, les dossiers peuvent être rectifiés des éventuelles erreurs matérielles 15 jours avant la présentation en commission.

8.2.3.2 La délivrance et la gestion des agréments des candidats

[428] Au 31 décembre 2019, 196 agréments sont en cours de validité⁸⁷. Ce chiffre, à comparer avec le nombre annuel de placements en vue d'adoptions réalisées (soit 16) illustre la tension pour les candidats en attente : il existe toujours 10 fois plus de demandeurs que d'enfants adoptés. Les agréments sont valables cinq ans et peuvent être renouvelés plusieurs fois.

[429] La file active de personnes ou couples agréés a cependant diminué. Le nombre d'agréments valides en fin d'année a baissé de 38 % entre 2015 et 2019, la demande d'adoption s'ajustant progressivement aux contraintes de l'adoption internationale notamment et sans que le recours à la

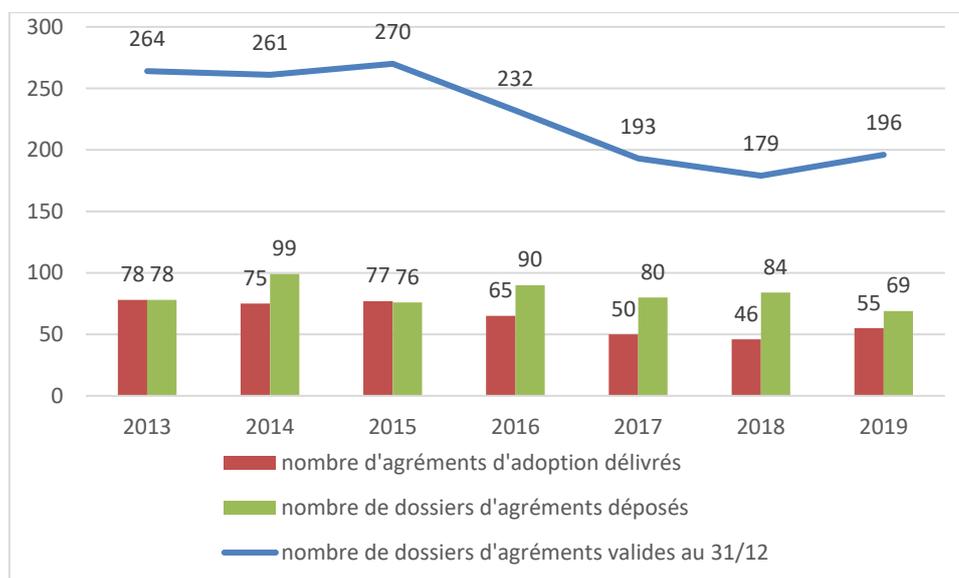
⁸⁵ Règlement intérieur de la commission d'agrément pour adoption, article 4.

⁸⁶ cf. entretien avec l'association enfance et familles d'adoption

⁸⁷ Soit 1,7 % des agréments valides constatés nationalement au 31/12/2018 (10 676 selon l'ONPE).

PMA soit identifié comme une cause notable. La baisse du nombre d'agrément est une évolution nationale, constante depuis 2007⁸⁸.

Graphique 18 : Les agréments à l'adoption dans le Var : flux annuel de demandes et stock au 31/12



Source : conseil départemental, traitement mission IGAS.

[430] Le rapport entre le nombre de dossiers déposés et le nombre d'agrément délivrés annuellement oscille entre 1,2 et 1,8 en fonction des années⁸⁹.

[431] Le règlement départemental prévoit que le Président du conseil départemental accorde ou refuse la demande d'agrément dans un délai de neuf mois, à compter du jour de réception de cette demande. Les éléments recueillis par la mission indiquent que ces délais sont bien tenus, ce qui constitue par ailleurs une satisfaction pour les représentants de l'UDAF. De fait, un mandat de 7 mois est établi pour l'UTS pour rencontrer les candidats et établir son rapport, avant de laisser le temps de l'instruction et de la mise à disposition du dossier des intéressés avant un conseil de famille éventuellement. Des relances permettent au besoin de tenir ces délais ou d'accorder une prorogation de trois mois.

[432] L'agrément est accordé à une personne ou un couple (l'agrément accordé à un couple est réputé caduc en cas de séparation de celui-ci). Cette décision d'agrément a une validité de cinq ans. Elle précise le nombre d'enfants pouvant être adoptés simultanément. Elle est assortie d'une notice de renseignements mentionnant l'âge ou les caractéristiques de l'enfant souhaité. Cette notice peut être modifiée en fonction de l'évolution du projet.

[433] Le nombre de refus d'agrément demeure faible. Il résulte le plus souvent de l'immatunité du projet d'adoption ou à des postures asymétriques dans le portage de ce projet au sein du couple. Le faible nombre de refus est à corréliser à une attitude prudente et favorable aux usagers prise par les services du Conseil départemental, qui, face à un projet moins abouti ou trop incertain conseillent l'abandon de la candidature et donc la clôture administrative du dossier, ce qui permet d'éviter un

⁸⁸ À titre indicatif, entre le 31/12/2017 et le 31/12/2018, cette baisse du nombre d'agrément a été de 12 % en France entière (source : ONPE) et de 7 % dans le Var.

⁸⁹ À titre de comparaison, cet écart est compris entre 1 et 1,5 entre 2013 et 2018 dans le Morbihan

refus d'agrément et la pénalité de 30 mois empêchant de déposer une nouvelle demande France entière, après un tel refus.

Tableau 63 : Les refus d'agrément

	2015	2016	2017	2018	2019
nombre de refus d'agrément	4	4	2	3	5
nombre de dossiers d'agrément déposés dans l'année	76	90	80	84	69
Rapport refus/dossiers déposés dans l'année	5,3 %	4,4 %	2,5 %	3,6 %	7,2 %

Source : Conseil départemental.

[434] Les candidats s'étant vus refuser un agrément peuvent former un recours gracieux devant le Président du Conseil départemental dans un délai maximum de 2 mois après la réception de la décision initiale ; ils bénéficient alors d'une évaluation par une nouvelle équipe. Cette dernière n'a jamais connaissance du rapport initial ayant conduit au refus d'agrément, ce qui permet de s'assurer de la neutralité de la deuxième évaluation. Entre 0 (2016), 1 (2017,2018) ou 2 (2019) recours gracieux sont traités chaque année.

[435] Les retraits d'agrément résultent principalement d'absence de confirmation annuelle des personnes ou des couples concernés. L'intégralité des 11 retraits de 2018 et de 2019 s'explique par ce motif, contre 54 % nationalement.

Tableau 64 : Retraits et recours sur les agréments d'adoption

	2018	2019
nombre de retraits d'agrément dans l'année	11	6
dont nombre de retraits liés à l'absence de confirmation annuelle des candidats	11	6
nombre de recours contentieux devant le TA	1	0
nombre d'annulations suite à décision judiciaire	0	0

Source : Conseil départemental, transmission papier fournie par ailleurs à la DREES.

[436] Les recours contentieux sont rares dans le Var, comme ailleurs en France : ils s'élèvent à 15 en 2018. Un seul contentieux a été constaté (en 2018), sans conduire à l'annulation par le tribunal administratif de la décision du Conseil départemental. Cette décision ayant été jugée « entièrement fondée en fait et en droit » ; « il ne peut être reproché (au Département) ni un défaut ni une insuffisance de motivation »⁹⁰.

8.2.4 Le suivi des enfants et des familles, postérieur à l'agrément et pendant l'adoption

8.2.4.1 Après l'agrément

[437] Pendant la période d'attente suivant l'obtention de l'agrément, les travailleurs sociaux restent à la disposition des adoptants, mais l'accompagnement des familles dans cette période longue est principalement réalisé par des membres de l'association départementale d'EFA, qui bénéficie d'une subvention du Conseil départemental et de la CAF. L'association départementale, EFA83 propose des groupes de paroles mensuels, accompagnés par un ancien psychologue, auxquels les candidats à

⁹⁰ Mme XX c/Département du Var, décision du tribunal administratif de Toulon, de juin 2018.

l'adoption ou ceux en attente de l'accueil d'un enfant peuvent s'inscrire pour un tarif modéré, afin d'échanger sur les procédures, la représentation de l'enfant à venir, l'évolution de leur projet. L'association organise également des temps d'échanges conviviaux, des conférences tous les trimestres sur des thématiques pouvant intéresser les candidats à l'adoption comme les parents adoptifs : la santé de l'enfant et de l'adolescent, le suivi de la scolarité d'un enfant et des pique-niques (deux fois par an) qui sont aussi une occasion pour que les enfants adoptés se rencontrent et se construisent ainsi un cadre social.

[438] Il convient de noter que le Conseil départemental a publié un guide du parent adoptif⁹¹ qui vise à mieux comprendre le comportement des enfants et prodigue des conseils pour réussir la construction d'un attachement réciproque, identifier les principaux besoins des enfants (au vu de possibles retards affectifs) et les enjeux de parentalité en fonction des différentes tranches d'âge et cartographier les ressources disponibles dans le département pour des aides complémentaires, en cas de difficultés.

8.2.4.2 Après l'adoption

[439] Les services de l'ASE réalisent entre 60 et 80 accompagnements post-adoption, majoritairement des rencontres, parfois rapides avec des familles adoptives requises par les pays d'origine des enfants, dans le cadre de l'adoption internationale, avec un échéancier déterminé au moment de l'adoption. Toutefois, des accompagnements ont été réalisés aussi pour des enfants en adoption plénière nationale.

Tableau 65 : Nombre d'accompagnements post-adoption

	2017	2018
Adoption internationale	45	47
Adoption nationale plénière	27	18
Adoption nationale simple		0
Total	72	65

Source : Conseil départemental.

8.2.4.3 L'actualisation des agréments

[440] La mission a contrôlé trois dossiers d'actualisation des demandes d'adoption des candidats parvenues à l'UTS de Toulon au 2^{ème} semestre 2020. Les rapports des travailleurs sociaux obéissent à un format relativement homogène qui permet d'une part d'identifier les éléments d'état civil des candidats (et d'actualiser éventuellement l'évolution de leur situation, maritale ou non, ainsi que leur lieu de résidence), leur budget mensuel ainsi que des éléments d'actualisation plus libres, portant sur leur projet d'adoption. Dans certains cas seulement, l'avis du travailleur social quant au projet d'adoption apparaît explicitement dans une rubrique dédiée. Les évaluations sont réalisées par des éducateurs spécialisés ou des assistants socio-éducatifs et sont transmises sous le visa (bordereau de transmission) du responsable enfance de l'UTS au chef du service départemental d'adoption.

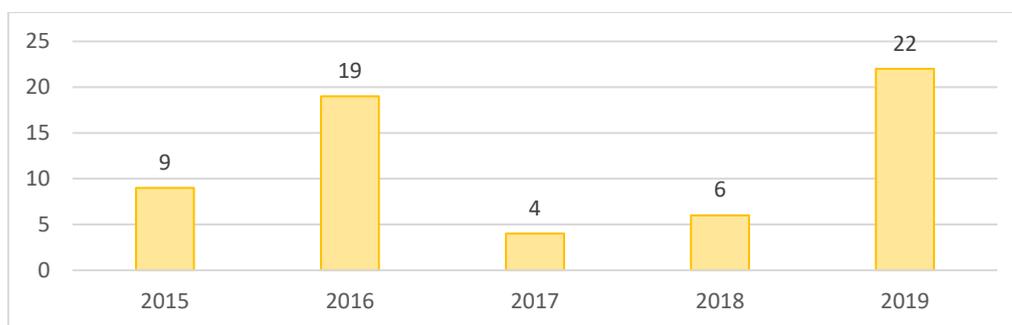
⁹¹ Département du Var, DELAGE, Michel, SANCHEZ Alexandrine, guide pratique soutien à la parentalité adoptive.

[441] La mission a bien noté que transparaissent dans ces dossiers les débats relatifs au type d'enfants souhaités et la recherche de la part du Département de candidats à l'adoption d'enfants à besoins particuliers. La participation à des associations, à des groupes de parole entre parents agréés ou aux réunions d'information (facultatives) ou à des échanges sur les réseaux sociaux est notée comme indice positif de la motivation des candidats. Il est noté que la référence du courrier informant les familles de l'actualisation des demandes gagne à être modifiée : c'est bien l'article R. 225-7 du CASF qui prescrit qu'« au plus tard au terme de la deuxième année de validité de l'agrément, le président du conseil départemental procède à un entretien avec la personne titulaire de l'agrément en vue de l'actualisation du dossier » et par ailleurs qu'« En cas de modification des conditions d'accueil constatées lors de la délivrance de l'agrément, notamment de la situation matrimoniale, ou en l'absence de déclaration sur l'honneur, le président du conseil départemental peut faire procéder à des investigations complémentaires sur les conditions d'accueil et, le cas échéant, retirer l'agrément. Lorsqu'il envisage de retirer l'agrément ou de le modifier, il saisit pour avis la commission prévue à l'article R. 225-9. »

8.3 Le recueil de l'enfant né sous le secret

[442] D'une année sur l'autre, le nombre de naissances anonymes varie fortement, alors que ne change pas la procédure mise en œuvre par le conseil départemental afin d'apporter un soutien adapté aux des mères et à leurs enfants ; tout à la fois, le respect des droits des mères à accoucher dans le secret et celui des enfants à avoir la possibilité de connaître leurs origines si, à leur majorité, ils le souhaitent et que leur mère ne s'y oppose pas.

Graphique 19 : Nombre d'accouchements sous le secret



Source : Conseil départemental.

[443] La procédure mise en œuvre par le Conseil départemental apparaît relativement éprouvée. Pour l'accompagnement des femmes qui le souhaitent, 3 correspondants du CNAOP ont été désignés par le Président du Conseil départemental et peuvent se déplacer au contact des futures mères. Des téléphones portables, cryptés pour s'assurer de la discrétion sur les familles de naissance, leur sont attribués. Après la naissance de l'enfant, un PV de l'enfant confié à l'ASE est établi. Le document type transmis est conforme aux attendus de l'exercice, mais pourrait être clarifié :

- En page 1, la mention « *Enfant dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue* » pourrait être ôtée, car le parent qui remet un enfant est destinataire d'une copie de ce document et sait qu'elle ou il est mère ou père ;
- En page 5 : on peut s'étonner de la formulation de la question qui suit « *l'enfant a été baptisé ?* » : « *et, si oui, dans quelle religion* », car le baptême, comme acte et comme substantif n'est propre qu'à certaines religions.

- En page 10, la phrase « *Lorsque l'enfant sera adopté, tout lien avec ses parents d'origine sera définitivement exclu* » doit être supprimée, car elle ignore la possibilité de recourir au CNAOP ultérieurement et donc, pour l'enfant, de retisser éventuellement des liens avec sa mère biologique. Il pourrait être ajouté la formule suivante « *A sa majorité, ou par choix de ses parents avant celle-ci, l'enfant que vous confiez à l'aide sociale à l'enfance, pourra, s'il le décide chercher à prendre contact avec vous.* ».

[444] Des protocoles avec les sept maternités existantes dans le département ont été signés (6 publiques, 1 privée) afin de définir le rôle de chacun et les formalités à accomplir : ces protocoles précisent les missions des correspondants départementaux du CNAOP chargés d'accompagner psychologiquement et socialement la femme qui exerce son droit à un accouchement anonyme et de recueillir les informations utiles sur la naissance, le père et l'identité et la santé de son enfant. Ceux-ci peuvent assister aux réunions d'équipe de périnatalité au sein des maternités. Les correspondants départementaux du CNAOP doivent être informés rapidement du souhait d'une mère d'accoucher anonymement. Une permanence est assurée à cet effet 24 h/24.

[445] De fait, dans le département du Var, en complément de la coopération organisée avec les maternités, les femmes désirant accoucher anonymement peuvent être d'abord accueillies par les travailleurs sociaux des UTS si elles bénéficient déjà d'un accompagnement social.

[446] Il est clairement indiqué aux femmes enceintes que celles-ci peuvent revenir sur leur décision, le PV d'accord pour l'adoption est établi sur la base de l'acte de naissance ; elles ont deux mois pour changer d'avis après la naissance et se voir restituer l'enfant. En cas de restitution, des possibilités d'accompagnement médico-social sont évoquées pour aider à l'éducation de l'enfant. Quelques accompagnements ont ainsi été réalisés, par une puéricultrice pour veiller à la bonne construction des liens d'attachement (1 en cours au 15/10, 1 autre lancé dans un autre département, car la mère a déménagé).

8.4 Les pupilles de l'État

8.4.1 Une légère augmentation du nombre de pupilles

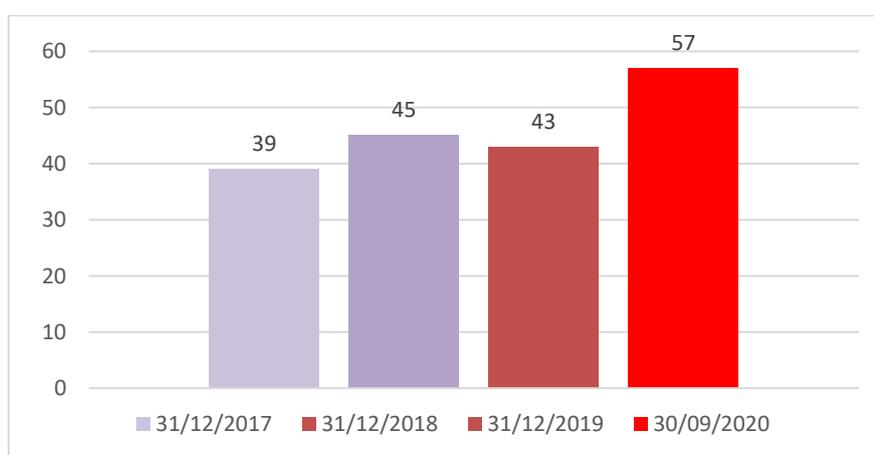
[447] Dans le Var, c'est le directeur départemental de la cohésion sociale (DDCS), qui par délégation, exerce la fonction de tuteur des pupilles de l'État, pour le compte du préfet. Il s'appuie sur son service de protection des personnes et des familles pour assurer le secrétariat du conseil des familles et le suivi des pupilles confiés au service « gardien », l'aide sociale à l'enfance du Département. Le service protection des personnes et des familles (SPPF) qui assure ces missions est composé de 5 agents. L'agent chargé du secrétariat du conseil des familles et de la tutelle s'occupe également de la tarification des services mandataires à la protection juridique des majeurs et du comité d'aide aux victimes). Le SPPF constitue une équipe réduite, au vu de la réactivité parfois attendue pour la gestion des actes quotidiens. L'essentiel de la mission (hors conseil des familles) consiste en la gestion du quotidien de la vie des pupilles à travers une tutelle qui se complexifie : successions à gérer, comptes bancaires, biens immobiliers, préparation de l'accès à la majorité...

[448] Si la plupart de ces missions s'inscrivent dans le rôle traditionnel dévolu aux services de l'État à l'égard des pupilles, un cas de figure mérite réflexion. Car certains pupilles se trouvent héritiers de biens dont la valeur impose des choix financiers, qui ne rentrent pas dans les compétences d'un fonctionnaire de la DDCS (vendre ou ne pas vendre un bien immobilier, le louer, mais à quelles

conditions ?) Il pourrait être envisagé de confier cette gestion à un organisme qui dispose des compétences requises, cet organisme étant rémunéré sur la valeur de l'actif géré.

[449] Au 30 septembre 2020, le Var compte 57 enfants déclarés pupilles de l'État. La part des pupilles de l'État par rapport à l'ensemble des mineurs du département est proche de la moyenne nationale (20,2 pupilles pour 100 000 mineurs, contre 20,5 en moyenne nationale).⁹²Le nombre de pupilles dont l'Etat assure la tutelle est en augmentation régulière, de 41 % entre fin décembre 2018 et juillet 2020. Cette augmentation a été plus forte dans le Var que nationalement entre 2017 et 2018 (augmentation de 15 % dans le département contre 8 % France entière)⁹³. Une des causes réside dans la meilleure connaissance et mise en pratique de la procédure de délaissement parental créée en 2016. Sur les 20 admissions définitives de 2019, 16 s'expliquent par l'usage de cette procédure, soit 80 % des motifs d'entrées dans le statut de pupilles, contre 55 % en 2018 et 18 % en 2017.

Tableau 66 : Évolution du nombre de pupilles de l'État reconnues dans le Var



Source : DDCS 83, rapport annuel sur les pupilles de l'État.

[450] Le nombre d'admissions annuelles au statut de pupilles de l'État est stable autour 20 à 22 entrées entre 2017 et 2019. Aucun pupille n'a été reconnu pupille de l'État, après activation de la procédure d'abandon par consentement parental, procédure qui semble peu valorisée, malgré sa simplicité.

[451] La proportion des plus de 9 ans et de manière générale des adolescents est sensiblement plus importante qu'en moyenne nationale et pourrait expliquer une partie des difficultés à réaliser les placements pour adoption. Au 31 décembre 2018, 53 % des enfants ont 10 ans et plus, 41 % sont des adolescents de 13 à 18 ans.

Tableau 67 : Âge des pupilles de l'État reconnus en décembre de chaque année

	Var Décembre 2018	France Décembre 2018	Var Décembre 20 19	Var Juillet 2020
0 à 9 ans	47 %	52 %	37 %	45 %
10 ans et plus	53 %	48 %	63 %	55 %

⁹² ONPE, La situation des pupilles de l'État, au 31 décembre 2018, p.74.

⁹³ ONPE, la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2019, p.

Source : DDCS 83, rapport annuel sur les pupilles de l'État. ONPE s'agissant des statistiques nationales (tableau A2-2 statistiques annuelles au 31/12/2018).

[452] Compte tenu de cette nouvelle procédure issue de la loi du 14 mars 2016, l'âge des enfants accédant au statut est, en moyenne, plus élevé que par le passé. Les sorties du statut de pupille pour cause de majorité ont augmenté : elles représentent 12 sorties sur 19 en 2019, contre 6 sur 14 en 2018 et 6 sur 37 en 2017.

[453] Il est à noter que le Conseil départemental n'a officiellement mis en place la commission d'examen des statuts de l'enfant (CESSEC) au travers de l'analyse de situations concrètes qu'à compter de décembre 2020. Cette commission permet notamment d'identifier le risque de délaissement parental et de suivre les orientations prises. Un rythme mensuel a été décidé. De fait, les services pratiquaient déjà un travail similaire, dans le cadre de commissions réunies à l'échelle territoriale (par UTS), et sans la présence de membres requis par la réglementation, notamment des associations. Les comptes rendus effectués par des membres de la CESSEC à la mission, s'agissant des deux premières réunions (3 décembre 2020 et 7 janvier 2021), ont montré l'intérêt de la commission pour consolider les documents (actes de naissance pour vérifier les titulaires de l'autorité parentale) et les informations qualitatives sur la situation d'un enfant, compte tenu de la variété des interlocuteurs (réfèrent ASE, éducateur en établissement, réfèrent de la famille...). Elle a permis de réaliser que certaines orientations qui semblaient avoir été prises des mois auparavant pour engager une procédure de délaissement parental n'avaient pas été suivies d'effet.

8.4.2 Les difficultés à l'adoption des pupilles de l'État, pour partie liées à l'importante part des enfants à besoins particuliers.

[454] L'ONPE calcule traditionnellement pour tous les départements le rapport annuel entre le nombre de pupilles de l'État placés en vue d'adoption au cours de l'année et le nombre de pupilles de l'État (en moyenne annuelle). Les pupilles de l'État confiés en vue d'adoption dans l'année représentent 14,8 % du nombre de pupilles du département, contre 16,9 % en France métropolitaine (20,3 % dans les Alpes maritimes, 71 % dans les Alpes de Haute-Provence, et 14,8 % dans les Bouches-du-Rhône).

[455] Le nombre de pupilles confiés en vue d'adoption était également légèrement inférieur à la moyenne nationale en 2017 et légèrement supérieur à la moyenne en 2016 et à chaque fois inférieur au pourcentage calculé dans le département voisin des Alpes-Maritimes.

[456] Parmi ces pupilles confiés en vue d'adoption, selon les données traitées par la mission, en 2018, le délai moyen entre l'octroi du statut de pupille et le placement pour adoption est de 170 jours, soit 5 mois et demi et le délai moyen entre l'octroi du statut de pupille et le jugement définitif d'adoption est de 434 jours, soit 14 mois et demi.

[457] Au niveau national, 31 % des pupilles de l'État peuvent être considérés comme présentant des besoins particuliers (handicap, existence d'une fratrie, âge élevé lors de l'admission), complexifiant l'adoption ultérieure. Selon les données transmises par la DDCS au 20 novembre 2020, 21 % des pupilles bénéficient d'une reconnaissance par la MDPH. Si l'on ajoute les fratries, et sans considérer l'âge de l'admission, ce sont 41 % des pupilles qui présentent des besoins particuliers.

[458] Pour ces enfants, d'autres formes d'accueil sont parfois développées dans d'autres départements, avec un accueil lors de courts séjours ou en vacances ou par un dispositif de parrainage pour créer d'autres liens affectifs, une forme d'affiliation sans filiation juridique.

L'ADEPAPPE a indiqué à la mission qu'il s'agit là d'une demande des jeunes confiés à l'ASE, y compris des pupilles consultés lors de la révision du schéma départemental de l'enfance en 2019, qui souhaite pouvoir bénéficier d'autres ressources et de temps d'évasion que des « parrains » pourraient apporter. Un tel dispositif, encadré juridiquement et socialement, pourrait être développé, en faisant appel au tissu associatif.

8.4.3 Le conseil de famille

8.4.3.1 L'organisation et la composition du conseil

[459] Le conseil de famille se réunit une fois par mois (hors mois d'août) et désormais deux fois par mois à compter du second semestre 2020⁹⁴. Quatre à cinq dossiers d'adoption ou de suivi sont présentés à chaque séance.

[460] Un deuxième conseil de famille pourrait être institué, car l'effectif des pupilles est désormais durablement supérieur en 2020 à 50 enfants, en application de l'article R. 224-2 du code de l'action sociale et des familles.

[461] La composition du conseil de famille est fixée à l'article R. 224-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) à huit membres. Or, l'arrêté préfectoral du 15 avril 2019 a actualisé la liste des membres, en désignant sept membres titulaires seulement.⁹⁵ En effet, aucun représentant d'une association d'assistants maternels n'a été désigné. Dans ces circonstances, l'article R. 224-4 du CASF⁹⁶ prévoit la nomination d'une personnalité qualifiée supplémentaire, ce qui n'a pas été réalisé au 1^{er} décembre 2020 et fragilise les décisions prises. Même si ce manque pourrait être considéré comme un vice de procédure non substantiel, il convient de régulariser la situation. La DDCS a confirmé l'engagement d'une telle procédure, après échanges avec la mission.

[462] Par ailleurs, il est à noter que si deux représentants du conseil départemental ont été nommés, ils ne disposent pas de suppléants. À la date de rédaction de ce rapport, des débats parlementaires visent à modifier explicitement l'article L. 224-2 du CASF pour contraindre la désignation de suppléants pour les représentants du conseil départemental. Ceux-ci devront être des élus et dans l'hypothèse de la confirmation du changement législatif, pourraient être désignés par le conseil départemental à l'occasion du nouveau mandat 2021-2027.

[463] Cette désignation de suppléants paraît d'autant plus indiquée compte tenu du niveau d'absentéisme constaté. En effet, l'étude des PV des 11 réunions du conseil de famille des pupilles de l'État en 2018 signale des taux d'absentéisme importants. Avec des absences pour 64 % à 73 % des réunions du conseil de famille, les conseillers départementaux se signalent par une faible participation au conseil, plus faible que la moyenne nationale d'absences à 42 %, tous départements confondus. En 2019, la situation ne s'est pas améliorée, tant en termes de participation des conseillers départementaux, que pour certaines personnes qualifiées.

⁹⁴ 12 En vertu de l'article L. 224-1 du CFAS, le conseil de famille est un organe chargé de la tutelle des pupilles de l'État avec le représentant de l'État dans le département qui possède seul la qualité de tuteur. Pour la réalisation des projets d'adoption des pupilles de l'État, le conseil de famille doit donner son accord au tuteur sur quatre points : choix des adoptants ; date du placement en vue d'adoption ; contenu des informations qui seront données aux futurs adoptants, et, enfin : donner — ou refuser — le consentement à l'adoption lorsqu'il n'a pas été donné par les parents d'origine.

⁹⁵ Arrêté disponible sur le site suivant : http://www.var.gouv.fr/IMG/pdf/raa_no_39_special_du_19_avril_2019.pdf

⁹⁶ « Lorsque la désignation de l'un ou l'autre des membres mentionnés aux 2°, 3° et 4° de l'article R. 224-3 est rendue impossible, en raison de l'absence des associations considérées dans le département ou de l'absence ou de l'insuffisance des listes de présentation, le préfet y supplée en nommant toute personne de son choix ayant la qualité correspondante.

Tableau 68 : Participation au conseil de famille des pupilles de l'État du Var

	Nombre d'absences sur 11 séances	Taux d'absentéisme CDFPE 83	Taux d'absentéisme national	Nombre d'absences sur 10 séances	Taux d'absentéisme CDFPE 83
	2018			2019	
conseiller départemental 1	7	64 %	42 %	5	50 %
conseiller département 2	8	73 %	42 %	9	90 %
Membre d'une association familiale (non spécialisée sur les familles adoptives)	2	18 %	14 %	5	50 %
Personnalité qualifiée (représentant l'Éducation nationale)	2	18 %	21 %	7	70 %

Source : DDCS, PV des réunions du conseil de famille, traitement mission IGAS.

[464] Au total, le conseil de famille se réunit régulièrement avec quatre membres délibérants, ce qui permet des délibérations valables puisque le quorum est la présence de « *la moitié au moins de ses membres* »⁹⁷.

[465] À l'occasion de la nomination d'un nouveau membre, aucune formation particulière n'est prévue, mais le conseil a connu sur la période considérée peu de changements de participants, hors représentants associatifs. Il n'existe pas davantage dans le Var de séances de professionnalisation à travers des temps d'échanges ou la participation d'intervenants extérieurs, éventuellement en collaboration avec les conseils de famille des départements proches.

8.4.3.2 Le fonctionnement

- La première présentation des enfants.

[466] Conformément à l'article R. 224-12 du CASF, « la situation des enfants définitivement admis en qualité de pupilles de l'État en application de l'article L. 224-4 doit être examinée par le conseil de famille dans un délai de deux mois à compter de la date d'admission même lorsque celle-ci a fait l'objet d'un recours. »

[467] Ce délai n'a été tenu que pour deux pupilles sur sept, admis en 2018, et trois pupilles sur quinze, admis dans ce statut en 2019. Le délai moyen de présentation en conseil de famille pour examen est de 74 jours en 2018 et de 102 jours en 2019. La DDCS estime être dépendante du rythme de travail des référents sociaux, psychologues et médecins du conseil départemental dans la production des rapports.

⁹⁷ Article R. 224-7 du CASF.

Tableau 69 : Délai d'examen après admission au statut de pupilles (2019)

Admission au statut de pupille	Date de présentation au conseil	Délai en jours
13/02/2019	02/04/2019	48
23/01/2019	04/06/2019	132
15/02/2019	02/07/2019	137
04/02/2019	02/04/2019	57
08/02/2019	02/07/2019	144
12/04/2019	10/09/2019	151
09/05/2019	10/09/2019	124
26/06/2019	01/10/2019	97
27/06/2019	01/10/2019	96
30/07/2019	12/11/2019	105
01/08/2019	03/12/2019	124
29/10/2019	03/12/2019	35
16/10/2019	15/01/2020	91
22/10/2019	04/02/2020	105
07/11/2019	04/02/2020	89
	Moyenne	102

Source : Comptes rendus donnés par la DDCS 83, traitement mission IGAS.

- L'apparement entre l'enfant et le candidat à l'adoption présenté au conseil de famille

[468] Le fonctionnement du conseil de famille est régi par un règlement intérieur présenté le 23 septembre 2013. Il met en exergue l'intérêt supérieur de l'enfant comme « *considération primordiale* »⁹⁸ et pose plusieurs « *critères pour statuer en conseil de famille* ». Le premier critère « *pris en compte* »⁹⁹ est « *l'ancienneté de l'agrément pour un couple comme pour un célibataire* ». Des âges limites à l'adoption sont indiqués : 45 ans pour enfant de 0 à 3 ans (pour un couple, comme pour un célibataire), sauf si l'enfant a des besoins spécifiques. Aucun âge limite n'est fixé pour un enfant de plus de 3 ans, en situation de handicap ou non. Sont proscrites les adoptions « *pour des personnes faisant partie d'une secte reconnue officiellement* ».

[469] Le processus de sélection entre des candidats nombreux est particulièrement délicat pour le conseil de famille. Ces critères formalisés, même s'ils n'étaient pas suivis dans la pratique, sont problématiques, car ils constituent des critères additionnels à ceux de la loi. Posés comme des critères de choix pour le conseil des familles, ils peuvent influencer en amont la détermination des dossiers présentés. Ce risque a été confirmé à la mission par l'une des associations membres du conseil de famille. Celle-ci assiste également à la commission d'agrément. Elle s'est interrogée sur l'absence de présentation de certains candidats plus récemment agréés, mais dont le profil personnel ou le lieu de résidence pouvait mieux correspondre à la description des besoins de l'enfant qu'une famille plus anciennement agréée, pourtant proposée.

[470] De fait, en 2019 et 2020, la mission a constaté que tous les candidats présentés en rang 1 par le conseil départemental et le tuteur avaient reçu un agrément entre 2015 et 2017. Ces deux mêmes années, sur les 36 dossiers présentés (rangs 1, 2, 3, 4) pour adoption, un seul dossier (en rang 4)

⁹⁸DDCS, Règlement intérieur du conseil de famille, septembre 2013.

⁹⁹DDCS, Règlement intérieur du conseil de famille, septembre 2013.

concernait une famille agréée l'année même (en 2020), contre 11 candidats agréés en 2016, 8 agréés en 2017, 5 agréés en 2015.

[471] L'ancienneté de la demande constitue un critère d'organisation administrative, certes objectif, mais le prendre en compte peut poser problème. Elle conduit à privilégier les candidatures de personnes ou de couples ayant renouvelé leur agrément et confirmé leur projet. Le meilleur apparentement entre le parcours de l'enfant et le projet de l'adoptant doit conduire à pouvoir privilégier un couple ou un célibataire plus récemment agréé par le conseil départemental. Le Conseil consultatif national d'éthique, saisi sur la question, a recommandé d'éviter de fixer d'autres critères *a priori* pour l'apparentement, pour privilégier une appréciation au cas par cas, en fonction des besoins particuliers de chaque enfant adoptable et du projet de vie qui a été retenu pour lui. L'apparentement ne peut donc pas être décidé en fonction de l'ancienneté de l'agrément ou de l'âge des candidats parents, car ce critère va à l'encontre de cette exigence d'appréciation au cas par cas, des ressources et des capacités éducatives et affectives des candidats à l'adoption. Tout au plus peut-il être utilisé entre des candidats offrant des garanties équivalentes.

[472] En effet, le seul critère légal, posé par l'article L. 112-4 du code de l'action sociale et des familles est « *l'intérêt supérieur de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits* ».

L'avis n° 134 du Conseil consultatif national d'éthique du 23 janvier 2020 sur l'adoption, accroître la transparence des choix pour améliorer la qualité et l'objectivité des choix

« Tout critère (autre que l'intérêt supérieur de l'enfant) permettant d'effectuer réellement un choix entre des familles candidates à l'adoption est par définition même un critère sélectif. S'il est préétabli, la hiérarchisation qu'il instaure *a priori* entre les candidats en fonction de leurs situations respectives crée des inégalités de chances entre les familles agréées. (...) Elles seront inévitablement dénoncées comme relevant d'une discrimination conduisant à écarter trop rapidement des familles dont un examen personnalisé approfondi aurait révélé d'excellentes capacités éducatives. On ne saurait d'ailleurs trop insister sur la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité, de prédéterminer des critères. La parentalité est aussi fonction de la première rencontre d'un parent avec son enfant, qu'il soit adopté ou non. C'est l'enfant qui induit la parentalité, et non l'inverse, et il est donc très compliqué de prédire des aptitudes parentales » (...) « L'apparentement ne peut (...) pas être décidé en fonction de l'ancienneté de l'agrément des candidats parents, critère certes objectif, mais qui irait à l'encontre de cette exigence d'appréciation au cas par cas. Le critère de l'ancienneté ne peut être qu'un critère permettant de trancher entre deux solutions paraissant également satisfaisantes. En pratique, selon des modalités variables selon les départements, les services de l'aide sociale à l'enfance présentent au préfet, qui assure la tutelle des pupilles de l'État dans son département de compétence, la liste des candidats en mettant en évidence ceux qui leur paraissent offrir les meilleures garanties. Le conseil de famille fait son choix au vu de cette présélection ».

[473] S'agissant des avis requis en matière d'adoption des pupilles, le conseil de famille se prononce sur la base de quatre dossiers, par rapport au profil prédéterminé. Aucune réunion de travail n'a lieu entre l'État, responsable de la tutelle, et le conseil départemental, pour échanger sur les profils retenus et accroître la pluralité des regards portés sur le processus d'apparentement. Pour une adoption d'un enfant à besoin spécifique, un seul couple ou célibataire candidat est présenté en raison de la sensibilité du processus interpersonnel susceptible de se mettre en place entre l'enfant et ses futurs parents. Le nombre de passages d'un candidat à l'adoption est limité à trois.

[474] La mission n'a pas trouvé trace de motivation des avis prononcés dans les PV des conseils de famille comme dans les courriers transmis aux candidats à l'adoption. Conformément à l'article 1235

du code de procédure civile¹⁰⁰, un avis motivé des membres de la commission, porté au PV de la réunion (au-delà de la formule de l'intérêt supérieur de l'enfant) gagne à identifier les déterminants des choix du conseil, d'autant que ceux-ci semblent identifiés à l'oral par les participants.

[475] *A minima*, le nombre de votants et le rang de priorité retenu entre les quatre dossiers présentés devraient être formalisés dans le procès-verbal.

[476] Des écarts, pour large part inévitables vu la faiblesse des candidatures et le caractère par définition sélectif de l'exercice, sont à noter entre la typologie des candidatures d'adoptants et celle des dossiers présentés, puis éventuellement retenus en conseil de famille pour adoption. Si les célibataires représentent 19 % des candidatures confirmées, ces derniers n'ont représenté qu'entre 4 à 11 % des candidats présentés entre 2018 et 2020¹⁰¹ et aucun célibataire n'a bénéficié d'une adoption sur cette période. Hormis sur l'année en cours, les couples pacsés sont davantage présentés en conseil de famille que leur poids dans le total des candidatures reçues pour agrément, mais au final, un seul couple pacsé a bénéficié d'un apparentement validé par le conseil de famille depuis 2016.

Tableau 70 : Typologies de candidatures par statut conjugal entre candidatures confirmées à l'adoption, candidatures présentées en conseil de famille et candidatures retenues pour appariement avec un enfant en 2020.

	Candidatures à l'adoption dans le Var - 2020	% par catégorie	candidatures présentées en conseil de famille -2020	% du total	candidatures pour lesquelles un apparentement a été validé en conseil de famille -2020	% du total
Mariés (couple hétérosexuel)	116	68 %	22	81 %	10	91 %
Mariés (couple homosexuel hommes)	9	5 %	2	7 %	1	9 %
PACSés (couple hétérosexuel)	6	4 %	0	0 %		
PACSés (couple homosexuel hommes)	4	2 %	0	0 %		
célibataire (femmes)	33	19 %	3	11 %		
Célibataire (hommes)	2	1 %	0	0 %		
Total	170		27		11	

Source : Conseil départemental, traitement mission IGAS.

¹⁰⁰ Article 1235 code de procédure civile : « La délibération du conseil de famille est motivée. Toutes les fois qu'elle n'est pas prise à l'unanimité, l'avis de chacun de ses membres est mentionné dans le procès-verbal. »

¹⁰¹ Les données de 2020 sont provisoires et ne portent que sur les 10 premiers mois de l'année. Source CD 83.

Tableau 71 : Candidatures présentées en conseil de famille en 2018 et 2019, par statut conjugal

	candidatures présentées en conseil de famille en 2019	% du total des présentations	candidatures présentées en conseil de famille en 2018	% du total des présentations
Mariés (couple hétérosexuel)	13	76 %	18	72 %
Mariés (couple homosexuel hommes)	0	0 %	4	16 %
PACSés (couple hétérosexuel)	1	6 %	1	4 %
PACSés (couple homosexuel hommes)	2	12 %	1	4 %
célibataire (femmes)	1	6 %	1	4 %
Célibataire (hommes)	0	0 %	0	0 %
Total	17		25	

Source : Conseil départemental.

[477] L'homothétie statistique entre le profil des candidats potentiels, des candidats présentés et des candidats retenus pour adoption ne constitue en aucun cas un objectif à rechercher. La mission rappelle que le processus d'adoption est nécessairement sélectif et que la prévention de la discrimination (envers l'âge, les genres et les orientations sexuelles) constitue un point de vigilance à maintenir. Au vu des entretiens réalisés, cette vigilance est intégrée par le conseil de famille varois. Il convient en effet d'éviter que s'installe une présomption de sécurité et de fiabilité plus grande pour les couples adoptants, qu'aucune étude ne vient attester. Une famille monoparentale peut notamment disposer dans son environnement familial et amical de davantage de ressources et de soutien pour réussir son projet d'adoption et assumer ses obligations parentales de manière aussi sérieuse que des couples mariés. Les responsables de l'État et du conseil départemental rencontrés en conviennent. L'association EFA a indiqué à la mission s'attacher à ce que tous les profils d'adoptants soient présentés, en identifiant aussi précisément les ressources et les capacités (ou non) des candidats célibataires, ce que les rapports sociaux consultés attestent.

[478] Il est aussi à noter de façon positive la présentation de dix familles homoparentales pour adoption depuis septembre 2017 (7 personnes mariées et 3 pacsées), dont trois ont bénéficié d'un avis favorable pour adoption du conseil de famille, en conformité avec la logique de non-discrimination et la réforme du mariage intervenue avec la loi du 17 mai 2013.

- L'examen annuel de la situation des pupilles

[479] L'article L. 224-1 du CASF prévoit que le conseil de famille des pupilles de l'État examine au moins une fois par an la situation de chaque pupille. Le rapport de l'ONPE indique qu'en 2017, dans le Var, 100 % des situations des enfants pupilles ont été examinées dans l'année, mais 89 % en 2018. Un ordre du jour glissant permet de programmer d'emblée un an après la date de l'attribution du statut de pupille l'examen annuel prévu par les textes, si bien que le conseil de famille de juillet 2020 a examiné la situation d'un enfant admis comme pupille à la séance de juillet 2019.

[480] En 2017, trois demandes de restitution d'enfants ont été sollicitées et accordées ; en 2018 une seule.

ANNEXE 9 : L'accès aux origines personnelles

[481] Le service départemental d'adoption réalise l'accompagnement des enfants confiés ou de leurs représentants légaux ou des descendants de l'enfant confié, après décès de celui-ci dans l'accès au dossier de l'enfant, permettant de mieux comprendre une histoire de vie.

[482] En ce qui concerne l'accès aux origines personnelles, celui-ci ne peut être réalisé qu'avec l'accord de la mère, contacté par le CNAOP ; puis, en cas d'accord de celle-ci, avec un accompagnement renforcé étant donné les effets psychologiques induits.

[483] Une augmentation des demandes d'accès aux dossiers de l'ASE est constatée : en 2019, 77 consultations de dossiers ont été enregistrées au sein du département, dont 19 pour des pupilles de l'État ou anciens pupilles sans secret sur l'origine et 9 avec secret sur les origines.

Tableau 72 : Demandes de consultation de dossiers et levée du secret

	2017	2018	2019
Nombre de consultations de dossiers concernant des pupilles de l'État ou anciens pupilles ou des enfants confiés à un OAA, pour lequel la consultation a été réalisée sans contact avec le CNAOP (car pas de secret noté dans le dossier de l'enfant)	13	6	19
Nombre total de demandes d'accès à l'identité des parents de naissance couverte par le secret	4	3	9

Source : Conseil départemental, statistiques transmises au CNAOP

[484] Des demandes peuvent émaner d'un non-résident du département, elles sont traitées par envoi du dossier avec toutes les informations qui les concernent, sans porter atteinte à des tiers. La préparation de dossier pour l'envoi par courrier peut prendre de 2 h à 1 mois pour trier les informations.

[485] Du point de vue des services, les temps d'accompagnement des demandeurs constituent une charge de travail significative, en termes de temps passé et de charge émotionnelle. Avant chaque accès à un dossier, notamment s'agissant de la découverte de ses origines personnelles, un pré-entretien téléphonique ou présentiel a lieu pour identifier le motif réel de la demande.

[486] En salle de réception, le travailleur social accompagne systématiquement la lecture du dossier, fait une chronologie et resitue la lecture de chaque document. L'accès aux dossiers pour les mineurs est effectif, même s'il est souvent peu connu. À titre indicatif, le dernier questionnaire de janvier 2021 du CDE signalait que 75 % des enfants accueillis ignoraient qu'ils avaient droit d'accéder à leur dossier à l'ASE. Lorsque la demande d'un mineur survient, il s'agit de préparer celui-ci (certains ne voudront pas l'ouvrir au final, d'autres ont oublié le motif de leur placement...). Des précautions sont prises pour tenir compte de l'aspect déstabilisant de certaines découvertes : éviter de recevoir les étudiants en pleine période d'examen, pas de dossier ouvert en période de Noël. La psychologue peut être mobilisée, si besoin.

ANNEXE 10 : Synthèse de l'application des principales dispositions de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant dans le département du Var

Décret d'application	Situation du Var	Observations
Décret n° 2016-1285 du 29 septembre 2016 pris en application de l'article L. 226-3-1 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la composition pluri-institutionnelle de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE)	L'ODPE a bien une composition pluri-institutionnelle.	L'ODPE se réunit régulièrement, dispose d'un site Internet, est co-organisateur d'un Diplôme Universitaire « protection de l'enfance », organise des colloques et des formations.
Décret n° 2016-1248 du 22 septembre 2016 relatif au protocole de mise en œuvre et de coordination des actions de prévention menées en direction de l'enfant et de sa famille	Le département a signé de nombreux protocoles et conventions avec ses partenaires relatifs à la prévention, mais n'a pas formalisé un document tel que prévu par le décret.	
Décret n° 2016-1503 du 7 novembre 2016 relatif au médecin référent « protection de l'enfance » pris en application de l'article L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles	Le médecin référent « protection de l'enfance » est en poste depuis le mois de juin 2020.	La prise en considération de la santé de l'enfant par des professionnels de santé est citée spontanément par les éducateurs.
Décret n° 2016-1476 du 28 octobre 2016 pris en application de l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'évaluation de la situation de mineurs à partir d'une information préoccupante, réalisée par une équipe pluridisciplinaire de professionnels	La CRIP est composée d'une équipe pluridisciplinaire. Les évaluations sont faites par une équipe pluridisciplinaire. Les délais sont suivis. Le délai de trois mois est tenu pour 70 % des dossiers.	La CRIP départementale a été formellement créée en février 2019. Les procureurs considèrent que les évaluations sont de bonne qualité.
Décret n° 2016-1283 du 28 septembre 2016 relatif au référentiel fixant le contenu du projet pour l'enfant prévu à l'article L. 223-1-1 du code de l'action sociale et des familles	Le PPE a été déployé dans le département. Il n'est plus systématiquement complété depuis la réorganisation de 2019 et en raison de la crise sanitaire en 2020.	PPE à relancer dans la dynamique du prochain schéma départemental et du projet de service.
Décret n° 2016-1557 du 17 novembre 2016 relatif au référentiel fixant le contenu et les modalités d'élaboration du rapport de situation prévu à l'article L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles	Le rapport de situation est mis en œuvre.	

Décret d'application	Situation du Var	Observations
Décret n° 2016-1638 du 30 novembre 2016 relatif au délai de placement prévu à l'article L. 227-2-1 du code de l'action sociale et des familles	La situation de l'enfant placé est revue au moins annuellement. L'évolution d'une révision au plus annuelle des situations (art. 375 code civil avant la loi 16/03/2016) à une révision biennale (même article + art. L.227-2-1 CASF et, à la suite D.223-28) n'a pas encore été tout à fait intégrée.	Formellement, un écart avec la lettre de la loi et du règlement ; mais : - l'esprit de la loi est respecté (voir CESSEC ci-après) - ce changement, fait suite à une évolution en sens contraire — la révision tous les ans au plus des décisions judiciaires — intervenue en 1986.
Décret n° 2016-1639 du 30 novembre 2016 relatif à la commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle d'examen de la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance prévue à l'article L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles	La CESSEC est constituée par l'arrêté 2020-1262 du président du conseil départemental en date du 23 octobre 2020.	Avant la CESSEC, une commission d'examen du statut de l'enfant était organisée par le conseil départemental en interne. Le fonctionnement de cette commission s'est traduit par un nombre significatif de décisions de délaissement parental.
Décret n° 2016-1352 du 10 octobre 2016 relatif à l'accueil durable et bénévole d'un enfant par un tiers, prévu à l'article L. 221-2-1 du code de l'action sociale et des familles	L'accueil d'un enfant par un tiers bénévole est bien pris en compte, mais n'est pas mentionné dans le « référentiel d'accueil à l'aide sociale à l'enfance ».	201 enfants accueillis chez un tiers digne de confiance en décembre 2020 selon les données de la direction de l'enfance.
Décret n° 2016-1375 du 12 octobre 2016 relatif à la constitution, à l'attribution et au versement, à partir de l'allocation de rentrée scolaire, du pécule mentionné à l'article L. 543-3 du code de la sécurité sociale	La convention a été signée avec la CAF du Var pour l'échange des données, Convention du 15 septembre 2020.	

Source : Mission IGAS.

LISTE DES CARTES, ENCADRÉS, GRAPHIQUES ET TABLEAUX

Cartes

Carte 1 :	La carte des établissements ASE par commune	60
Carte 2 :	Cartographie des adoptions internationales réalisées en 2019	120

Encadrés

Encadré 1 :	Données de synthèse relative à la politique de la ville dans le Var	25
Encadré 2 :	Un référentiel départemental pour la prévention spécialisée	26
Encadré 3 :	Zoom sur les actions 2019 des associations de prévention spécialisée.....	29

Graphiques

Graphique 1 :	Évolution du nombre d'IP reçues entre 2010 et 2020.....	15
Graphique 2 :	Répartition de l'origine des informations préoccupantes entre 2016 et 2019.....	17
Graphique 3 :	Évolution par classe d'âge du nombre d'informations préoccupantes entre 2016 et 2019.....	17
Graphique 7 :	Entrées et sorties en emploi d'assistant familial	79
Graphique 8 :	Répartition des assistants maternels du département par tranches d'âge.....	80
Graphique 9 :	Nombre d'assistants familiaux rémunérés par le Département par territoire varois et répartition en pourcentage du total des assistants familiaux.....	80
Graphique 10 :	État des capacités d'accueil des assistants familiaux	82
Graphique 11 :	Comparatif de rémunération des assistants familiaux embauchés par les conseils départementaux	85
Graphique 13 :	Évolution du nombre de situations actives de MNA entre 2016 et 2019.....	99
Graphique 14 :	Évolution du nombre de MNA confiés à l'ASE du Var par la justice	109
Graphique 15 :	Répartition des MNA par type d'hébergements au 11 octobre 2020.	111
Graphique 16 :	Typologie du profil d'enfant souhaité	118
Graphique 17 :	Typologie du profil des pupilles de l'État confiés à l'adoption dans le Var en 2020.....	119
Graphique 18 :	Les agréments à l'adoption dans le Var : flux annuel de demandes et stock au 31/12.....	125
Graphique 19 :	Nombre d'accouchements sous le secret.....	128

Tableaux

Tableau 1 :	Bilan du schéma de l'enfance 2014-2018.....	10
Tableau 2 :	Nombre d'information préoccupantes et de mandats d'évaluation entre 2016 et 2019.....	18
Tableau 3 :	Ventilation des dépenses du dispositif « prévention »	23
Tableau 4 :	Zone d'intervention des associations de prévention spécialisée du Var	25
Tableau 5 :	Nombre de jeunes suivis individuellement par les opérateurs en 2019.....	30
Tableau 6 :	Subventions par domaine d'intervention pour la prévention en 2020 (hors prévention spécialisée)	33
Tableau 16 :	Indicateur Enfance (1062) ; Répartition par type de lieux d'accueil des enfants confiés (31/12).....	49
Tableau 17 :	Indicateur Enfance (1063) ; Répartition par type de mesure des enfants confiés (au 31/12)	50
Tableau 18 :	Publics accueillis à l'ASE au 31/12/2019	50
Tableau 19 :	Nombre d'enfants considérés comme « en attente » ou pour lesquels une « mesure n'est pas mise en œuvre »	52
Tableau 20 :	Informations complémentaires sur les mineurs considérés comme « en attente »	52
Tableau 21 :	Informations complémentaires sur les mineurs dont « l'accueil judiciaire n'est pas mis en œuvre, faute de place disponible »	53

Tableau 22 :	Places vacantes selon UGO et places réellement disponibles au cours de 5 semaines en 2020	54
Tableau 23 :	Places autorisées et places occupées chez les assistants familiaux et les MECS en 2020	54
Tableau 24 :	Types d'accueil, jeunes adultes et scolarisation en milieu ordinaire de jeunes accueillis à l'ASE et qui sont considérés comme en situation de handicap	55
Tableau 25 :	Nombre de places en IME et ITEP dans les départements de la région PACA.	56
Tableau 26 :	Enfants accueillis en établissements médico-sociaux ou pris en charge dans un établissement de santé en 2019	57
Tableau 27 :	Les points de vue des responsables	58
Tableau 28 :	Du point de vue des responsables du Département ; 7 points de vue sont aussi à prendre en considération :	59
Tableau 29 :	Les établissements implantés hors d'aires urbaines	61
Tableau 30 :	Les associations intervenant dans l'accueil au titre de l'ASE dans le Var	62
Tableau 31 :	Les moyens des établissements et services associatifs selon les types d'intervention	63
Tableau 32 :	Âge des enfants et adolescents, à l'admission dans les deux services de PEAD (entre le 1er janvier et le 30 août 2020)	65
Tableau 33 :	Les accueils de mineurs et jeunes majeurs hors Var	67
Tableau 34 :	Principaux éléments d'activité sur les agréments d'assistants familiaux en 2019	75
Tableau 35 :	Nombre de dossiers annuels de la CCPD, avis de l'administration et décisions finales	78
Tableau 36 :	Évolution des dépenses relatives aux assistants familiaux (en euros)	81
Tableau 37 :	Composantes de la rémunération de base dans le Var	85
Tableau 38 :	Estimation de rémunération intégrant des primes stables (en €)	86
Tableau 39 :	Comparatifs de rémunération dans le secteur associatif varois	87
Tableau 40 :	Comparatif des prestations complémentaires aux enfants confiés en accueil familial	89
Tableau 41 :	Nombre d'agents n'ayant pas suivi de formation	91
Tableau 42 :	Nombre de jeunes majeurs accueillis par type de lieux d'accueil	93
Tableau 43 :	Nombre de jeunes bénéficiaires d'un contrat jeune majeur et types d'aide	93
Tableau 44 :	La séparation des fratries au 1 ^{er} janvier 2020	94
Tableau 45 :	Nombre d'enfants et adolescents pupilles de l'État, dont l'autorité parentale des parents a été déléguée à l'ASE ou qui bénéficient d'une tutelle d'État déferée à l'ASE (entre 2010 et 2020)	96
Tableau 46 :	Pendant 8 ans, l'exemple d'un parcours de vie chaotique	97
Tableau 47 :	Tableau récapitulatif des chiffres-clés	100
Tableau 48 :	100
Tableau 49 :	Répartition par âge des MNA en 2019 en pourcentage	101
Tableau 50 :	Évolution des différents postes de dépenses relatifs à la protection de l'enfance, hors CDE 2017-2019 (en euros)	102
Tableau 51 :	Ventilation des dépenses réalisées pour les MNA en 2019 et prévisions 2020 (en euros)	103
Tableau 52 :	Nombre de pré-accueils de MNA entre 2016 et 2020	104
Tableau 53 :	Nombre de jeunes mis à l'abri et pris en charge en 2019 et 2020	104
Tableau 54 :	Nombre et résultats des évaluations de la minorité et de l'isolement	109
Tableau 55 :	Nature de l'accueil des MNA en MECS	111
Tableau 56 :	Les autres modalités d'accueil de MNA : FJT, lieux de vie	112
Tableau 57 :	Logement diffus	112
Tableau 58 :	Accueil en hôtel dédié aux MNA	113
Tableau 59 :	Nombre de places autorisées, localisation et nombre de jeunes présents dans les hôtels de tourisme la semaine du 25 janvier 2021	114
Tableau 60 :	Accompagnement des jeunes majeurs	116
Tableau 61 :	Nombre d'adoptions effectives réalisées à l'international dans le Var	119
Tableau 62 :	Placements en vue de l'adoption réalisés en fonction du type de situation de l'enfant	120
Tableau 63 :	Les refus d'agréments	126
Tableau 64 :	Retraits et recours sur les agréments d'adoption	126
Tableau 65 :	Nombre d'accompagnements post-adoption	127
Tableau 66 :	Évolution du nombre de pupilles de l'État reconnues dans le Var	130
Tableau 67 :	Âge des pupilles de l'État reconnus en décembre de chaque année	130

Tableau 68 :	Participation au conseil de famille des pupilles de l'État du Var.....	133
Tableau 69 :	Délai d'examen après admission au statut de pupilles (2019).....	134
Tableau 70 :	Typologies de candidatures par statut conjugal entre candidatures confirmées à l'adoption, candidatures présentées en conseil de famille et candidatures retenues pour appariement avec un enfant en 2020.	136
Tableau 71 :	Candidatures présentées en conseil de famille en 2018 et 2019, par statut conjugal	137
Tableau 72 :	Demandes de consultation de dossiers et levée du secret	139