



Inspection générale
des affaires sociales
RM2012-005P

Evaluation de l'accueil de mineurs relevant de l'aide sociale à l'enfance hors de leur département d'origine

TOME1 : RAPPORT

Établi par

Claire AUBIN et Nicolas DURAND

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Patricia SITRUK, conseillère générale des établissements de santé

Avec la collaboration d'Olivia SANSON, stagiaire

-Février 2012 -

Synthèse

Le recours à des structures d'accueil au-delà du territoire départemental pour assurer la protection des mineurs en dehors du domicile familial, est une pratique ancienne, notamment en région parisienne. Aux problèmes posés par un éventuel éloignement géographique sont venus s'adjoindre ceux liés au franchissement des frontières administratives depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983 qui ont transféré au Département la compétence en matière de protection de l'enfance.

La mission de l'IGAS visait, sur la base d'une enquête de terrain, à déterminer l'étendue du phénomène, à en analyser les déterminants et les conséquences, tant pour les jeunes concernés et leurs familles que pour les équipes éducatives et les conseils généraux qui en ont la responsabilité.

Les placements réalisés hors du département constituent un phénomène d'ampleur limitée qui ne signifie pas nécessairement éloignement

Avec 15 500 jeunes placés hors de leur département d'origine soit 10% des 150 000¹ jeunes accueillis au titre de l'ASE en 2009, le phénomène est quantitativement marginal et reste stable depuis 2007, alors que les placements dans leur ensemble ont augmenté de 4% sur la même période.

Le phénomène touche tous les départements mais surtout ceux de l'Ile-de-France, qui concentrent plus de la moitié des placements hors département. Certains types d'accueil sont plus concernés : ainsi la moitié des jeunes accueillis dans les « lieux de vie » viennent d'un autre département.

Cependant la notion juridique de placement hors département ne recouvre que très partiellement celle d'éloignement : près des deux tiers des placements hors départements sont réalisés dans des départements limitrophes ; et pour certains d'entre eux, constituent paradoxalement une réponse de proximité.

Au total, on peut estimer que **les placements éloignés² concernent environ 6000 enfants soit 4% du total des mineurs accueillis au titre de l'ASE.**

Les causes de placement dans un autre département sont multiples et apparaissent généralement fondées au regard de l'intérêt de l'enfant

Les mineurs placés hors département ne présentent pas de profil type. On observe toutefois une surreprésentation des garçons et des grands adolescents³. Deux problématiques spécifiques se dégagent : les jeunes « incasables », ainsi qualifiés à la suite de mises en échec répétées de leurs placements, et les mineurs sans attache parentale dans le département, essentiellement des mineurs isolés étrangers, qui sont sur représentés dans ces placements.

¹ Jeunes confiés à l'ASE et placements directs au 31 décembre 2012.

² C'est à dire situés dans un département non limitrophe selon la définition retenue par la mission.

³ Par rapport aux caractéristiques générales de la population des mineurs confiés à l'ASE.

Le choix du lieu d'accueil découle au premier chef d'une évaluation individualisée de la situation du jeune et de sa famille. Dans plus des deux tiers des cas individuels analysés par la mission⁴, le placement hors département est motivé -partiellement ou exclusivement- par la situation du jeune ou de sa famille qui rend le placement hors département relativement incontournable : continuité éducative malgré le déménagement des parents, nécessité d'éloignement du milieu d'origine, échecs successifs des accueils de proximité... S'y ajoutent, dans près de la moitié des cas⁵, des motifs liés au manque de place ou à l'absence d'accueil adapté pour répondre aux besoins spécifiques du jeune sur le territoire départemental.

Le manque de places au sens strict concerne plus particulièrement les départements franciliens. Ces départements présentent une saturation de l'offre d'accueil liée à la situation foncière qui ne saurait être que très marginalement comblée.

Les phénomènes d'inadéquation qualitative de l'offre sont en revanche beaucoup plus généralisés. Le rythme d'adaptation et reconversion des structures d'accueil peine à suivre l'évolution des besoins en termes d'âge, de sexe et plus encore d'offre spécifique de prestation.

Une partie minoritaire des orientations hors département apparaît cependant évitable

Certains éloignements pourraient être à terme évités par un redéploiement au niveau départemental des capacités existantes pour mieux répondre aux besoins, notamment pour des jeunes « difficiles ».

Par ailleurs, certaines orientations hors département reflètent un défaut de régulation dans les modes de fonctionnement de l'ASE. Une organisation décentralisée des procédures d'orientation au niveau des travailleurs sociaux, lorsqu'ils n'ont pas une bonne connaissance des structures de proximité, peut conduire à délaisser celles-ci au profit d'établissements parfois éloignés. A l'inverse, des jeunes peuvent être placés hors du département parce que leur candidature est refusée par des structures de proximité qui privilégient le travail avec d'autres départements.

La mission a procédé à une estimation de la part des placements hors départements ainsi « évitables », qu'elle évalue à **un sur cinq** au maximum.

Le partage des responsabilités entre conseils généraux en cas de placement hors département est facteur de complexité et porteur de risques

Selon la législation, tout mineur accueilli en dehors du domicile familial est placé sous la protection des autorités publiques. Le jeune confié à l'ASE et sa famille font l'objet d'un suivi individuel au plan socio-éducatif. Par ailleurs les lieux de placement sont soumis à un contrôle collectif afin notamment de s'assurer des conditions matérielles et morales d'accueil.

Dans le cas d'un jeune placé dans son département d'origine, ces diverses fonctions sont rassemblées au sein des services du même conseil général et permettent une pluralité des regards qui concourt à assurer le bien-être et la sécurité du jeune concerné. Pour les jeunes accueillis hors du département, ces fonctions sont scindées entre le conseil général du lieu d'origine et celui du lieu d'accueil. La répartition obéit à des règles complexes qui, pour l'essentiel, confient le suivi individuel au département d'origine (département « gardien ») et le contrôle collectif des lieux d'accueil au département d'implantation. Ce partage des rôles est facteur de complexité mais aussi de risques.

Le suivi individuel s'effectue dans des conditions comparables, quel que soit le lieu de placement, mais les fragilités de ce suivi engendrent des risques spécifiques pour les enfants accueillis hors département

⁴ La mission a procédé à l'analyse de 91 dossiers de jeunes placés hors département.

⁵ Plusieurs motifs peuvent se cumuler sur un même dossier pour expliquer une orientation hors département ce qui explique que le total des motifs dépasse 100%.

L'analyse des pratiques et des dossiers individuels montre que l'implantation du lieu d'accueil est moins discriminante pour le suivi individuel que la politique générale et les moyens dégagés à cet effet par le département gardien. Certains conseils généraux assurent un suivi éducatif de proximité pour tous les enfants, même ceux qui sont hébergés dans des départements éloignés, suivi qui s'avère en ce cas particulièrement lourd et coûteux. D'autres ont un suivi plus distancié, y compris pour les jeunes placés dans leur ressort territorial.

Faute de moyens, la désignation d'un référent éducatif en mesure d'assurer un suivi rapproché pour tous les mineurs confiés reste un objectif à atteindre pour de nombreux départements qui font appel à diverses mesures de substitution, comme par exemple la délégation de ce suivi aux équipes éducatives des établissements. Facteurs de fragilité pour tous les enfants confiés, ces failles dans le suivi individuel comportent des risques accrus pour les jeunes placés hors département puisqu'ils se trouvent dans des structures que le département gardien, par construction, ne contrôle pas, et que souvent il connaît mal.

L'accueil hors département peut créer des angles morts dans le suivi et le contrôle des lieux d'accueil

Le président du conseil général, auquel la loi confie une responsabilité de protection des enfants accueillis sur le territoire départemental et de contrôle des lieux d'accueil, n'est pas systématiquement informé des placements effectués par d'autres départements. Dans les lieux où ces placements prédominent, le contrôle se limite pour l'essentiel aux aspects administratifs et financiers et ne bénéficie pas du regard des travailleurs sociaux du département sur les conditions d'accueil.

La mission a identifié deux secteurs de fragilité particulière à cet égard : les assistants familiaux résidant loin de leur département employeur, d'une part, les lieux de vie, d'autre part. Accueillant un petit nombre d'enfants, souvent situés dans des zones rurales, peu ou pas utilisées par l'ASE locale, ces deux formes d'accueil sont peu contrôlées alors qu'elles présentent - du fait même de leur petite taille, de leur faible structuration et encadrement, de leur isolement géographique et professionnel - des risques spécifiques, différents et sans doute plus importants que les établissements collectifs.

Facteur de complexité administrative et financière, le hors département peut engendrer des tensions entre les services des conseils généraux concernés mais peut également générer des échanges mutuellement profitables

Pour un département donné, le placement de jeunes dans une structure dont les tarifs sont arrêtés par un autre département constitue un risque financier évident. Pour sa part, le département d'accueil assure la responsabilité d'un établissement dont l'activité dépend largement du maintien d'un flux de placements extérieurs sur lesquels il n'a pas de prise.

Les demandes de surveillance administrative entre départements, les difficultés du passage de relais en cas de dessaisissement judiciaire, la concurrence pour le recrutement d'assistantes familiales, peuvent occasionner des tensions entre départements, que les lacunes ou les incertitudes du cadre juridique contribuent à alimenter.

Mais l'accueil d'enfants adressés par d'autres conseils généraux peut aussi contribuer à soutenir l'activité économique et l'emploi dans des zones rurales dévitalisées qui disposent de capacités d'accueil inutilisées. Il peut donc s'envisager comme un échange mutuellement profitable entre départements.

Nombre de départements développent une politique de « re-départementalisation » de leurs placements ASE. Cette orientation apparaît pertinente mais rencontre des limites

Appuyée sur la mobilisation des capacités d'accueil au niveau départemental, sur un redéploiement de l'offre destiné à mieux l'adapter aux besoins et sur une meilleure régulation des procédures d'orientation et d'admission de l'ASE, cette politique s'avère efficace mais rencontre des limites.

Elles tiennent notamment à l'impossibilité d'assurer une autosuffisance à l'échelle de chaque département, la réponse à certains besoins très spécifiques devant souvent être envisagée dans un cadre territorial élargi. Elles tiennent également au déséquilibre structurel des capacités d'accueil dont la saturation à Paris et dans les départements de la petite couronne ne peut être résorbée qu'en faisant appel à l'offre excédentaire de départements extérieurs.

Recommandations

S'il est possible de réduire encore la part des orientations hors département, le phénomène apparaît pour une large part incontournable et doit, à ce titre, être reconnu, organisé et mieux maîtrisé. La mission suggère un certain nombre de mesures autour de trois objectifs principaux.

Limiter la part des placements hors département « évitables »

Diverses recommandations opérationnelles sont formulées à l'attention des conseils généraux, qui s'inspirent des « bonnes pratiques » observées dans certains départements : coordonner les procédures d'orientation et d'admission, suivre les capacités disponibles et passer des conventions avec les structures de proximité, limiter les placements familiaux éloignés à ceux justifiés par la continuité éducative...

Organiser des possibilités de réponse aux besoins dans un cadre supra-départemental

La mission propose d'autoriser des structures d'accueil « extraterritoriales » pour répondre aux besoins de certains départements qui ne peuvent être satisfaits dans leur ressort territorial. Elle suggère par ailleurs de développer une approche interdépartementale de l'offre d'équipements ASE pour améliorer l'équilibre entre les ressources et les besoins entre départements limitrophes. Enfin, elle insiste sur la nécessité de mieux articuler les niveaux de planification en matière sociale, médico-sociale et sanitaire.

Améliorer le suivi et le contrôle des placements hors département

La mission recommande que les pratiques de suivi et de contrôle prennent en compte les risques spécifiques de l'accueil hors département. Les lieux de vie et les assistants familiaux méritent, à cet égard, une attention particulière. Les échanges d'information entre conseils généraux doivent être encouragés et rendus obligatoires en cas d'incident dans une structure d'accueil. Enfin, la mission propose des mesures visant à développer les collaborations entre départements, à en clarifier et formaliser les règles, notamment pour la « surveillance administrative » de certains placements individuels, ou pour le passage de relais d'un conseil général à l'autre en cas de dessaisissement.

Sommaire

SYNTHESE	3
RAPPORT	11
PREMIERE PARTIE : EVALUATION DU PHENOMENE	13
1. UNE PRATIQUE GENERALISEE MAIS D'AMPLEUR INEGALE SELON LES DEPARTEMENTS	13
1.1. <i>Les flux d'«entrées» et «sorties» concernent tous les départements mais à des degrés variables</i>	13
1.1.1. Tous les départements placent des mineurs hors de leur territoire	13
1.1.2. Tous les départements accueillent des mineurs placés par d'autres départements	14
1.2. <i>L'Ile-de-France concentre la part la plus importante des placements hors département...</i>	14
1.3. <i>Le hors département est une pratique courante pour les lieux de vie, plus rare pour les autres formes d'accueil</i>	16
1.3.1. La moitié du recrutement des lieux de vie est réalisée hors département.....	16
1.3.2. L'accueil familial est peu pratiqué hors département, sauf pour les départements franciliens	17
2. UN PHENOMENE MAL CONNU ET PEU SUIVI	18
2.1. <i>Du côté des « sorties » : un phénomène sous-évalué par les remontées statistiques</i>	18
2.2. <i>Du côté des « entrées », un recensement lacunaire.....</i>	18
2.3. <i>Des données qui restent à exploiter.....</i>	19
2.4. <i>Un public aux caractéristiques mal connues</i>	19
3. PLACEMENT HORS DEPARTEMENT NE SIGNIFIE PAS NECESSAIREMENT ELOIGNEMENT.....	20
3.1. <i>La plupart des placements hors départements se font dans un rayon géographique restreint</i>	20
3.2. <i>L'éloignement est une notion relative et complexe.....</i>	22
3.3. <i>Un peu plus d'un tiers des placements hors département peuvent être considérés comme « éloignés ».....</i>	23
4. DES ORIENTATIONS HORS DEPARTEMENT GENERALEMENT FONDEES ET SOUVENT INCONTOURNABLES	24
4.1. <i>Des causes multiples, rarement explicitées</i>	24
4.2. <i>L'inadéquation de l'offre d'accueil au niveau départemental.....</i>	26
4.2.1. Des inadéquations quantitatives : la pénurie de places d'accueil en Ile-de-France...	27
4.2.2. Des inadéquations qualitatives : un phénomène très répandu	27
4.2.3. Le découplage entre l'offre d'accueil ASE et les possibilités de prise en charge dans le domaine sanitaire, scolaire, ou de la formation professionnelle.....	28
4.3. <i>Les circonstances liées à la situation de l'enfant ou de sa famille.....</i>	29
4.3.1. Continuité éducative et déménagements	29
4.3.2. Orientations géographiques motivées par l'intérêt de l'enfant.....	30
4.4. <i>Les modes de régulation des procédures d'orientation et d'admission.....</i>	31
4.4.1. La prégnance de l'urgence.....	31
4.4.2. La sélection opérée par les lieux d'accueil	32

4.4.3. Les préférences des différents acteurs	32
4.5. <i>Les problématiques spécifiques</i>	32
4.5.1. Les mises en échec répétées des placements	32
4.5.2. Les jeunes sans attaches dans le département gardien.....	33
4.6. <i>Des placements hors département dont seule une faible fraction pourrait éventuellement être évitée</i>	35

DEUXIEME PARTIE : ANALYSES ET RECOMMANDATIONS..... 37

1. UNE GESTION DES SITUATIONS INDIVIDUELLES GLOBALEMENT ASSUREE, PARFOIS AU PRIX D'UNE CERTAINE COMPLEXITE	38
1.1. <i>Les jeunes placés hors département sont suivis dans les mêmes conditions que les autres</i> 38	
1.1.1. L'implantation du lieu d'accueil dans ou hors département est moins discriminante que la politique et les moyens du département gardien	38
1.1.2. Lorsque le département d'accueil est éloigné, l'exercice de la fonction de référent est plus malaisé	41
1.2. <i>Le maintien des liens et le travail avec la famille sont rendus plus difficiles lorsque le lieu d'accueil est géographiquement éloigné</i>	42
1.2.1. Un nombre de cas limité entraînant des contraintes fortes	42
1.2.2. Une ingénierie administrative et des coûts importants	43
1.2.3. Un travail avec la famille inégalement assuré	44
2. UN PARTAGE DES RESPONSABILITE ENTRE DEPARTEMENTS D'ORIGINE ET D'ACCUEIL FACTEUR DE RISQUES	44
2.1. <i>Les placements hors département fragilisent le suivi et le contrôle des lieux d'accueil</i>	45
2.1.1. Dans le contrôle des établissements et des lieux de vie, l'accueil hors département peut constituer un angle mort.....	45
2.1.2. Les départements qui placent des enfants hors département n'assurent pas de suivi des lieux d'accueil	48
2.1.3. Les assistants familiaux résidant loin de leur département employeur sont isolés et peu contrôlés.....	49
2.1.4. Les agences de placement familial nécessitent une clarification des rôles entre employeur et département d'accueil	52
2.1.5. Le placement familial associatif conduit à une délégation de fait du suivi de l'enfant.....	52
2.2. <i>Le « hors département » est, pour les services ASE, une source de complexité et un facteur de risques au plan administratif et financier</i>	53
2.2.1. Les coûts liés au « hors département » sont difficiles à maîtriser pour les départements gardiens.....	53
2.2.2. Le « hors département » comporte également des risques financiers pour les départements d'accueil	55
2.3. <i>Le « hors département » entraine des relations complexes et parfois tendues entre les départements impliqués</i>	56
2.3.1. La surveillance administrative : une fonction mal cadrée	56
2.3.2. Les dessaisissements : un passage de relais parfois difficile	58
2.3.3. Des tensions autour du recrutement et de la rémunération des assistantes familiales.....	60
3. LA REDEPARTEMENTALISATION, UNE PREOCCUPATION PARTAGEE QUI S'EXPRIME SOUS DES FORMES VARIEES	63
3.1. <i>Les politiques des conseils généraux visent à « re-départementaliser » les placements</i>	63
3.2. <i>La re-départementalisation passe par l'adaptation quantitative et qualitative de l'offre d'accueil départementale</i>	64
3.2.1. L'adaptation quantitative.....	65

3.2.2. L'adaptation qualitative.....	65
3.3. <i>La re-départementalisation conduit à un aménagement des modes de fonctionnement de l'ASE</i>	66
3.3.1. La régulation des procédures internes à l'ASE.....	66
3.3.2. Une collaboration rapprochée avec les lieux d'accueil	69
4. UN CADRE DEPARTEMENTAL QUI NE PERMET PAS DE SATISFAIRE TOUS LES BESOINS.....	71
4.1. <i>Des déséquilibres territoriaux difficilement résorbables</i>	72
4.2. <i>Des échanges entre départements mutuellement profitables</i>	72
4.3. <i>Un cadre pour les coopérations extraterritoriales</i>	72
4.4. <i>Une dimension départementale parfois inadaptée pour la planification d'équipements spécifiques</i>	74
4.5. <i>L'existence d'un volant incontournable de placements hors département</i>	75
CONCLUSION	76
LISTE DES RECOMMANDATIONS	77
LISTE DES SIGLES	81
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	83
NOTE DE CADRAGE	91

Rapport

Dans le cadre du programme annuel de travail de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour 2011-2012, la Ministre des solidarités et de la cohésion sociale a approuvé le lancement d'une mission consacrée aux placements hors de leur département d'origine des mineurs relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Cette mission a été confiée à Claire Aubin, Nicolas Durand et Patricia Sitruk, membres de l'IGAS. Olivia Sanson, élève de l'Institut d'Etudes politiques de Paris et stagiaire à l'IGAS, a également contribué à ces travaux.

Il s'agit d'une évaluation thématique, complémentaire des contrôles des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance régulièrement effectués par l'IGAS au titre de l'article L. 221-9 du code de l'action sociale et des familles.

La mission a inclus dans son champ d'investigation l'ensemble des placements relevant de l'ASE, qu'ils soient administratifs ou judiciaires. Elle s'est intéressée à tous les lieux d'accueil : placement familial, établissements, lieux de vie... Sur le plan géographique l'enquête a été circonscrite au territoire national métropolitain. La question des mineurs isolés étrangers a été abordée mais uniquement à travers le prisme du placement hors département.

La mission a procédé à divers entretiens au niveau national (administration centrale, organisations professionnelles, opérateurs nationaux...) et exploité les rares documents de portée générale qui abordent cette question. Après des investigations préliminaires en Ile-de-France (Paris, Yvelines, Essonne...), elle s'est rendue dans les Hauts-de-Seine et en Seine-Saint-Denis, deux départements qui placent une part importante de leurs mineurs hors de leurs frontières territoriales.

La mission s'est ensuite déplacée dans l'Indre-et-Loire, la Haute-Vienne et l'Eure-et-Loir qui accueillent un nombre important d'enfants provenant d'autres départements, en particulier des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis. Les parcours de plusieurs mineurs ont ainsi pu être examinés, depuis leur département d'origine jusqu'à leur lieu d'accueil. Enfin, la mission s'est rendue dans l'Eure qui présente un profil proche de la moyenne nationale quant au pourcentage de placements et d'accueils hors département. Ces investigations ont été complétées par des échanges ciblés avec quelques départements, notamment l'Yonne.

Un même département pouvant à la fois placer des enfants hors de son territoire et accueillir des enfants venus d'ailleurs, les deux dimensions du phénomène ont été abordées lors de chaque déplacement, en se concentrant toutefois sur le flux principal : dans les Hauts-de-Seine et en Seine-Saint-Denis, les investigations se sont focalisées sur les conditions et les motifs des placements hors département.

Au total les inspecteurs se sont donc rendus dans une dizaine de départements. Leurs travaux, après la phase de cadrage, se sont étendus du mois de septembre au mois de décembre 2011.

Dans chaque site, la mission a rencontré les responsables et les professionnels de l'ASE, le cas échéant, les autres services départementaux (PMI, service en charge du contrôle...) et le juge des enfants. Elle s'est en outre rendue dans divers lieux où se trouvent des jeunes confiés par d'autres conseils généraux, représentatifs des diverses formes d'accueil : maisons d'enfants à caractère social, lieux de vie, familles d'accueil, associations de placement familial, et a eu dans chacun d'entre eux des réunions de travail avec les responsables et les équipes éducatives. Au total, la mission s'est entretenue avec près de 150 personnes.

Ces entretiens ont été complétés par la collecte et l'analyse de documents existants ou produits pour elle, conformément à son protocole d'enquête : schéma départemental de l'enfance, rapport d'activité, guides et référentiels, offre d'accueil départementale, statistiques relatives aux placements, liste des enfants placés hors département... (voir annexe 1).

La mission a par ailleurs procédé à l'exploitation d'un échantillon de 91 dossiers individuels choisis de façon aléatoire parmi les placements hors département des services d'ASE et des établissements enquêtés. Cette exploitation, sur la base d'une grille élaborée par la mission (voir annexe 2), visait à analyser les motifs du placement hors département et ses conditions de mise en œuvre, notamment en termes de suivi éducatif et de maintien des liens avec la famille. Les éléments recueillis à partir des dossiers ont été chaque fois que possible complétés et validés par un entretien avec le travailleur social référent du jeune concerné.

La mission a également procédé à l'examen d'un échantillon de 46 schémas départementaux de l'enfance afin d'apprécier l'importance relative de la problématique étudiée et sa traduction dans les travaux de planification menés par les Conseils généraux.

Le présent rapport présente les conclusions tirées de ces travaux.

Dans une première partie, il évalue l'ampleur du phénomène et identifie les causes qui sont à l'origine des placements hors département. La seconde partie analyse les questions soulevées, du point de vue des enfants placés, de leurs familles et des services qui en ont la charge. Les recommandations que la mission en tire sont insérées dans cette partie, en lien avec les difficultés identifiées. Bien que focalisées sur la question des placements hors département, ces préconisations et ces analyses sont replacées dans le contexte de l'Aide sociale à l'enfance et peuvent, à ce titre, être interprétées de façon plus générale. Ce rapport est accompagné de dix annexes et quatre pièces jointes.

L'accueil des mineurs au titre de l'aide sociale à l'enfance : quelques repères

Les lois de décentralisation de 1982-1983 ont transféré les compétences en matière d'aide sociale à l'enfance (ASE) au Département. Son rôle de chef de file de la protection de l'enfance est successivement conforté par la loi du 13 août 2004 (acte II de la décentralisation) puis par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

Le Département est responsable de la protection administrative assurée par le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE). A ce titre, il apporte un soutien matériel et éducatif aux mineurs et à leurs familles confrontés à des difficultés risquant de compromettre gravement leur éducation ou leur développement. Le Département est également responsable de la mise en œuvre des mesures de protection judiciaire ordonnées par le juge des enfants lorsque la sécurité d'un mineur est en danger.

En 2009, 150 000 jeunes ont été accueillis à l'ASE⁶.

En 2010, les dépenses de placement représentaient 80% des 6,16Mds € de dépenses d'aide sociale à l'enfance réalisées au total par les départements.

Les placements sont très majoritairement (près de 80%) ordonnés par le juge qui confie généralement le mineur à l'ASE. De façon plus marginale, le juge peut placer directement un enfant auprès d'une structure d'accueil. Lorsque l'accord des parents a pu être recueilli, le président du conseil général peut décider du placement d'un enfant ; il s'agit alors d'un accueil provisoire dont la durée ne peut excéder une année. Dans tous les cas, c'est au département où résident les parents⁷ qu'incombe la prise en charge financière du placement du mineur protégé.

La loi du 5 mars 2007 réaffirme les droits de l'enfant et de sa famille. Ainsi le lieu de placement doit être recherché dans l'intérêt de l'enfant et doit faciliter l'exercice du droit de visite et d'hébergement des parents.

La responsabilité du suivi socio-éducatif de l'enfant et le travail avec la famille relèvent du Président du conseil général qui a prononcé l'admission à l'ASE. La responsabilité du contrôle de la structure d'accueil incombe au département d'implantation qui a délivré l'autorisation.

⁶ Ce chiffre inclut environ 17 000 jeunes majeurs accueillis à l'ASE.

⁷ La prise en charge financière incombe au département siège de la juridiction qui a prononcé le placement ; la juridiction compétente est celle du lieu de résidence de l'autorité parentale.

Première partie : évaluation du phénomène

Les placements hors département concernent tout le territoire national et l'ensemble des lieux d'accueil, même si l'Ile-de-France et les lieux de vie sont particulièrement représentés (1). C'est un phénomène mal connu et peu suivi que la mission a estimé à environ 15 500 placements, soit 10% du total des jeunes accueillis à l'ASE en 2009 (2). Il n'entraîne un éloignement géographique que dans un tiers des cas (3). Ses causes sont multiples et seule une minorité des cas semble pouvoir être évitée (4).

1. UNE PRATIQUE GENERALISEE MAIS D'AMPLEUR INEGALE SELON LES DEPARTEMENTS

Selon les données recueillies par la Direction de la recherche, de l'évaluation et des études statistiques (DREES), les placements hors du département d'origine représentaient, en 2009, 11600 enfants au plan national⁸. Alors que le nombre total d'enfants accueillis à l'ASE a augmenté de 4% entre 2007 et 2009, sur la même période le phénomène des placements hors département est resté globalement stable.

1.1. Les flux d'«entrées » et « sorties » concernent tous les départements mais à des degrés variables

1.1.1. Tous les départements placent des mineurs hors de leur territoire

Cette pratique est toutefois très variable selon les départements : hors DOM, le taux de placement hors département va de 0,3% dans l'Ariège à 53% pour les Hauts-de-Seine. Si en Ile-de-France tous les départements se situent au-dessus de la moyenne nationale, c'est seulement le cas de 14 départements dans les autres régions avec des écarts à la moyenne peu importants et un taux maximum de 21% dans le Vaucluse.

Tableau 1 : Départements hors Ile-de-France au dessus de la moyenne nationale

Département	% placements hors département 2009	Nombre de placements hors département 2009	évolution 2007/09 (points de %)
Ain	9,3	93	-3
Cher	17,3	174	-0,5
Eure	9	133	-3,3
Eure-et-Loir	13	150	3
Haute Garonne	15	322	0
Hérault	9	204	2
Loir-et-Cher	14	89	-2,5
Loire	11,1	211	1
Lot	11,6	27	-
Lozère	13,4	13	-6
Maine et Loire	12,4	216	2
Vaucluse	21	266	4
Territoire de Belfort	13,2	40	0
Meuse	8,7	51	-2
France	7,7%	11612	-0,4

Source : DREES

⁸ Enquête annuelle de la DREES « Les bénéficiaires de l'aide sociale ». Ce chiffre retrace le nombre de bénéficiaires de mesures en fin d'année et est calculé sur les 90 départements répondants (il ne comptabilise pas des départements comme Paris ou le Val-de-Marne).

1.1.2. Tous les départements accueillent des mineurs placés par d'autres départements

Bien que les données statistiques soient particulièrement lacunaires sur ce point, l'enquête réalisée par la mission montre que tous les départements accueillent des mineurs venant d'autres départements.

Les départements d'Ile-de-France placent leurs mineurs dans tous les départements de France ou presque : plus de 70 départements d'accueil pour les Hauts-de-Seine et du même ordre pour la Seine-Saint-Denis et pour Paris. Ces mêmes départements qui recourent de façon importante aux disponibilités des structures de protection de l'enfance hors de leurs frontières départementales, accueillent aussi des mineurs placés par d'autres départements. Ainsi, un audit réalisé en 2007 par l'inspection générale de la ville de Paris⁹ montre que 10% des enfants accueillis dans les établissements départementaux de l'ASE de Paris situés intra muros ne sont pas parisiens (soit plus de 30 000 journées par an).

Hors Ile-de-France, la dispersion est moins forte. La Haute-Vienne recourt ainsi aux structures d'accueil d'une dizaine de départements dont principalement trois départements limitrophes (Indre, Dordogne et Creuse).

1.2. *L'Ile-de-France concentre la part la plus importante des placements hors département*

En Ile-de-France, la pratique du placement hors département s'ancre dans une tradition historique d'accueil «en nourrice» ou en établissements «à la campagne» d'enfants confiés à l'assistance publique.

A Paris, une partie des établissements d'accueil des enfants de l'ASE a été conservée après la dissolution du département de la Seine. Sur les 17 établissements du département de Paris, neuf sont localisés hors Paris dont deux au-delà de l'Ile-de-France. De plus, huit des neuf services d'accueil familial (anciennes «agences») que compte Paris, sont localisés en dehors du territoire départemental.

Les services de l'ASE des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis disposent également de services d'accueil familial implantés hors département : quatre services (dont deux en Ile-de-France) pour les Hauts-de-Seine et un pour la Seine-Saint-Denis.

⁹ Audit sur le statut juridique des établissements parisiens départementaux de l'ASE ; Inspection générale de la ville de Paris ; décembre 2007

Les services de placement familial en province, héritage des « agences » de la Seine

Paris compte neuf « services d'accueil familial départemental » (SAFD) : un à Paris, trois en Ile-de-France et cinq en région (dont deux en Normandie, un en Pays de Loire, deux en Bourgogne). Ils assurent la prise en charge et le suivi des enfants placés en famille d'accueil, la gestion administrative des dossiers et fournissent un soutien aux assistantes familiales (groupes de parole, permanences 24 h sur 24, soutien psychologique...). Une vingtaine de départements sont couverts. Environ les deux tiers des placements familiaux se font en région, un tiers en Ile-de-France et le reliquat à Paris.

Les Hauts-de-Seine disposent de quatre services d'accueil familial de l'ASE (SAFASE) : Parmain (Oise), Blois (Loir-et-Cher), Montluçon (Allier) et Rambouillet (Yvelines). Chacun de ces services gère de 30 à 60 assistants familiaux. Ces services réalisent environ un quart des placements familiaux et plus d'un tiers de ceux réalisés hors département. Les services territoriaux (STASE) décident de l'orientation des enfants en SAFASE au vu du profil et des besoins du mineur et en fonction des disponibilités sur le département. Cette orientation tient également compte des éventuelles indications d'éloignement et des droits de visite et d'hébergement accordés aux parents.

La Seine-Saint-Denis a un placement familial à Montreuil-sur-Mer, avec une trentaine d'assistantes familiales réparties dans le Pas-de-Calais et la Somme. A la différence des « agences » de Paris et des Hauts-de-Seine, cette antenne n'est pas seulement destinée à pallier le manque structurel de places mais aussi à apporter une prise en charge spécifique et à éloigner le mineur de son milieu familial ou de son environnement. Il accueille des enfants de moins de 12 ans victimes de graves maltraitements, de carences affectives ou éducatives lourdes.

Source : ASE 75, 92 et 93

A eux seuls, les six départements franciliens répondants à l'enquête annuelle de la DREES, concentrent 40% des placements hors département soit 4650 enfants. Encore ce chiffre ne comprend-il pas Paris et le Val-de-Marne.

Tableau 2 : Départements franciliens

Départements D'IDF ¹⁰	% placements hors département 2009	Nombre de placements hors département 2009	évolution 2007/09 (points de %)
Seine et Marne	11,9	342	2
Yvelines	18,6	393	-16
Essonne	25	648	0
Hauts-de-Seine	53,2	1535	4
Seine St Denis	32,4	1434	2
Val d'Oise	16,1	290	-4,5

Source : DREES

¹⁰ Paris et Val-de-Marne non répondants à l'enquête de la DREES

1.3. *Le hors département est une pratique courante pour les lieux de vie, plus rare pour les autres formes d'accueil*

Les établissements et les familles d'accueil sont les principaux modes de placement hors département, regroupant les 3/4 des jeunes concernés. Les lieux de vie représentent une plus faible part avec moins de 10% des jeunes accueillis hors département¹¹.

Toutefois rapporté au poids de chacun de ces modes de placement au plan national, la part de l'accueil hors département est très faible dans les établissements et en familles d'accueil, alors qu'il représente la moitié des placements en lieu de vie¹².

Tableau 3 : Répartition des placements hors département selon le type de structure d'accueil (France entière 2008)

	Total placements	dont hors département	%
Lieux de vie	2 068	1052	50%
Etablissements	48 883	4814	10%
Familles d'accueil	69 982	4076	6%

Source : DREES

1.3.1. **La moitié du recrutement des lieux de vie est réalisée hors département**

Le recrutement des lieux de vie dépasse largement les frontières départementales. Cette spécificité est liée à l'histoire même de ces structures. A l'origine expérimentaux, les lieux de vie sont nés dans le sud de la France dans les années soixante-dix, avec pour vocation de « vivre avec » des publics, mineurs ou majeurs, très perturbés qui ne trouvaient pas de place dans les structures de droit commun.

Les étapes successives de la reconnaissance institutionnelle¹³ des lieux de vie ont confirmé leurs spécificités en matière de modèle éducatif et de publics accueillis. Les textes reflètent également l'intention du législateur de préserver une dimension supra départementale à l'appréciation des besoins, à la planification et au recrutement des lieux de vie. Le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale ne les intègre pas et l'article D.316-3 du CASF prévoit explicitement que les personnes peuvent être adressées par des autorités extérieures au département d'implantation des lieux de vie¹⁴. Ce besoin d'ouverture reste une préoccupation forte comme en témoigne la demande, soutenue par l'association des départements de France (ADF) de ne pas appliquer aux lieux de vie la procédure départementale d'appel à projets, obligatoire pour toute création, transformation ou extension d'établissement social et médico-social¹⁵.

¹¹ Le reliquat est constitué par les « autres modes d'hébergement » : foyer jeunes travailleurs, hôtel, location, établissements sanitaires, tiers dignes de confiance...

¹² D'après l'article D316-1 : Un lieu de vie et d'accueil vise, par un accompagnement continu et quotidien, à favoriser l'insertion sociale des personnes accueillies. Il constitue le milieu de vie habituel et commun des personnes accueillies et des permanents dont l'un au moins réside sur le site où il est implanté.

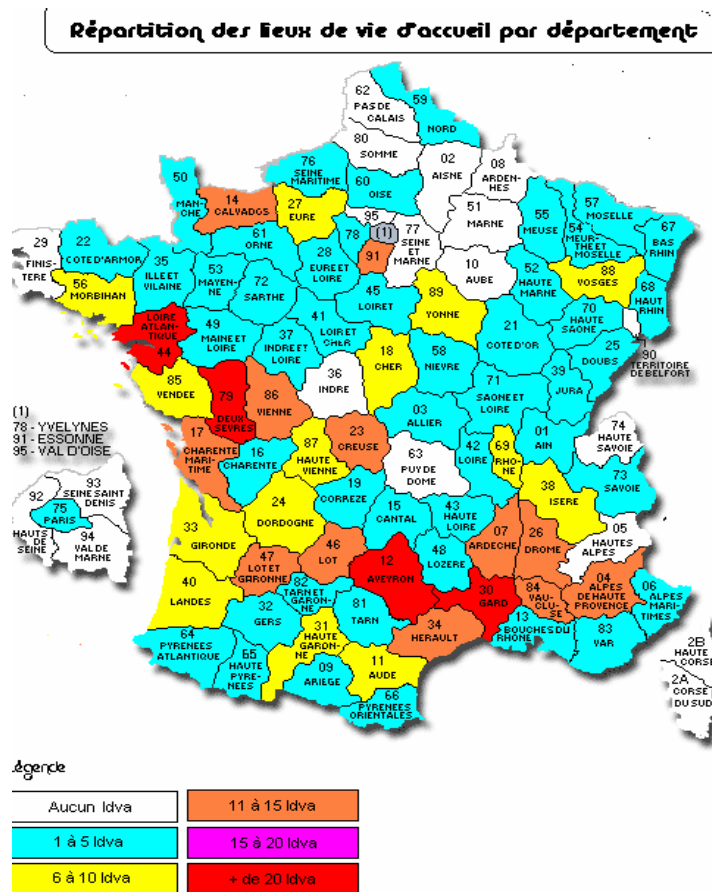
A l'égard des mineurs qui lui sont confiés, le lieu de vie et d'accueil exerce également une mission d'éducation, de protection et de surveillance.

¹³ Annexe 10 : Cadre juridique des placements hors département

¹⁴ Cette même possibilité est dans les faits ouverte à toutes les structures d'accueil.

¹⁵ Décret du 26 juillet 2010 et circulaire DGCS du 28 décembre 2010

Le large recrutement des lieux de vie s'explique également par leur répartition très inégale sur l'ensemble du territoire qui entraîne un déséquilibre géographique entre l'offre et la demande. L'implantation des lieux de vie se concentre sur les départements du sud et de l'ouest de la France, tandis que les installations en Ile-de-France et dans les départements du Nord sont rares ou inexistantes.



Source : *Annuaire national des lieux de vie- Conseil général de l'Essonne*

1.3.2. L'accueil familial est peu pratiqué hors département, sauf pour les départements franciliens

Environ 9%¹⁶ des accueils familiaux se font hors département. Cette part est extrêmement variable selon les départements : jusqu'à 76% dans les Hauts-de-Seine contre moins de 9% hors Ile-de-France.

Dans les départements enquêtés par la mission, il n'y pas de corrélation entre la pratique générale d'un département et celle appliquée au « hors département ». Alors qu'en Ile-de-France, l'accueil familial est minoritaire, les départements franciliens mobilisent fortement ce mode de placement hors département (entre 19% dans les Yvelines et 76% dans les Hauts-de-Seine). A contrario dans les départements en région (à l'exception de l'Eure-et-Loir) où le placement familial est majoritaire les services de l'ASE y recourent de façon très marginale hors département (Cf. Annexes 4 et 7 : Placement familial et Statistiques générales).

¹⁶ Données DREES complétées par la mission.

2. UN PHENOMENE MAL CONNU ET PEU SUIVI

Les remontées statistiques transmises par les départements sous-évaluent le phénomène du placement hors département. Les données étant peu fiables et incomplètes, la DREES ne les publie pas et ne les a transmises qu'avec précaution à la mission. L'enquête réalisée par la mission, bien que non exhaustive, rehausse de plus d'un tiers l'effectif des mineurs concernés.

2.1. *Du côté des « sorties » : un phénomène sous-évalué par les remontées statistiques*

Conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales relatives au suivi statistique des compétences décentralisées¹⁷, un recueil annuel des données relatives à l'aide sociale à l'enfance¹⁸ est organisé au niveau national. Les données recueillies sur les placements hors départements ont un taux de réponse de 90%, apparemment satisfaisant. Cependant parmi les départements non répondants figurent deux départements franciliens de taille importante, Paris et le Val-de-Marne qui totalisent 6600 enfants accueillis à l'ASE.

Interrogés par la mission, les départements non répondants font état de leurs difficultés à renseigner certaines données. Pour d'autres départements, les informations transmises sont erronées, faute de connaissance et de suivi de ces données. Loin d'être négligeables, les écarts entre les chiffres réels et ceux apparaissant dans les tableaux de la DREES peuvent être de l'ordre de un à cinq, comme relevé dans un des départements enquêtés.

Les recherches effectuées et les demandes de précisions formulées par la mission ont permis de compléter les statistiques nationales ; de même les données d'un des départements enquêtés ont pu être corrigées.

A Paris, 65,5% des accueils à l'ASE sont réalisés hors département soit 3297 enfants et dans le Val-de-Marne 804 mineurs sur les 1855 accueillis à l'ASE sont placés hors département¹⁹.

Les éléments recueillis conduisent à réévaluer les chiffres établis à partir des remontées départementales. Le nombre total d'enfants accueillis hors département, est porté de 11 600 à environ 15 500 et leur part dans l'ensemble des placements de moins de 8% à environ 10%. La part des départements franciliens prend sa pleine mesure avec plus de 56% du total des enfants placés hors département.

2.2. *Du côté des « entrées », un recensement lacunaire*

Du côté des « entrées », les remontées statistiques sont inexploitable avec 30% de départements non répondants et surtout un taux "d'évaporation" de 90 % entre le nombre d'enfants placés hors département et celui des enfants accueillis. Ainsi seulement 1050 enfants venant d'autres départements sont dénombrés pour 11 600 enfants placés hors département.

Cet écart massif révèle le manque d'information des départements d'accueil sur les enfants placés sur leur territoire par d'autres conseils généraux. Les tentatives de quelques rares départements de mettre en place un suivi statistique de tous les enfants placés sur leur territoire ne démentent pas ce constat (Cf. infra partie 2).

¹⁷ Article L1614-7 du CGCL

¹⁸ Enquête « bénéficiaires de l'ASE »

¹⁹ Données au 31 décembre 2010

2.3. *Des données qui restent à exploiter*

Absentes des exploitations annuelles sur les bénéficiaires de l'aide sociale départementale et de celles établies tous les quatre ans sur les établissements de protection de l'enfance, les données relatives aux placements hors département ne font pas l'objet d'un retour d'information aux services départementaux de l'ASE. Cette démarche uniquement remontante ne permet pas aux conseils généraux de fonder une politique et des actions opérationnelles.

De même, au plan national, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) a coordonné en 2008 des travaux visant à définir des « indicateurs sociaux départementaux » autour des principaux domaines de l'action sociale départementale²⁰. Alors que les placements hors département figuraient parmi les douze indicateurs retenus dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse en danger par les représentants des départements et les institutions et services concernés (INSEE, DREES, ONED, ODAS), le caractère lacunaire des remontées statistiques n'a pas permis de conserver cet indicateur.

Un échange entre la DREES et les principaux départements non répondants devrait permettre d'identifier rapidement les quelques difficultés techniques et de fournir les explications nécessaires pour renseigner de façon complète un questionnaire dont la conception d'ensemble est par ailleurs simple et cohérente.

Recommandation n°1 : Améliorer, exploiter, publier et faire retour aux conseils généraux des informations statistiques relatives aux placements hors département

2.4. *Un public aux caractéristiques mal connues*

Aucune information statistique ni étude qualitative au niveau national ne permettent d'identifier ou caractériser les mineurs accueillis hors département. Quelques données ont pu être recueillies auprès des départements visités et les 91 dossiers étudiés par la mission renseignent sur les jeunes concernés. Hormis les mineurs isolés étrangers (MIE) (Cf. Annexe 8 : La problématique spécifique des mineurs isolés étrangers) aucun profil type ne se dégage de l'ensemble de ces investigations.

La multiplicité des causes de placement hors département ou d'éloignement explique en grande partie la variété des profils des mineurs concernés. En outre, ce n'est pas une approche par public ou par profil type de mineur qui va présider au choix du lieu de placement, mais une évaluation de la situation individuelle et familiale de l'enfant. Un choix qui sera par la suite confronté à la réalité de l'offre disponible.

Cependant, l'analyse des 91 dossiers individuels étudiés par la mission fait apparaître :

- une surreprésentation des garçons : 3/4 de garçons alors qu'au plan national, parmi les enfants confiés à l'ASE, les garçons représentent à peine plus de la moitié ;
- un âge moyen de plus de 14 ans largement au dessus de la moyenne d'âge de 12 ans pour l'ensemble des enfants placés ; à l'exception des Hauts-de-Seine²¹ où l'âge moyen est égal à la moyenne nationale.

²⁰ Rapport du groupe « Indicateurs sociaux départementaux » CNIS - décembre 2009

²¹ Ce plus jeune âge des enfants accueillis hors département s'explique notamment par la part importante du placement familial hors département.

Tableau 4 : Age moyen et sexe dans 91 dossiers d'enfants placés hors département

département	nombre de dossiers	âge moyen	sexe	
			F	M
Haute Vienne	12	13,5 ans	6	6
Eure	11	15,5 ans	2	9
Eure et Loir	9	14 ans 3/4	2	7
Seine-Saint-Denis	33	15 ans	6	27
Hauts-de-Seine	19	12ans	9	10
Indre et Loire	7	13,5 ans	3	4
Total	91	14 ans	28	63

Source : Mission IGAS

Ces mêmes caractéristiques ressortent des données départementales disponibles relatives au sexe et à l'âge des enfants placés.

Dans tous les départements enquêtés, on constate que les garçons placés sont plus nombreux hors département que dans le département avec des écarts de 4 points pour les Hauts-de-Seine et 3 points en Seine-Saint-Denis.

De même, les jeunes placés hors départements sont plus âgés. En Seine-Saint-Denis, 46% des mineurs placés hors département sont âgés de 15 à 17 ans contre 41% pour l'ensemble des mineurs accueillis. A Paris, l'étude déjà citée²² fait également apparaître une surreprésentation des jeunes de 15-17 ans dans les lieux d'accueil hors département.

3. PLACEMENT HORS DEPARTEMENT NE SIGNIFIE PAS NECESSAIREMENT ELOIGNEMENT

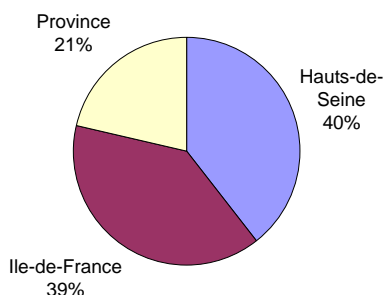
3.1. La plupart des placements hors départements se font dans un rayon géographique restreint

Dans les six départements enquêtés, seule une faible part des placements hors département se traduit par un réel éloignement.

Dans les Hauts-de-Seine, 53% des enfants confiés étaient placés hors département en 2009. Toutefois, seul un tiers de ces placements hors département est réalisé en région (soit 21 % du total des enfants placés), les deux autres tiers étant situés en Ile-de-France (hors 92). Cette proportion est d'ailleurs stable dans le temps (22% des enfants placés l'étaient en région en 2006). En revanche, elle diffère selon le mode d'accueil : en 2009, 29% des accueils familiaux étaient réalisés en province contre 16% pour les établissements.

²² Etude de repérage des spécificités des enfants et jeunes parisiens accueillis en province au 31 mars 2008 par Claire Guillemot ; ASE de Paris

Graphique 1 : Répartition géographique des placements de l'ASE 92



Source : CG des Hauts-de-Seine

Cette proportion est sensiblement la même pour Paris. Au 31 décembre 2009, ses placements se répartissaient en trois parts presque égales : 35% en province, 31% en Ile-de-France et 34% à Paris.

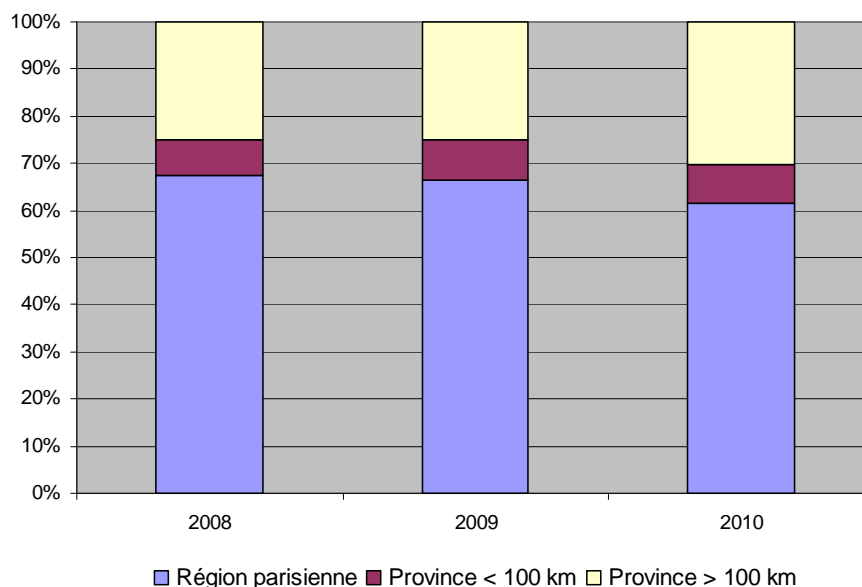
Pour la Seine-Saint-Denis, le lien entre placement hors département et éloignement est, là encore, loin d'être direct. Sur 240 enfants placés en famille d'accueil hors département fin 2010, seuls 89 étaient accueillis dans un département éloigné de la Seine-Saint-Denis ou de son antenne de Montreuil-sur-Mer²³ (soit 6,5% du total des accueils familiaux).

Pour les établissements et lieux de vie, la proportion de placements « éloignés » est plus importante. Fin 2010, 380 enfants étaient accueillis dans un département situé à plus de 100 km de la Seine-Saint-Denis, soit 30% des placements en structures collectives. Cette part est d'ailleurs en augmentation (25% en 2008). Les lieux de vie y occupent une place prépondérante (près de 40% du total).

In fine, tous modes d'accueil confondus, les placements en proximité sont nettement majoritaires. Après la Seine-Saint-Denis, la Seine-et-Marne, Paris, les Hauts-de-Seine et le Val-d'Oise sont, de loin, les principaux départements d'accueil des enfants confiés à l'ASE 93.

²³ C'est-à-dire hors Ile-de-France, Oise, Somme et Pas-de-Calais

Graphique 2 : Placements en établissements et lieux de vie des enfants confiés à l'ASE 93



Source : ASE 93

Parmi les départements enquêtés par la mission, ceux qui recourent peu au placement hors département affichent également une nette tendance à choisir un lieu d'accueil peu éloigné.

Les rares placements hors département de la Haute-Vienne (53 en octobre 2011), concernent principalement les départements limitrophes : Creuse, Indre et Dordogne (près de la moitié des placements hors département concernent la Dordogne). La prise en charge d'une fratrie dans l'Hérault, suite à un dessaisissement, constituait le placement le plus éloigné de l'ASE 87 au moment où la mission est intervenue. De même, le conseil général de l'Eure lorsqu'il place hors département, choisit principalement les Yvelines, la Seine-Maritime et le Calvados.

En Indre-et-Loire, les placements les plus éloignés concernaient la Vendée, le Nord, le Tarn-et-Garonne, l'Allier et la Dordogne ; à chaque fois en raison d'un déménagement de la famille d'accueil ou des parents. Les quelques placements hors département opérés par le conseil général (43 mineurs au moment où la mission est intervenue) se concentrent sur le Loir-et-Cher, la Vienne, l'Indre, la Sarthe et surtout le Maine-et-Loire (près des trois quarts des placements hors département pour ces cinq départements).

3.2. *L'éloignement est une notion relative et complexe*

L'éloignement est généralement évalué en kilomètres, avec un seuil variable selon les conseils généraux. Ainsi, la Seine-Saint-Denis, pour les placements en établissements hors région parisienne, distingue la « province » et les départements situés dans un rayon de moins de 100 km de la Seine-Saint-Denis²⁴.

²⁴ Aisne, Eure, Eure-et-Loir, Loiret, Marne, Oise, Yonne.

L'éloignement peut aussi être évalué du point de vue des temps de transport. Le réseau routier et celui des transports en commun ont en effet un impact déterminant sur les temps de déplacement et, par là, sur l'éloignement ressenti par les mineurs concernés, leur famille et les travailleurs sociaux. Ainsi, le conseil général des Hauts-de-Seine considère qu'un placement familial est éloigné quand il se situe à plus de 200 km ou 2h de transport²⁵, ce qui est parfois le cas pour relier un bout à l'autre de la région Ile-de-France. Pour le recrutement de ses assistants familiaux, la Seine-Saint-Denis, quant à elle, fixe la limite à une heure de transport, en train, autour des gares parisiennes (environ 100 km)²⁶. Enfin, l'association Jean Cotxet s'impose un temps de déplacement maximum de 45 minutes entre ses services (10ème arrondissement de Paris ou Drancy) et les familles d'accueil qu'il emploie.

En province, aussi, des lieux proches sur le plan géographique peuvent être difficiles d'accès, notamment en transport en commun. Dans l'Eure, par exemple, le réseau routier et ferroviaire intra-départemental met Pont-Audemer à près de deux heures de voiture de Verneuil-sur-Avre, et plus encore en transport en commun. Dans l'Eure-et-Loir, un tiers des placements hors département concerne une MECS de l'Orne qui, outre l'accueil de fratries de 3 à 21 ans, présente l'avantage d'être très proche de la circonscription de Nogent-le-Rotrou.

Enfin, un mineur peut être éloigné de son milieu d'origine tout en étant à proximité des services ASE. Tel est le cas des placements familiaux gérés par les « agences » des départements franciliens (Cf. supra 1.2).

3.3. Un peu plus d'un tiers des placements hors département peuvent être considérés comme « éloignés »

Apprécier si un placement est éloigné ou non nécessite donc une analyse détaillée, au cas par cas. La mission a constaté que, dans les départements enquêtés, les services de l'ASE font cette analyse lors de la décision de placement même si cela n'est pas formalisé (seul le département de la Seine-Saint-Denis a inscrit le seuil de 1 heure de transport ou 100 km dans une note relative au placement familial).

Pour tenter d'estimer ce phénomène et faute de disposer d'une évaluation précise et exhaustive des distances et des temps de déplacement, la mission a défini comme « éloigné » un placement situé dans un département non limitrophe (ou hors-région parisienne pour les départements franciliens), y compris ceux réalisés par les agences de placement familial. Pour les départements enquêtés, cela correspond dans la grande majorité des cas à plus de deux heures de voiture (de chef lieu à chef lieu), c'est-à-dire le seuil retenu par les Hauts-de-Seine et deux fois celui de la Seine-Saint-Denis.

Avec un tel critère, la part de placements « éloignés » est inférieure à 30% dans tous ces départements, à l'exception de la Seine-Saint-Denis et des Hauts-de-Seine. Au total, dans les 6 départements enquêtés, la proportion moyenne de placements éloignés atteint 38%.

²⁵ Cette limite concerne le recrutement des assistants familiaux. La distance et le temps sont calculés par rapport au milieu d'origine et/ou le service ASE, qui peut être un service de placement familial en province.

²⁶ Note de service de la Direction de l'Enfance et de la Famille en date du 3 février 2009 relative au placement familial. Cette limite concerne le recrutement des assistants familiaux.

Tableau 5 : Part des placements éloignés dans les 6 départements enquêtés²⁷

	Nombre de placements HD	Part des départements non limitrophes
Hauts-de-Seine	1341	38% ²⁸
Seine-Saint-Denis	1492	42%
Eure	82	12%
Eure-et-Loir	166	19%
Indre-et-Loire	43	28%
Haute-Vienne	53	21%
Total	3 177	38%

Source : Mission IGAS à partir de données ASE 93, 92, 87, 37, 27 et 28

Rapporté à l'ensemble du territoire et malgré les limites d'une telle extrapolation (les départements enquêtés représentent 20% des placements hors département au niveau national), on peut ainsi estimer que les placements hors département éloignés représentent un peu moins de 4% du total des placements ASE, soit environ 6000 enfants. En considérant que ces placements éloignés se répartissent de la même façon que la moyenne des placements hors département, cela représente environ 3 000 enfants en lieu de vie et en famille d'accueil²⁹, les modes de placement les plus risqués a priori (Cf. infra, deuxième partie).

4. DES ORIENTATIONS HORS DEPARTEMENT GENERALEMENT FONDEES ET SOUVENT INCONTOURNABLES

4.1. Des causes multiples, rarement explicitées

La mission s'est intéressée aux raisons qui peuvent conduire les services d'un conseil général à confier un enfant à un lieu d'accueil en dehors de son ressort territorial, quitte, dans certains cas, à subir un éloignement géographique. Ce faisant, elle s'est heurtée à des difficultés méthodologiques (Cf. Annexe 2 : Analyse des situations individuelles).

La mission n'a guère pu trouver d'éléments d'analyse ni de données sur ce point qui est rarement abordé en tant que tel. Quelques départements s'interrogent dans leur schéma de l'enfance sur les motifs qui peuvent conduire à confier des jeunes à des lieux d'accueil extérieurs. Parmi eux l'Eure-et-Loir identifie 3 raisons: " la volonté d'éloigner les enfants de la famille biologique, la nécessité de placer le jeune dans un établissement de formation spécifique, la volonté de préserver le lien avec la famille d'accueil lorsque celle-ci déménage hors du département"³⁰. Le département de l'Aude, de son côté, distingue trois cas de figure: le déménagement des parents, l'absence de solution adaptée sur le territoire départemental (notamment pour les fratries, les mères mineures, les formations professionnelles spécifiques et les pathologies) et la pénurie de places en accueil familial.

²⁷ Au 31 décembre 2010 pour la Seine-Saint-Denis et au 30 juin 2010 pour les Hauts-de-Seine. Au moment où la mission est intervenue pour l'Eure, l'Eure-et-Loir, l'Indre-et-Loire et la Haute-Vienne.

²⁸ Ce taux est réduit à 30% si on décompte les placements familiaux gérés par les agences.

²⁹ En 2009, les placements hors département se répartissaient entre les familles d'accueil (42%), les établissements et les lieux de vie (48%, dont plus des trois quart dans les établissements) et les autres formes d'hébergement (10%). Cf. annexe 4 « Statistiques générales »

³⁰ Cf. annexe n° 5 « analyse des schémas départementaux de l'enfance »

L'analyse des dossiers s'est avérée malaisée parce que les raisons du placement hors département n'y sont jamais explicitées en tant que telles. Elle implique donc une reconstruction a posteriori à laquelle la mission s'est attelée, avec l'aide, chaque fois que possible, des travailleurs sociaux chargés du suivi individuel de l'enfant.

Une telle reconstruction comporte nécessairement une part de subjectivité, notamment parce qu'elle tend à introduire plus de cohérence dans des choix effectués sous l'emprise de la nécessité et, parfois, de l'urgence. Ensuite parce que la décision résulte généralement d'une multitude de facteurs combinés dont il est difficile de mesurer la part respective dans le choix final. Enfin, une même donnée peut souvent être interprétée et classée de façon différente selon la grille d'analyse retenue.

Ainsi, le recours à un établissement hors département pour accueillir une fratrie qu'on souhaite ne pas séparer peut être analysé en positif (placement dans l'intérêt de l'enfant) ou en négatif (manque de structures adaptées dans le département).

Consciente de ces difficultés méthodologiques la mission s'est cependant essayée pour les besoins de l'analyse à définir une grille des motifs possibles de placement hors département qu'elle a appliquée aux 91 dossiers individuels examinés dans les 6 départements visités.

Elle les a regroupés autour de 3 grandes catégories, selon qu'ils ont trait à la structuration de l'offre d'accueil départementale, au mode de régulation des procédures d'orientation et d'admission dans le département, ou à la prise en compte d'éléments individuels propres à l'enfant ou à sa situation familiale. A ces trois catégories thématiques, elle a ajouté deux catégories correspondant à des problématiques qui, pour des raisons exposées plus haut, donnent souvent lieu à une orientation hors département : les « cas lourds » et les mineurs isolés étrangers.

Une même décision de placement hors département peut avoir des fondements pluriels. L'application de cette grille d'analyse conduit donc, dans un certain nombre de cas, à un cumul de motifs sur une même situation individuelle. Le tableau qui suit recense donc 107 motifs explicatifs de placement hors département pour 78 situations individuelles étudiées, auxquelles s'ajoutent celles des 13 mineurs isolés étrangers, comptabilisés à part.

Tableau 6 : Motifs de placement hors département des cas étudiés par la mission³¹

Motifs	Nombre de situations concernées	Part dans l'ensemble des dossiers (sur 78)	Part dans l'ensemble des motifs (sur 107)
Saturation/ manque de places	9	11,5%	8%
Besoin d'accueil spécifique non disponible	29	37,2%	27%
Total « Inadéquation de l'offre d'accueil »	38	48,7%	35%
Réseaux des services sociaux	11	14%	10%
Refus des établissements de proximité	2	2,5%	2%
Urgence	2	2,5%	2%
Total « Régulation des procédures d'orientation et d'admission »	15	19%	14%
Indication d'éloignement	23	29,5%	21,5%
Indication de proximité	1	1,3%	1%
Déménagement de l'assistant(e) familial(e)	8	10%	7,5%
Déménagement des parents	14	18%	13%
Echecs des placements antérieurs	8	10%	7,5%
Total « Prise en compte de la situation individuelle »	54	68,8%	50,5%

Source : mission IGAS

4.2. L'inadéquation de l'offre d'accueil au niveau départemental

La difficulté de trouver des places d'accueil est un des éléments qui revient le plus souvent et le plus spontanément dans le discours des travailleurs sociaux rencontrés, y compris dans des départements où les capacités d'accueil semblent globalement suffisantes, voire excédentaires par rapport aux besoins. Cette plainte récurrente ramène de fait aux difficultés de l'exercice du métier : il ne s'agit pas seulement de trouver « une » place mais de trouver « la » place adaptée à une situation individuelle complexe, et de réunir autour de ce projet d'accueil un consensus suffisant de l'ensemble des acteurs concernés, au niveau des services de l'ASE mais aussi des responsables du lieu d'accueil, du juge, des parents et du jeune lui-même, dont l'opposition résolue risquerait de mettre en péril le placement. De ce fait elle ne fournit pas en elle-même un élément explicatif suffisant.

L'exemple de l'Indre-et-Loire qui dispose d'une offre d'accueil étoffée et diversifiée montre a contrario l'effet de ces contraintes qualitatives et quantitatives sur les placements hors département : ce département fait en effet très peu appel à l'offre extérieure (3,6% des placements) alors que le taux de placement est élevé (57% des mesures ASE en 2009, contre 50% au niveau national).

³¹ Ce tableau se lit : dans 11,5% des dossiers, apparaît le motif "Saturation/ manque de place"

4.2.1. Des inadéquations quantitatives : la pénurie de places d'accueil en Ile-de-France

Le manque de place peut refléter un écart structurel, en termes quantitatifs, entre les besoins et l'offre d'accueil au niveau départemental. Ce phénomène de pénurie s'observe typiquement en région parisienne. L'accueil en province des enfants de Paris et des départements limitrophes est fondé sur une tradition historique très ancienne (Cf. l'accueil dans le Morvan au XIX^{ème} siècle des enfants de l'assistance publique du département de la Seine, appelés sur place « les petits Paris »). L'équipement de ces départements en structures d'accueil est en effet largement saturé et peu extensible en raison de la situation foncière. Le problème du logement et les prix de l'immobilier ne permettent pas plus d'envisager le développement de l'accueil familial, sinon dans les territoires les plus éloignés du centre.

Cette situation conduit les départements franciliens non seulement à solliciter l'offre d'accueil existante dans des départements moins urbanisés susceptibles de disposer de capacités excédentaires mais à faire fonctionner de véritables « extraterritorialités » afin de trouver des solutions. Ainsi, les agences de placement familial gérées par Paris ou les Hauts-de-Seine en Normandie ou en Bourgogne ne sont pas seulement des héritages du passé mais correspondent à des besoins bien actuels.

4.2.2. Des inadéquations qualitatives : un phénomène très répandu

Le manque de places, avancé pour expliquer le recours à un lieu d'accueil extérieur hors département, reflète le plus souvent un manque de place adaptée à une situation particulière. Il signifie qu'il n'existe pas d'accueil disponible sur le territoire départemental pour répondre à un besoin spécifique et renvoie alors, non à une insuffisance globale de l'offre d'accueil, mais à un décalage qualitatif entre la nature des places offertes et celle des besoins en termes notamment d'âge, de sexe, de profil, ou de contraintes particulières.

Sur 78 situations individuelles examinées par la mission, hors mineurs isolés étrangers, 29 (soit 37% du total) lui ont paru relever de cette catégorie. Si l'on prend en compte les mineurs isolés étrangers dont on peut estimer qu'ils relèvent globalement de cette catégorie car ils nécessitent un mode de prise en charge particulier (Cf. ci-dessous), on aboutit à un total de 42 situations sur 91 soit près d'un cas sur deux (46%).

Tableau 7 : Placements hors département par manque d'accueil adapté

Besoin d'accueil spécifique non disponible	Nombre de situations concernées
Scolarité	10
Formation professionnelle	4
Santé	2
Accueil conjoint mère-enfant	1
Accueil conjoint de fratrie	8
Autre	4
Total hors MIE (sur 78 dossiers)	29
Mineurs étrangers isolés	13
Total général (sur 91 dossiers)	42

Source : enquête mission IGAS

La part de cette catégorie dans les dossiers individuels reflète une inadéquation qualitative dans la structure des accueils qui est relevée dans de nombreux schémas départementaux de l'enfance. Le redéploiement et la diversification de l'offre d'accueil est un objectif commun à nombre d'entre eux. Dans cette perspective l'accroissement des capacités d'accueil en lieu de vie est un axe souvent cité, sans doute en raison de la souplesse de ce type d'accueil qui permet de répondre à des profils variés et d'offrir des prises en charge très personnalisées³².

Parmi les motifs d'inadéquation qualitative on relève la fréquence des placements occasionnés par le souci de ne pas séparer une fratrie. Les travailleurs sociaux soulignent que le placement conjoint des frères et sœurs s'apparente souvent à un défi, non seulement parce qu'il faut trouver plusieurs places simultanément vacantes dans un même lieu, mais aussi parce qu'il faut trouver une structure habilitée pour accueillir un public mixte sur une large tranche d'âge alors que les prises en charge sont généralement cloisonnées. La formule des villages d'enfants est généralement considérée comme une réponse adaptée en ce cas mais de telles structures sont loin d'exister dans tous les départements. Ainsi le schéma départemental de la Meuse prévoit-il que « l'ouverture d'un village d'enfants à Bar-le-Duc apporterait une réponse bien adaptée à l'accueil des fratries ».

Dans nombre de cas, le placement hors département vise à répondre à un besoin spécifique qui relève d'autres champs que l'ASE, notamment scolarité, formation professionnelle, ou santé. La recherche d'un lieu d'accueil est alors compliquée par la non concordance entre l'offre d'accueil éducative et sociale mise en place au titre de la protection de l'enfance au niveau des conseils généraux et la planification de l'offre sanitaire, scolaire ou de formation professionnelle qui s'effectue au niveau régional. C'est pourquoi les jeunes nécessitant une double prise en charge sont plus susceptibles de se trouver placés à l'extérieur des frontières départementales.

4.2.3. Le découplage entre l'offre d'accueil ASE et les possibilités de prise en charge dans le domaine sanitaire, scolaire, ou de la formation professionnelle

Une part significative des placements hors département examinés par la mission s'explique par la nécessité de trouver une offre spécifique de scolarité ou de formation professionnelle : sur 78 dossiers hors mineurs isolés étrangers, 14 répondent explicitement à ce cas de figure. Si l'on y ajoute les mineurs isolés étrangers dont le projet de prise en charge inclut presque toujours l'accomplissement d'une formation professionnelle, ce sont au total 27 dossiers sur 91, soit près de 30%, pour lesquels l'orientation hors département s'explique par la réponse à des besoins en termes de scolarité ou de formation professionnelle.

C'est une des raisons les plus fréquemment avancées pour le recours à un des établissements de la Fondation d'Auteuil qui permettent d'effectuer une scolarité en interne et préparent à de nombreux métiers, conformément à la vocation historique de cette organisation. Dans d'autres cas, le placement à l'extérieur du département vise à se rapprocher de la formation recherchée ou du lieu d'apprentissage, auquel les services de l'ASE s'efforcent d'adosser un lieu d'accueil, le plus souvent chez une assistante familiale. Dans certains cas examinés par la mission, un accueil familial n'ayant pu être trouvé le jeune concerné est hébergé à l'hôtel près de son lieu d'apprentissage avec passage quotidien d'un éducateur, solution dont il n'est pas besoin de souligner le coût et la lourdeur.

Les problèmes de prise en charge sanitaire et médico-sociale représentent une part limitée de l'échantillon examiné par la mission mais tiennent une place importante dans l'exposé par les professionnels de l'ASE, des difficultés qu'ils éprouvent à trouver des accueils adaptés. En effet l'accueil d'un jeune relevant de la protection de l'enfance et présentant un handicap ou souffrant d'une pathologie qui relève d'une prise en charge spécifique peut nécessiter des recherches longues et lointaines.

³² Parmi les schémas départementaux étudiés par la mission, un tiers de ceux qui identifient la question du hors département souhaitent disposer de davantage de place en lieux de vie.

La réponse à de tels besoins est conçue au niveau régional. Ainsi, le schéma départemental de l'Orne annonce la création dans la Manche d'un « établissement à triple tarification à vocation interdépartementale », internat socio-éducatif médicalisé pour adolescents (ISEMA) de 12 places, destinées à accueillir les jeunes de Basse Normandie relevant de l'ASE ou de la PJJ et conjuguant plusieurs types de difficultés (dont notamment des troubles psychologiques ou de comportement).

Mais la saturation des capacités d'accueil et le manque de solutions adaptées, notamment pour les jeunes nécessitant une double voire une triple prise en charge conduit parfois à des placements plus lointains qui ne sont pas sans aléas.

Un jeune en dehors des cases ...

Nécessitant, en raison de son handicap moteur, une prise en charge en institut d'éducation motrice (IEM) ce jeune originaire du Centre souffrant de troubles psychiques associés a été placé en Limousin faute d'équipement de ce type dans le département et de réponses positives des établissements de proximité. Il y était également accueilli chez une assistante familiale durant les congés scolaires et de fin de semaine. Débordée par des problèmes de comportement qu'elle n'était pas préparée à affronter, l'équipe de l'IEM a, lors d'une crise mal supportée, mis brutalement fin à la prise en charge, sommant les services de l'ASE de rattachement de le reprendre. Les deux ARS saisies par l'ASE s'étant déclarées incompétentes, le jeune reste dans sa famille d'accueil, déscolarisé, dans l'attente de la mise en place d'une prise en charge médico-sociale.

Source : mission IGAS

Sans aller nécessairement jusqu'à une prise en charge sanitaire lourde, le placement hors département résulte aussi de la difficulté à accueillir des jeunes qui présentent des problèmes importants de comportement. La pauvreté des structures et des possibilités de prise en charge en psychiatrie infanto-juvénile est soulignée dans plusieurs schémas départementaux. Elle contribue aux refus de prise en charge par des équipes éducatives qui seraient sécurisées si elles avaient l'assurance d'un suivi du jeune et d'un relais possible en cas de crise.

4.3. Les circonstances liées à la situation de l'enfant ou de sa famille

4.3.1. Continuité éducative et déménagements

Un certain nombre d'accueils hors département ne résultent pas d'un déplacement de l'enfant mais apparaissent comme tel en raison d'un déplacement de son environnement parental ou éducatif. Ils représentent plus de 20% de l'échantillon examiné par la mission.

Deux cas de figure doivent être distingués à cet égard, qui entraînent tout deux une disjonction entre le département gardien et le département d'accueil.

Dans le premier cas l'enfant a été placé dans son département d'origine, en établissement ou en accueil familial mais les parents ont déménagé dans un autre département, ce changement de domicile entraînant, conformément à la loi, le dessaisissement du juge et, le plus souvent, le changement de département gardien (Cf. infra, partie 2). Le conseil général du nouveau département où résident les parents peut décider –s'il dispose d'une place d'accueil adéquate- de « rapatrier » l'enfant, accordant la priorité à la proximité géographique et administrative pour faciliter le suivi du jeune et le maintien des liens familiaux. Mais il peut aussi décider de ne pas rompre le lien tissé entre le jeune et son lieu d'accueil et de privilégier la continuité du projet et du travail éducatif entrepris avec le jeune.

Dans le deuxième cas, c'est la famille d'accueil de l'enfant qui décide de déménager. Le même arbitrage doit être effectué entre le souci d'assurer une proximité en principe nécessaire au travail éducatif mené par l'ASE et au maintien des liens avec la famille, et celui de ne pas entraîner une rupture de parcours préjudiciable à l'enfant, qui peut avoir tissé des relations affectives fortes avec sa famille d'accueil.

Dans la pratique la mission a observé que, toutes choses égales par ailleurs, les services de l'ASE auront tendance, lorsque l'enfant est bien intégré dans son lieu d'accueil, à privilégier, dans son intérêt, la continuité du placement. A noter que ce choix n'implique pas toujours dans les faits un éloignement géographique : tant du côté de la famille d'origine que de la famille d'accueil, un déménagement de quelques kilomètres peut suffire à entraîner le franchissement des frontières départementales. L'appréciation de l'intérêt de l'enfant n'entraîne alors guère de doute.

4.3.2. Orientations géographiques motivées par l'intérêt de l'enfant

4.3.2.1. Des indications de proximité

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la recherche de proximité peut conduire à privilégier un placement hors département.

Dans le cas de la région Ile-de-France, où le réseau des transports en commun présente un caractère au moins aussi structurant que les frontières administratives départementales, le temps de déplacement constitue un critère majeur pour l'appréciation de la proximité qui implique souvent de traverser ces frontières. Ce facteur, ainsi que celui de la concurrence face à une offre globalement déficitaire, contribue sans doute à expliquer l'imbrication des placements entre les départements de cette région.

Dans des départements moins urbains, le bassin de vie, la géographie physique, les liaisons routières et ferroviaires tendent également à l'emporter sur les découpages administratifs et expliquent certains placements hors département qui sont en fait des placements de proximité. Ainsi dans l'Eure, l'unité territoriale de Pont Audemer, est mieux placée pour travailler avec un lieu d'accueil situé au Havre (Seine Maritime) ou à Lisieux (Calvados), qu'avec bien d'autres lieux d'accueil du département dont elle dépend.

L'existence d'un établissement limitrophe peut également entraîner un effet d'attraction important sur les services sociaux situés à proximité, même s'ils relèvent d'un autre département.

Ainsi le schéma départemental de l'Aude souligne que « la MECS de La Landelle, bien que située dans le Tarn est plus proche du centre médico-social de Castelnaudary qu'aucun établissement audois » et la considère comme une sorte d'extra territorialité, les enfants accueillis dans cette structure n'étant pas comptabilisés dans la statistique des enfants accueillis hors département.

La MECS de l'Orne, qui accueille essentiellement des enfants de l'Eure-et-Loir voisin, constitue une autre illustration de ce cas de figure (Cf. supra, chapitre 3).

4.3.2.2. Des indications d'éloignement

Dans un certain nombre de cas, l'éloignement géographique n'est pas nécessairement contraint par le manque de place adaptée à proximité mais résulte d'une orientation volontaire d'éloignement visant à mettre un jeune à distance d'un milieu familial considéré comme pathogène ou à le soustraire d'un environnement à risque. On peut citer quelques illustrations tirées des dossiers examinés par la mission :

- le jeune garçon dont la mère très intrusive met systématiquement en échec les placements de proximité ;
- le bébé soustrait avec sa très jeune maman, également prise en charge par l'ASE, à la violence d'un compagnon qui les poursuit dans les lieux d'accueil et n'hésite pas à agresser physiquement les personnes les protégeant ;

- la jeune fille sexuellement abusée, harcelée et ostracisée dans sa cité ;
- l'adolescent entraîné par de « mauvaises fréquentations » dans des trafics illicites...

La « mise au vert » d'un jeune peut également résulter d'une pure orientation éducative visant à rompre une évolution défavorable et à favoriser la reprise d'un travail éducatif par l'immersion dans un univers totalement différent. Les lieux de vie situés dans un environnement rural et permettant une prise en charge personnalisée dans de petites unités sont souvent sollicités pour de tels « séjours de rupture » qui peuvent se prolonger.

L'intérêt socio-éducatif de l'éloignement doit être soigneusement pesé au regard des orientations législatives sur le maintien de la proximité avec les parents, le placement étant déjà, par lui-même, un éloignement et une rupture avec le milieu d'origine.

Ces indications volontaires d'éloignement concernent dans l'échantillon examiné par la mission plus d'un jeune sur quatre placé hors département. Elles sont il est vrai souvent combinées avec d'autres motivations comme un besoin d'accueil spécifique non disponible sur place ou les liens noués par les travailleurs sociaux avec tel ou tel établissement éloigné.

On peut donc s'interroger sur la part éventuelle de reconstruction a posteriori dans l'analyse des situations : on peut dans un certain nombre de cas faire l'hypothèse que l'orientation vers un établissement éloigné s'est faite dans un cadre contraint par le manque de solution de proximité, tout en considérant que cet éloignement pouvait finalement, dans le cas particulier, s'avérer bénéfique. Ce qui pose aussi la question du fonctionnement des procédures d'orientation et d'admission et de leur impact sur les placements hors département.

4.4. Les modes de régulation des procédures d'orientation et d'admission

La façon dont sont organisées, au niveau du département, les procédures d'orientation et d'admission n'est pas neutre. Pour un niveau d'équipement donné, la répartition des accueils internes et externes peut varier dans des proportions importantes selon que ces fonctions sont plus ou moins organisées, formalisées, centralisées de façon à tirer le meilleur parti de l'offre départementale. Dans les dossiers examinés par la mission, la part des orientations hors département susceptibles d'être rattachées à un mode de fonctionnement des services peut être évaluée à 15% environ des motifs.

4.4.1. La prégnance de l'urgence

Même dans les départements où l'offre d'accueil est loin d'être saturée, un placement hors département peut constituer la seule solution possible en cas d'urgence. La capacité des services sociaux à trouver des places d'accueil adaptées dans un rayon de proximité est d'autant plus grande que le placement peut être préparé à l'avance. Si l'urgence fait partie des impondérables du métier de l'ASE, elle peut exercer une pression plus ou moins importante sur l'activité des services selon les modes d'intervention et d'organisation. On peut ainsi se demander si certains services, qui ont tendance à reporter le plus longtemps possible les décisions de placement, ne sont pas davantage exposés au risque de devoir intervenir « à chaud », en situation d'urgence.

Le fonctionnement du foyer départemental de l'enfance intervient également dans la régulation de l'urgence : l'engorgement de cette structure dans certains départements ne lui permet plus de jouer son rôle de sas et de lieu d'orientation, contraignant les travailleurs sociaux à trouver immédiatement un placement pour les nouveaux arrivants. Dans d'autres départements le souci d'assurer la fluidité au niveau du foyer départemental, dont les mouvements d'entrée et de sortie sont suivis au quotidien, permet de ménager une période d'observation et d'orientation des jeunes qui peut contribuer à limiter les placements hors département.

4.4.2. La sélection opérée par les lieux d'accueil

Les responsables de l'ASE mettent parfois en cause l'attitude des équipes éducatives dans les établissements les plus demandés qui, jouant la concurrence, pratiqueraient une politique de sélection excessive des candidatures présentée par les services du département. Dans certaines structures il est ainsi demandé aux jeunes de rédiger une lettre de motivation alors qu'il s'agit d'un placement judiciaire. Les établissements de leur côté insistent sur la nécessité de maintenir un équilibre dans les publics accueillis, qui conditionne une prise en charge de qualité, sans lequel la survie même de l'établissement pourrait être mise en cause (Cf. infra Partie 2, chapitre 3.3).

Les refus enregistrés dans les établissements de proximité contraignent les services à élargir leur zone de recherche d'une place d'accueil et peuvent entraîner des placements éloignés qu'une meilleure mobilisation de l'offre départementale aurait permis d'éviter. La mise en place, comme dans l'Eure, d'un suivi systématique des refus opposés par chaque établissement permet d'objectiver la réalité et de développer sur cette base un dialogue afin de développer les placements de proximité dans des conditions mutuellement admises.

La plus ou moins grande transparence et l'efficacité du système d'information sur les places vacantes ou, mieux encore, d'anticipation des places susceptibles de se libérer, participent de la même approche régulatrice.

4.4.3. Les préférences des différents acteurs

Les travailleurs sociaux jouent la plupart du temps un rôle clé dans le choix du lieu de placement. Leur carnet d'adresse peut s'avérer un outil précieux pour trouver un lieu d'accueil lorsque les placements de proximité font défaut. Les liens de confiance noués avec certains établissements s'avèrent un atout pour faire admettre un jeune difficile lorsque l'équipe éducative sait pouvoir compter sur un relais de sa part en cas de problème. Inversement, les responsables de l'ASE peuvent mettre en cause les « filières » des travailleurs sociaux, considérant qu'elles les conduisent parfois à délaissier des accueils de proximité au profit d'établissements parfois éloignés ayant leur préférence.

Le phénomène concerne surtout les lieux de vie. La mission a pu observer que pour certains dossiers la motivation de l'éloignement reposait essentiellement sur la connaissance et l'appréciation positive qu'avait le travailleur social d'un lieu d'accueil et sa conviction qu'il était bien adapté au profil du jeune concerné. Aussi légitime que puisse être cette appréciation, les départements sont conduits à encadrer de façon plus ou moins stricte les prescriptions des travailleurs sociaux dont ils doivent gérer les conséquences administratives et financières.

Enfin, en dehors des cas de dessaisissement et des placements directs, le juge des enfants joue un rôle limité dans le choix du département d'accueil, conformément au partage des tâches inscrit dans le CASF. En revanche, il est généralement informé lorsque l'ASE recourt à un placement éloigné et que cette option n'a pas été discutée à l'audience.

4.5. Les problématiques spécifiques

4.5.1. Les mises en échec répétées des placements

Parmi les 91 situations étudiées par la mission, 10 jeunes ont connu entre 4 et 15 placements. Les parcours de ces jeunes sont émaillés d'exclusions répétées des lieux d'accueil, de changement de nature de structures, d'accueils relais improvisés, d'aller et retours dans la famille. Au fil des nouvelles orientations, les difficultés à trouver un lieu d'accueil adapté sur le département s'accroissent et se soldent souvent par des placements chaque fois plus éloignés.

Les jeunes qui connaissent ces parcours sont souvent qualifiés “ d’incasables ”. Ce terme qui s’est imposé dans le vocabulaire technique de la protection de l’enfance depuis une quinzaine années, tente de définir à la fois la situation de certains jeunes en grande difficulté et le sentiment d’impuissance et de dépassement des institutions.

Au-delà de la dizaine de situations évoquées et bien que la mission n’ait pas procédé à un repérage et à un décompte systématiques des « incasables », de nombreuses situations étudiées présentent des caractéristiques recoupant largement celles décrites par les spécialistes³³, notamment les ruptures de scolarité, les fugues, les expériences traumatiques lourdes, les troubles du comportement, les violences contre soi...

Le parcours de A est illustratif des parcours des jeunes dits « incasables », qui échec après échec, sont déplacés d’une structure à l’autre, d’un département à l’autre.

Pour A. la prochaine fois ce sera la prison ?

Agé de 17 ans, A. aura connu depuis sa naissance toutes les formes d’accueil proposées par l’aide sociale à l’enfance.

Aujourd’hui, un délit commis à la suite de plusieurs actes de petite délinquance ouvre une première inscription à son casier judiciaire. Pour les travailleurs sociaux collectivement épuisés par la difficulté du suivi de cette situation, l’avenir de A. est déjà écrit: « la prochaine fois ce sera la prison »

Né d’une mère mineure âgée de 15 ans, A. ouvre les yeux en foyer maternel de l’ASE. Très rapidement, les relations de la jeune mère et du nourrisson se dégradent et une OPP est prise alors que A. n’a que 6 mois.

Après avoir connu deux foyers maternels, A sera successivement placé dans 8 familles d’accueil. Ces séjours d’une durée de 7 années pour le premier à quelques jours pour les plus courts, sont entrecoupés d’accueils impromptus en placement familial d’urgence. De plus des séjours dans quatre lieux de vie différents alternent avec un accueil en MECS, puis un séjour de rupture à l’étranger, puis un accueil en foyer d’urgence pour terminer dans une demi-douzaine d’hôtels. Ainsi A. aura été déplacé dans plus d’une dizaine de départements et à l’étranger.

Chacun des séjours de A. se déroule de façon répétitive selon un même schéma : une période de grâce avec un comportement positif et des relations chaleureuses avec ses accueillants puis une brusque cassure avec des actes de violence et le rejet du lieu d’accueil.

Source : mission IGAS

4.5.2. Les jeunes sans attaches dans le département gardien

Les jeunes sans attache familiale sont essentiellement des mineurs isolés étrangers (MIE). La Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine comptent près d’un millier de MIE (respectivement 943 et une centaine) sur les quelques 6000³⁴ dénombrés au total en France. Au plan national ce phénomène concerne majoritairement Paris et la Seine-Saint-Denis (le tiers des MIE est accueilli par ces deux départements). Cependant les lieux d’accueil de ces jeunes sont dispersés sur l’ensemble du territoire et la question de leur prise en charge éducative et financière a été évoquée dans tous les départements visités par la mission (Cf. Annexe 8 : La problématique spécifique des mineurs isolés étrangers).

Treize dossiers étudiés par la mission retracent la situation de mineurs isolés étrangers. Toutes ces situations relèvent de l’ASE de la Seine-Saint-Denis soit plus du tiers des 33 dossiers étudiés dans ce département, alors que les MIE représentent moins d’1/5 du nombre total des enfants accueillis à l’ASE de Seine-Saint-Denis.

³³ Voir, notamment *Une souffrance maltraitée, parcours et situations de vie des jeunes dits “ incasables ”*, Jean-Yves Barreyre, Patricia Fiacre, Vincent Joseph, Yara Makdessi ; Cedias août 2008

³⁴ 4000 enfants pris en charge par les conseils généraux selon ADF, 8000 mineurs isolés selon les associations

Cette surreprésentation des MIE dans les lieux d'accueil hors département s'explique en premier lieu par l'absence de liens familiaux sur le département gardien qui écarte de fait les risques liés à l'éloignement du mineur de sa famille (Cf. infra, partie 2). Face au déficit de places d'accueil, si une place dans une structure sur le département est disponible, entre l'accueil d'un mineur pour lequel le maintien des liens avec la famille est une composante du projet éducatif et un mineur isolé, l'arbitrage s'impose de fait en faveur du premier.

Le profil des MIE explique également leur forte présence dans les structures hors département. L'âge, le sexe et la volonté d'apprentissage conduisent notamment à des orientations vers des établissements comportant des unités pédagogiques intégrées ou des centres éducatifs de formation professionnelle, lesquels sont principalement situés hors Ile-de-France.

En effet, ces jeunes sont très majoritairement des garçons (près de 90%) âgés de 15 à 17 ans (61% en Seine-Saint-Denis). Ils sont ainsi plus âgés que la moyenne des enfants placés hors département, eux mêmes déjà plus âgés que la moyenne des enfants placés. Cette même gradation se retrouve dans la prédominance des garçons (Cf. supra partie 2.3). Les MIE se caractérisent également par leur comportement dans les structures où ils sont accueillis. Ces jeunes sont décrits par les professionnels de la protection de l'enfance comme « gratifiants », « pacificateurs » et montrant une forte volonté d'apprentissage et d'insertion professionnelle.

L'examen par la mission de plusieurs dossiers de MIE placés hors département confirme ce portrait.

B. : une tenace volonté d'insertion en France.

Reconnu comme mineur en danger le jeune B. a été confié au à l'aide sociale à l'enfance. B. est alors adressé à un internat hors département. Le projet d'accueil inclut toutefois le maintien des liens noués avec sa communauté d'origine sur le département en organisant son retour deux week-ends par mois où il est hébergé chez une assistante familiale.

L'établissement d'accueil offre une prise en charge scolaire dont B. va pleinement profiter, ses bulletins scolaires adressés à l'ASE attestant de ses capacités et de sa motivation. Il entreprend une formation professionnelle par la voie de l'apprentissage pour devenir plombier et économise sur son premier salaire afin de financer son permis de conduire. Les rapports adressés par l'équipe éducative de lieu d'accueil ne tarissent pas d'éloges sur le comportement de B. considéré comme « un des meilleurs éléments de la structure », dont la maturité et la volonté d'intégration sont soulignées...

Source : mission IGAS

En Haute Vienne, le CEFP « Le Vieux Collège » de Magnac-Laval visité par la mission, accueille plus de 50% de MIE. Ces jeunes sont très majoritairement originaires d'Ile-de-France : Paris, Seine-Saint-Denis, ou Val-de-Marne.

La Seine-Saint-Denis qui ne dispose pas de CEFP, utilise les disponibilités des autres départements. Ainsi dans un CEFP du Territoire de Belfort sur huit placements réalisés entre mars et juillet 2011, sept concernaient des MIE ; de même dans un CEFP hôtelier du sud de la France, sur les 15 jeunes de Seine-Saint-Denis présents au 30 septembre 2011, 13 sont des MIE.

Ces dernières années, les départements franciliens se sont particulièrement tournés vers la Fondation d'Auteuil qui gère des établissements proposant une scolarité intégrée et des sections d'apprentissage professionnel. Dans les deux établissements visités par la mission (Château des Vaux en Eure-et-Loir et de Saint-Sébastien-de-Morsent dans l'Eure), les équipes se sont progressivement formées et ont adapté leurs pratiques éducatives à la spécificité de ces mineurs : alphabétisation, apprentissage de la langue française, approche de la résilience, droit au séjour des étrangers.

4.6. Des placements hors département dont seule une faible fraction pourrait éventuellement être évitée

L'analyse qui précède fait apparaître que les placements hors département sont généralement fondés et, dans une large majorité des cas, inévitables. En effet la primauté attachée à l'intérêt de l'enfant s'oppose à la mise en cause de la plupart des placements relevant de la catégorie « situation individuelle ». De même, l'inadéquation quantitative de l'offre d'accueil, qui reflète essentiellement la saturation des places en région parisienne, constitue une contrainte structurelle difficile à dépasser.

En revanche une partie des orientations liées à l'inadéquation qualitative de l'offre d'accueil (« besoin d'accueil spécifique non disponible ») devrait pouvoir être résorbée par un effort de redéploiement de l'offre d'accueil. Par ailleurs il est également possible de jouer sur une meilleure régulation des procédures d'orientation et d'admission pour favoriser les placements sur le territoire départemental.

Au total, la mission considère qu'il est possible d'agir sur un quart des motifs de placement hors département, et d'éviter ainsi un peu moins d'un placement hors département sur cinq³⁵.

³⁵ Il s'agit d'un ordre de grandeur très approximatif évalué sur la base d'un calcul reposant sur les hypothèses de travail suivantes : on considère que les 2/3 des motifs liés au fonctionnement des procédures d'orientation et d'admission (14% actuellement) pourraient être résorbés par des efforts de régulation soit 9,5 % et que la moitié des motifs liés à une inadéquation qualitative de l'offre d'accueil (27 % actuellement) pourraient être résorbés par un effort de redéploiement, soit 13,5%. Au total on aboutit à 23% de motifs « résorbables » qui ne se reportent pas dans la même proportion sur les placements évités : en effet un même placement peut s'expliquer par plusieurs motifs, c'est pourquoi on a appliqué le coefficient nombre de placements/nombre de motifs (78/107) pour estimer le nombre de placements hors département ainsi « évitables » soit 17%.

Deuxième partie : analyses et recommandations

Bien que limités en nombre, les placements hors département sont facteurs de complexité et peuvent engendrer des risques spécifiques sur le plan financier et socio-éducatif. Une partie de ces risques tient au fait que les responsabilités, normalement assumées par un même conseil général, sont exercées par deux départements, selon un partage complexe des compétences (Cf. tableau ci-dessous).

Maîtriser ces risques suppose d'améliorer la gestion des situations individuelles (1) et, surtout, le contrôle des lieux d'accueil à travers, notamment, une meilleure coopération entre conseils généraux (2). Le recentrage des accueils sur le territoire départemental peut également aider à réduire ces risques en limitant les placements hors département « évitables » (3). Compte tenu des limites de cette « re-départementalisation », des solutions doivent cependant être trouvées au niveau supra-départemental (4).

Tableau 8 : Répartition des responsabilités en cas de placement hors département

Suivi éducatif		
Etablissement du projet pour l'enfant, choix du lieu d'accueil	Département d'origine ³⁶	CASF art L 223-1
Suivi des interventions pour l'enfant et sa famille	Département d'origine	CASF art L 223-1
Protection de l'enfant et contrôle des lieux d'accueil		
Contrôle des conditions matérielles et morales du placement	Département d'origine Département d'accueil	CASF art L 221-1 CASF art L 227-1
Contrôle des établissements	Département d'accueil	CASF art L 313-13
Compétence financière		
Décision tarifaire	Département d'accueil	CASF art L. 314-1 et L 228-4
Prise en charge du coût du placement	Département d'origine	CASF art L 228-3 et L 228-4

Source : CASF

³⁶ Le département d'origine est celui qui a prononcé l'admission dans le service de l'aide sociale à l'enfance. En principe il s'agit du département où résident les parents. Le département d'accueil est celui où est implanté le lieu d'accueil du mineur.

1. UNE GESTION DES SITUATIONS INDIVIDUELLES GLOBALEMENT ASSUREE, PARFOIS AU PRIX D'UNE CERTAINE COMPLEXITE

1.1. Les jeunes placés hors département sont suivis dans les mêmes conditions que les autres

La responsabilité du suivi éducatif incombe au président du conseil général du département d'origine (« département gardien »). Cette responsabilité découle de l'article L223-1 du CASF relatif au « projet pour l'enfant » qui précise que le président du conseil général désigne un référent chargé d'assurer la cohérence et la continuité des actions menées pour chaque enfant accueilli à l'ASE.

Pour organiser le suivi éducatif de l'enfant, les départements s'appuient sur le service départemental de l'ASE et sur la structure d'accueil de l'enfant :

- le référent de l'ASE parfois qualifié de « gardien de droit » assure la cohérence et la continuité du suivi ; il est l'interlocuteur de la structure d'accueil du mineur et plus particulièrement chargé des relations avec la famille ; le référent est également l'interlocuteur de l'autorité judiciaire, plus particulièrement responsable de la transmission du projet pour l'enfant (ou du document qui en tient lieu) et des bilans annuels de suivi ;
- le personnel éducatif des établissements et des services de placement familial associatif parfois qualifié de « gardien de fait », les lieux de vie et les assistants familiaux sont les éducateurs au quotidien de l'enfant. Ils rendent compte de la situation de l'enfant au service de l'ASE et parfois (uniquement pour les MECS et les associations de placement familial) parallèlement au juge des enfants.

1.1.1. L'implantation du lieu d'accueil dans ou hors département est moins discriminante que la politique et les moyens du département gardien

1.1.1.1. Le suivi éducatif hors département reflète les pratiques générales du service ASE concerné

Pour tenter d'apprécier la nature et l'intensité du suivi des mineurs accueillis hors département la mission a procédé dans un premier temps à l'étude de 91 dossiers d'enfants placés hors département, en MECS, dans des lieux de vie ou chez des assistants familiaux.

Les dossiers, souvent très volumineux, contiennent des documents administratifs, les décisions de l'autorité judiciaire, les rapports de situation sur l'enfant établis par le référent de l'ASE et par l'éducateur de la structure d'accueil, parfois le calendrier de visites des parents. Aucun document ne mentionne la nature, le rythme ou les dates des interventions des référents éducatifs.

Les éléments recueillis sur le suivi éducatif sont donc issus d'entretiens réalisés avec les référents de l'ASE à partir de chacun des dossiers étudiés. Ces éléments ont été complétés avec l'encadrement social et administratif des référents et mis en regard des pratiques constatées par les structures d'accueil implantées hors département.

Les actions d'accompagnement citées par les équipes éducatives sont variées : accompagnement du mineur dans la structure lors de son admission, rencontre trimestrielle ou semestrielle dans le lieu d'accueil, rencontres individuelles avec le mineur selon le même rythme, rencontres avec le(s) parent(s) de l'enfant, réunion de synthèse annuelle, participation aux visites médiatisées. Elles ne se distinguent pas de celles effectuées pour le suivi des enfants placés dans le département.

Toutefois, de façon pragmatique, quelques modalités d'interventions s'adaptent à l'éloignement : rencontres des parents et de l'enfant lors des retours au domicile pendant les vacances scolaires, contacts téléphoniques plus fréquents avec le lieu d'accueil ou l'enfant, messages électroniques, utilisation du trajet comme temps d'accompagnement socio-éducatif ...

En outre, de façon apparemment paradoxale, la proximité géographique ne garantit pas la proximité de relations entre les référents de l'ASE et les structures d'accueil ; il en est de même s'agissant de l'intensité du suivi de l'enfant. C'est parfois le constat inverse qui a été fait par la mission. Dans plusieurs structures d'accueil, la familiarité et la confiance avec les référents de départements éloignés, contrastent avec la « distance » des relations avec les référents du département d'implantation.

L'organisation des équipes de l'ASE de Seine-Saint-Denis

Les moyens mis en œuvre par le service de l'ASE de Seine-Saint-Denis permettent d'assurer un suivi éducatif de « proximité » des enfants accueillis même dans des lieux d'accueils éloignés.

Dans les deux mois qui suivent l'admission de l'enfant, une commission d'accueil organisée par chaque circonscription de l'ASE réunit les principaux intervenants autour de l'enfant confié. L'encadrement administratif (inspecteur ASE) et social (responsable de circonscription) assurent une veille tout au long du suivi de l'accueil. Une fiche de suivi pour chaque enfant est établie et une revue de dossiers hebdomadaire permet par exemple de réajuster si besoin le rythme des visites du référent.

Le rythme des visites est adapté au type de structures d'accueil et à l'âge du mineur : plus fréquentes et au moins trimestrielles en familles d'accueil et pour les plus jeunes, elles sont effectuées à un rythme semestriel en MECS et pour les grands adolescents.

Tous les enfants placés ont un référent qui suit en moyenne 25 dossiers. Dans tous les lieux d'accueil visités par la mission, dont ceux les plus éloignés d'Ile-de-France, la présence régulière des référents de l'ASE du 93 a été évoquée.

Source : mission IGAS

1.1.1.2. Tous les départements n'ont pas désigné un référent pour chaque mineur confié

La désignation d'un référent pour tous les mineurs confiés reste un objectif à atteindre pour de nombreux départements. Cet objectif est parfois formalisé dans les documents stratégiques des départements, schéma départemental ou projet de service de l'ASE. Dans l'attente, pour répondre à leur obligation légale, les conseils généraux cherchent à organiser la référence éducative des enfants accueillis à l'ASE avec leurs effectifs disponibles, en recrutant des renforts en personnel éducatif ou en aménageant des procédures palliatives.

Dans plusieurs départements enquêtés un cadre de l'ASE assure officiellement la fonction de référent lorsque tous les travailleurs sociaux dépassent le nombre de mesures suivies fixé au plan départemental (25 à 35 selon les départements). D'autres départements ont créé une équipe de travailleurs sociaux titulaires pour assurer la suractivité au-delà du taux de mesures fixé ; cette équipe doit parfois être complétée par des renforts ponctuels de vacataires.

La « délégation » du suivi éducatif aux structures d'accueil, organisée par les services de l'ASE et souvent revendiquée par les établissements, est très variable. Les services départementaux de l'ASE accordent une large délégation aux services de placement familial associatifs et aux MECS qui disposent d'équipes éducatives souvent pluridisciplinaires, une délégation moindre aux lieux de vie et enfin quasiment aucune aux assistants familiaux. Cette hiérarchisation est proportionnelle au nombre et à la qualification réelle ou supposée (particulièrement pour les lieux de vie et les assistants familiaux) des personnels éducatifs des lieux d'accueil.

Dans un département enquêté, les services de l'ASE qui ne désignent pas de référent pour les mineurs accueillis en établissements (dans le département et hors départements), organisent une commission annuelle technique d'orientation. Les éducateurs des établissements concernés sont conviés à cette rencontre qui permet un échange sur les situations des enfants avec chaque membre des équipes de l'ASE (inspecteurs, éducateurs, psychologues). Cependant cet aménagement, qui limite ces échanges annuels à 15 minutes par interlocuteur et par enfant, reste insuffisant pour assurer, en lui-même, la fonction de référence éducative qui incombe au département « gardien ».

Ainsi, plus que l'implantation hors département de lieu d'accueil ou son éloignement, la nature de la structure est déterminante pour la mise en place et le niveau de la « délégation » de suivi. Dans plusieurs départements enquêtés, le suivi des mineurs placés en établissement est totalement délégué aux équipes éducatives de la structure. Cette même règle s'applique aux établissements implantés dans les départements mitoyens et parfois les départements éloignés.

A l'inverse, la délégation de suivi ne s'applique jamais aux assistants familiaux salariés du conseil général quel que soit leur lieu de résidence. Les documents évoquant la répartition des rôles entre le « gardien de droit » et le « gardien de fait », recueillis par la mission dans trois départements, sont explicites sur ce point (Cf. Annexe 9 : Quelques référentiels de suivi socio-éducatif). Pour les placements familiaux hors département et surtout éloignés, les services de l'ASE recourent parfois à la procédure de « surveillance administrative » (Cf. infra § 2.3.1).

S'agissant des mineurs accueillis hors du département, l'absence de suivi effectif par un référent est susceptible d'engendrer des risques spécifiques puisqu'ils sont, par définition, dans des lieux d'accueils que le département gardien ne contrôle pas. La mission considère que ces risques ne sont pas, actuellement, suffisamment pris en compte dans l'organisation de nombre de services d'ASE.

Recommandation n°2 : Accorder une attention particulière dans l'organisation de la fonction de référence aux risques spécifiques encourus par les enfants placés hors département

1.1.1.3. Les référentiels existants n'évoquent pas le suivi socio-éducatif de l'enfant accueilli hors département

Trois des départements enquêtés ont élaboré des documents permettant d'encadrer et d'harmoniser les pratiques des travailleurs sociaux pour le suivi des enfants confiés à l'ASE, sans pour autant évoquer spécifiquement l'accueil hors département : Paris, l'Eure-et-Loir et l'Indre-et-Loire. Toutefois, les placements hors département font partie des priorités explicites du schéma départemental de l'enfance de l'Eure-et-Loir pour le suivi socio-éducatif.

Les documents établis au plan national ne prennent pas, non plus, en compte cette dimension. Les recommandations de l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) sur l'exercice de l'autorité parentale dans le cadre du placement et le « guide pratique sur l'accueil de l'enfant et de l'adolescent protégé », élaboré par le ministère chargé des affaires sociales³⁷, évoquent l'éloignement sous le seul angle du droit de visite et d'hébergement des parents.

La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a engagé avec l'ONED une actualisation des cinq guides³⁸ d'accompagnement de la loi du 5 mars 2007. Cette actualisation pourrait être l'occasion de prendre en compte l'éloignement géographique dans le suivi socio-éducatif de l'enfant et de l'adolescent protégé.

³⁷ Guide d'accueil de l'enfant et de l'adolescent protégé publié par le ministère de la santé et des solidarités en 2008 pour accompagner la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007.

³⁸ 1. Prévention en faveur de l'enfant et de l'adolescent, 2. L'accueil de l'enfant et de l'adolescent protégé 3. L'observatoire départemental de la protection de l'enfant, 4. Intervenir à domicile pour la protection de l'enfant, 5. La cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation

S'agissant de l'ANESM, ses premières publications dans le domaine de la protection de l'enfance pourraient être prolongées par des recommandations sur le suivi socio-éducatif de l'enfant accueilli à l'ASE, en y intégrant le placement hors département et l'éloignement. Celles-ci pourraient notamment aborder les contacts avec les structures médico-sociales locales, la répartition des rôles entre l'équipe éducative du lieu d'accueil et le référent de l'ASE, le traitement des incidents, le rythme des rencontres, l'organisation des déplacements sur le lieu d'accueil et des rendez vous le week-end sur le département...

Recommandation n°3 : Intégrer dans les référentiels nationaux et départementaux la dimension spécifique du suivi socio-éducatif en cas de placement hors département, notamment éloigné

Enfin, la prise en compte spécifique de la distance au sein des référentiels départementaux relatifs au suivi socio-éducatif suppose leur existence. Or, tous les départements n'en disposent pas. C'est pourquoi la mission considère que le développement de référentiels de suivi socio-éducatif dans et hors département est souhaitable.

1.1.2. Lorsque le département d'accueil est éloigné, l'exercice de la fonction de référent est plus malaisé

La mise en œuvre du suivi éducatif des enfants placés dans des départements éloignés se heurte à des questions concrètes : organisation d'une ouverture exceptionnelle des locaux administratifs le weekend, demande d'autorisation pour un déplacement éloigné, horaire matinal d'une réunion dans un département éloigné nécessitant un déplacement la veille ou encore disponibilité d'un véhicule... Autant de difficultés qui en s'accumulant risquent de distendre le lien avec les équipes du lieu d'accueil et le mineur accueilli.

Le rythme et les dates des rencontres avec le mineur sont ainsi plus souvent subordonnés aux dates de retour en famille durant les congés scolaires qu'à un rythme établi dans le cadre d'une évaluation pluridisciplinaire dans l'intérêt de l'enfant. Mais plus encore, c'est le manque de réactivité en cas d'évènement imprévu qui peut affecter la qualité du suivi éducatif. Un déplacement dans un département éloigné exige une organisation et des formalités qui freinent cette réactivité.

De plus, les déplacements des référents éducatifs représentent un surcoût qui s'ajoute à celui du financement des dépenses de transports des enfants et de leurs familles qui incombe également au département à qui le mineur est confié³⁹. En Seine-Saint-Denis le budget affecté aux déplacements s'élève à 1,8 M€⁴⁰ et présentait un dépassement de 22% sur les trois premiers trimestres de l'exercice 2011. Cette évolution significative est actuellement analysée dans le cadre de l'audit de la maîtrise des dépenses de l'ASE diligenté par le conseil général.

En termes de gestion, un impact sensible est celui du temps de travail des travailleurs sociaux, récupéré suite à un déplacement. Ces récupérations varient selon les départements. Dans un des départements visités, un déplacement ouvrirait droit à deux journées de repos compensatoire. C'est la raison pour laquelle les services de l'ASE cherchent à optimiser ces déplacements par l'organisation de tournées dans plusieurs lieux d'accueil d'une même zone géographique et par le contrôle accru de l'opportunité des déplacements.

³⁹ Aux termes de l'article L. 228-3 du CASF, c'est au conseil général de prendre en charge les dépenses liées au placement. Ces dépenses incluent les frais de séjours dans les établissements, les frais de placement familial, les frais de déplacement des mineurs et des personnes désignées. Une participation des familles peut être sollicitée : « Les frais d'entretien et d'éducation de l'enfant qui a fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative continuent d'incomber à ses père et mère ainsi qu'aux ascendants auxquels des aliments peuvent être réclamés, sauf la faculté pour le juge de les en décharger en tout ou en partie » (Article 375-8 du CC).

⁴⁰ Ce coût n'est cependant pas individualisé dans le budget global des frais de transport des services de l'ASE et ne distingue pas les déplacements à l'intérieur et à l'extérieur du département, ni ceux liés au suivi des placements, des AEMO ou des AED ...

Les référentiels de suivi-socio-éducatif intégrant l'accueil hors département et plus particulièrement éloigné, dont la mission recommande l'élaboration, peuvent contribuer à surmonter ces difficultés (Cf. supra).

1.2. Le maintien des liens et le travail avec la famille sont rendus plus difficiles lorsque le lieu d'accueil est géographiquement éloigné

Le maintien des liens familiaux est un droit fondamental consacré par la Convention internationale des droits de l'enfant. Ce principe est réaffirmé par la loi du 5 mars 2007⁴¹ qui précise : « *Le lieu d'accueil de l'enfant doit être recherché dans l'intérêt de celui-ci et afin de faciliter l'exercice du droit de visite et d'hébergement par le ou les parents* ».

Ce principe ainsi que la place de la famille et l'exercice de ses droits, sont fréquemment présentés comme un axe structurant dans les documents stratégiques des conseils généraux et dans les quelques référentiels de l'aide sociale à l'enfance recueillis par la mission. Cependant comme relevé dans le rapport de la Cour des comptes de 2009 sur la protection de l'enfance, l'éloignement des familles est un facteur de difficultés pour la prise en compte des droits de la famille.

1.2.1. Un nombre de cas limité entraînant des contraintes fortes

1.2.1.1. Le maintien des liens avec la famille n'est pas négligé dans le choix du lieu de placement

La question du maintien des liens et du travail avec la famille ne se pose pas dans les cas où le lieu d'accueil, bien qu'hors département, se trouve à proximité, le franchissement des frontières administratives pouvant même, plus qu'une autre localisation sur le territoire départemental, faciliter la relation avec le milieu familial.

Elle ne se pose pas non plus pour les jeunes qui n'ont pas de lien à maintenir (mineurs isolés étrangers, pupilles), ni pour ceux dont la mise à distance du milieu familial fait partie des mesures de protection (absence de droit de visite des parents) ou est jugée temporairement nécessaire à leur développement.

Les pratiques des services de l'ASE tendent à réserver les véritables éloignements en priorité à ces situations. Les préoccupations des établissements d'accueil vont dans le même sens et prennent en compte ce critère lors de l'examen des candidatures dans le cadre des procédures d'admission.

1.2.1.2. Des arbitrages sont parfois nécessaires

La conciliation entre maintien des liens familiaux et placement éloigné implique une pénibilité certaine pour tous les acteurs : jeune, parents, travailleurs sociaux du département, équipe éducative du lieu d'accueil. Les trajets complexes, où il est nécessaire d'associer voiture, bus et train pour assurer le retour du jeune dans sa localité d'origine, ne sont pas rares.

Cette contrainte doit parfois être mise en balance avec d'autres critères pour apprécier l'intérêt et la pertinence du placement : ainsi dans un des cas rencontrés par la mission, la vive lassitude exprimée par un jeune qui supporte mal les trajets ne conduit pas à remettre en cause son accueil chez une assistante familiale qu'il a suivie dans son déménagement et avec laquelle il entretient depuis des années une relation très forte.

⁴¹ Article 22 de la loi et 375-7 du code civil

Dans d'autres cas le projet éducatif du lieu d'accueil est jugé prioritaire: apprentissage professionnel, scolarité intégrée ou projet éducatif spécifique d'un lieu de vie. Ainsi dans un CEFP de Haute-Vienne visité par la mission, de jeunes adolescents passaient régulièrement six heures dans les transports pour retrouver leur famille durant un week-end. De même dans une MECS d'Indre-et-Loire qui propose une scolarité intégrée, une quinzaine de jeunes franciliens (sur un effectif total de 80 enfants) rentrent en famille chaque week-end. La structure excentrée en zone rurale conduit à des trajets de plus de quatre heures chaque fin de semaine.

Cette contrainte est assumée par tous les acteurs au regard de l'intérêt des projets éducatifs pour les jeunes accueillis dans ces établissements.

1.2.1.3. Dans certains cas, l'éloignement peut restreindre l'exercice du droit d'hébergement des parents

Certaines situations laissent apparaître une restriction dans la mise en œuvre du droit de visite et d'hébergement des parents liée à l'éloignement et à la mobilisation insuffisante des équipes éducatives pour organiser les aménagements nécessaires.

Un droit d'hébergement limité par "des problèmes d'organisation"

Les parents de C sont tous deux reconnus handicapés : la mère souffre d'un double handicap psychique et moteur et le père d'un handicap physique plus léger. La prise en charge sanitaire et éducative de C débute alors qu'il est âgé de 6 ans. Il bénéficie alors d'un accueil de jour dans un centre habilité par l'ASE du département, dont le projet éducatif est un accompagnement des enfants « au plus près des familles ». Le projet éducatif de C est revu l'année suivante, un placement familial auprès d'une association du département est alors mis en place sur décision judiciaire.

Durant les cinq années du placement familial, les difficultés de comportement de C nécessitent l'organisation d'un séjour de rupture dans un lieu de vie trouvé en dehors du département, à 150 kilomètres du lieu de résidence des parents. La bonne adaptation dans le lieu de vie, l'intérêt montré par C pour les activités équestres justifient la transformation du séjour de rupture en accueil permanent.

Les parents de C sont décrits comme « vigilants au bien être de leur enfant ». Cependant leur droit d'hébergement pour un weekend plein toutes les trois semaines, va être réduit à une seule nuit en raison « de problèmes d'organisation » liés à l'éloignement.

Source : mission IGAS

1.2.2. Une ingénierie administrative et des coûts importants

Dans les lieux qui accueillent des effectifs importants comme au Château-des-Vaux géré par la Fondation d'Auteuil dans l'Eure et Loir, des services de cars affrétés par différents départements de la région parisienne viennent chaque vendredi soir rechercher les jeunes et repartent le dimanche soir d'une des portes de Paris.

Mais dans la plupart des cas l'organisation de ces déplacements se fait sur une base individuelle, qui requiert toute une ingénierie administrative assurée selon les cas par le lieu d'accueil et/ou par les services de l'ASE. Une part du contenu des dossiers examinés par la mission est constituée par les échanges de courriers entre l'ASE, l'établissement, la famille, pour organiser dans ses moindres détails le parcours du jeune, de porte à porte. Le maintien des liens avec la famille requiert en effet du "sur mesure" en fonction du régime de visite prévu par les décisions de justice, des contraintes géographiques, du réseau de transport, de l'âge de l'enfant, de sa capacité ou non à se déplacer seul.

Dans certains cas c'est la famille qui se déplace et il faut alors parfois lui apporter une aide financière (fourniture d'un bon de transport par l'ASE) et faciliter son hébergement. Les services de placement familial départementaux et associatifs et les établissements de taille importante disposent souvent de locaux aménagés pour les visites médiatisées et plus rarement d'appartements permettant aux familles de passer un week-end sur place. Les rencontres médiatisées sont quelquefois organisées à proximité d'une gare située sur le parcours entre le lieu d'accueil et le domicile de la famille.

A la pénibilité et à la complexité administrative, s'ajoute la question des coûts de transports. Dans le cas d'un jeune garçon d'Eure-et-Loir placé en Charente-Maritime, le conseil général finance pour son retour mensuel chez sa mère des trajets en taxi facturés à hauteur de 750€ l'aller retour. Cette formule s'est toutefois avérée à la fois moins coûteuse et plus pratique que la solution d'abord étudiée par l'ASE d'un trajet en train avec accompagnement d'un service spécialisé et un taxi pour effectuer la jonction à l'arrivée comme au départ.

Pour les jeunes qui ne peuvent pas se déplacer seuls, certains départements, comme la Seine-Saint-Denis, recrutent des contractuels ; d'autres, comme les Hauts-de-Seine, ont contracté des marchés avec des prestataires spécialisés. Les dépenses engagées par le conseil général des Hauts-de-Seine pour financer les déplacements effectués par ces prestataires⁴² s'élevaient en 2010 à près de 500 000 €

Le guide de l'ANESM sur l'exercice de l'autorité parentale dans le cadre du placement (voir supra 1.1) traite du droit de visite et d'hébergement en cas d'éloignement (Cf. Annexe 9 : Quelques référentiels de suivi socio-éducatif). Ce guide comporte une série de recommandations utiles en matière de transport, d'aides matérielles, et de visites en présence d'un tiers. Ces recommandations pourraient être plus largement diffusées et intégrées dans les projets de service de l'ASE.

1.2.3. Un travail avec la famille inégalement assuré

Hormis quelques départements comme la Seine-Saint-Denis qui consacrent d'importants moyens au suivi éducatif de l'enfant et de sa famille, la division du travail plus ou moins explicite entre l'équipe éducative de l'établissement "gardien de fait", qui se centre sur le suivi du jeune et celle de l'ASE "gardien de droit" qui gère les relations avec les parents et avec le juge, se trouve souvent accentuée par l'éloignement.

Dans les départements, qui ne sont pas en mesure d'affecter un référent pour chaque jeune, le suivi éducatif est très largement délégué à l'établissement, a fortiori lorsque celui-ci est éloigné, et ce sont ses rapports, souvent transmis en l'état, qui servent de base aux relations formelles entre l'ASE et le juge. Faute de moyens, certains services d'ASE ont une pratique sélective de présence aux audiences, se limitant aux situations les plus complexes.

Deux ans sans interlocuteur entre le lieu de vie et les parents

D. a été placé à 13 ans dans un lieu de vie situé dans un département limitrophe. L'ordonnance de placement du juge prévoyait une mesure d'AEMO à titre temporaire, précisant que « la mesure d'AEMO se poursuivra jusqu'à la désignation d'un éducateur référent susceptible de mener un travail avec la famille ». Cette mesure n'est finalement levée qu'une année plus tard par le magistrat « attendu qu'en raison du renouvellement de la mesure de placement il n'y a pas lieu de maintenir la mesure d'AEMO ». Six mois plus tard il n'y a toujours pas de référent désigné pour suivre ce jeune comme en témoigne un courrier de l'ASE transmettant au juge le rapport de l'établissement « je tiens à vous préciser qu'il n'y a plus d'éducateur référent de l'ASE sur cette situation depuis le départ de M. ». Quelques semaines plus tard le juge prend la plume pour souligner qu'« il est indispensable qu'il puisse y avoir un interlocuteur entre les parents et le responsable du lieu de vie ». D. est alors en fugue depuis un mois et demi. Lorsque la mission a examiné le dossier la situation avait été rétablie et D. disposait d'un référent.

Source : mission IGAS

⁴² Les compagnons du voyages, Connect travel et Proxim

2. UN PARTAGE DES RESPONSABILITES ENTRE DEPARTEMENTS D'ORIGINE ET D'ACCUEIL FACTEUR DE RISQUES

2.1. *Les placements hors département fragilisent le suivi et le contrôle des lieux d'accueil*

2.1.1. **Dans le contrôle des établissements et des lieux de vie, l'accueil hors département peut constituer un angle mort**

2.1.1.1. Un manque de connaissance des enfants accueillis et une information aléatoire en cas d'incident

En application de l'article L. 313-13 du CASF, « le contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des lieux de vie et d'accueil est exercé par l'autorité qui a délivré l'autorisation ». Par ailleurs, en application de l'article L 227-1, c'est également au président du conseil général du lieu où le mineur réside qu'incombe la protection de celui-ci. Cette protection s'exerce sur les « conditions morales et matérielles » de l'accueil en vue de garantir sa sécurité, sa santé et sa moralité⁴³. Cette responsabilité s'ajoute à celle confiée à l'ASE gardienne, conformément à l'article L. 221-1 du CASF (Cf. infra).

Cela suppose, en premier lieu, que le conseil général connaisse les accueils, sur son territoire, d'enfants provenant d'autres départements. Or cette connaissance est très partielle comme le montrent les lacunes des données collectées par la DREES (Cf. supra, chapitre 2 de la partie 1) : dans la quasi-totalité des départements enquêtés, cette information n'a été rassemblée que pour les besoins de la mission.

Quelques départements assurent toutefois un recensement régulier des enfants placés, quelle que soit leur origine. Ainsi, l'ASE de l'Eure procède, deux fois par an, à une enquête auprès de tous les lieux de vie qui porte à la fois sur les mineurs accueillis et sur les conditions de leur prise en charge; pour les MECS, le nombre d'accueil hors département est déduit des documents comptables (récapitulatifs annexés aux factures mensuelles). Dans les Hauts-de-Seine, les rapports d'activité des MECS transmis à l'ASE comportent un bilan des enfants accueillis, par département gardien.

De fait, les lieux d'accueil constituent des sources plus fiables que les départements gardiens comme le montre l'exemple du placement familial hors département (Cf. infra chapitre 2.2). La mission préconise donc que chaque établissement et chaque lieu de vie adresse, à échéance régulière, au département d'accueil la liste des enfants confiés (identité, département gardien, dates d'arrivée et de départ...). La fréquence de ce bilan doit être déterminée par l'ASE concernée, en fonction de l'usage qu'elle souhaite en faire. La mission considère qu'elle doit être au moins annuelle afin de pouvoir être prise en compte lors de la campagne tarifaire.

Recommandation n°4 : Prévoir la transmission systématique par les lieux d'accueil, à l'ASE du département où ils sont implantés, d'une liste des enfants confiés par origine géographique

Bien entendu, ce décompte ne dispense pas les lieux d'accueil de leurs responsabilités en matière de transmission d'informations préoccupantes (maltraitance institutionnelle, agressions entre mineurs placés...) qui doivent être adressées sans délais au département d'accueil, en même temps qu'à l'ASE gardienne.

⁴³ Article L227-1 : « Tout mineur accueilli hors du domicile de ses parents jusqu'au quatrième degré ou de son tuteur est placé sous la protection des autorités publiques. Sous réserve des dispositions des articles L. 227-2 à L. 227-4, cette protection est assurée par le président du conseil général du lieu où le mineur se trouve. Elle s'exerce sur les conditions morales et matérielles de leur accueil en vue de protéger leur sécurité, leur santé et leur moralité. »

La mission a constaté que cette obligation était plus ou moins intégrée par les responsables d'établissements et de lieux de vie. Elle a également observé que les protocoles relatifs à la transmission d'informations préoccupantes mentionnent rarement ce cas de figure, le recueil d'information étant essentiellement orienté vers les mineurs ne faisant pas l'objet d'une mesure de protection. Enfin, l'ASE gardienne n'informe pas nécessairement son homologue en cas de problème (retrait d'un enfant notamment) alors que ce type d'information est crucial, pour le contrôle du lieu d'accueil comme pour le suivi des autres enfants qui y sont placés. Inversement, le département gardien n'est pas toujours informé par le département d'accueil des éventuels dysfonctionnements constatés dans une structure dont il assure le contrôle.

La mission préconise donc d'inscrire dans le code de l'action sociale cette obligation d'information réciproque entre départements, à l'image de celle qui existe pour les assistants familiaux (Cf. infra).

Recommandation n°5 : Inscrire dans le CASF l'obligation d'information réciproque entre ASE en cas d'incident constaté dans une structure d'accueil collectif

2.1.1.2. Un contrôle principalement administratif et financier

Le contrôle des lieux d'accueil prévu à l'article L 313-13 est exercé de façon différente d'un département à l'autre, en fonction notamment des moyens qui lui sont affectés. Dans tous les cas, la mission a constaté que les contrôles proprement dits (évaluation sur place et sur pièce des conditions d'accueil sur le plan matériel et éducatif) sont très peu nombreux et presque toujours diligentés à la suite d'une plainte⁴⁴.

A l'initiative de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), un programme d'audits conjoints ASE/PJJ a été lancé en 2008. Ces audits apportent aux services concernés – et même aux établissements audités – des informations utiles pour améliorer l'efficacité mais aussi la qualité et la sécurité de la prise en charge. Ils restent toutefois peu nombreux (1 à 2 par an dans les départements visités) et se limitent aux établissements disposant de l'habilitation PJJ, à l'exclusion des lieux de vie.

Les audits conjoints ASE / PJJ

Face au constat d'un important déficit de contrôles dans les établissements et services du secteur public (environ un contrôle tous les 26 ans), la DPJJ a lancé en 2008 un programme d'audit territorial. L'objectif est, à terme, d'auditer l'ensemble des quelques 1600 structures tous les 5 ans. A cette fin a été créée une direction de projet entièrement dédiée à l'audit. Dès 2009, un partenariat a été proposé aux conseils généraux afin de réaliser des audits conjoints dans les établissements sous double habilitation et, ainsi, de partager les méthodes de travail et les informations sur les établissements et services. Les personnels des conseils généraux bénéficient également de formations à l'audit.

Source : DPJJ

Qu'il s'agisse d'audit ou de contrôle, les structures qui accueillent une part importante d'enfants provenant d'autres départements ne font pas l'objet d'un traitement particulier. Au contraire, elles sont généralement moins contrôlées (ou auditées) que les autres, le conseil général se préoccupant en priorité des établissements auxquels il a confié des enfants.

Compte tenu des risques qui entourent les placements hors département, la mission considère que ce paramètre doit figurer en bonne place dans les critères d'audit et de contrôle, notamment dans la "cartographie des risques" destinée à l'élaboration du programme annuel d'audit ou de contrôle. Elle estime, par ailleurs, que la fréquence des contrôles et des audits doit être maintenue et si possible accrue, ce qui - au-delà de la question de moyens - passe par la définition d'un référentiel partagé.

⁴⁴ Ce constat rejoint les conclusions des contrôles ASE réalisés par l'IGAS au cours de la période récente (Cf. annexe n°6) mais aussi celles de la Cour des comptes (rapport sur la protection de l'enfance de 2009) et du Défenseur des droits (rapport consacré aux droits des enfants de 2011).

Recommandation n°6 : Intégrer le « hors département » dans l'analyse des risques et les politiques de contrôle et d'audit des lieux d'accueil

Hormis ces contrôles ponctuels, le suivi des établissements et plus encore des lieux de vie est principalement administratif et financier, la dimension socio-éducative venant en appui de la négociation budgétaire annuelle⁴⁵ grâce aux observations qui peuvent être formulées par les travailleurs sociaux assurant le suivi individuel des mineurs.

Cette contribution socio-éducative est plus ou moins formalisée. En Indre-et-Loire, des fiches d'évaluation sont rédigées par les responsables des unités territoriales pour chaque établissement à l'intention du responsable du suivi des établissements et du chef de service/inspecteur ASE qui participe à la rencontre annuelle avec l'établissement, dans le cadre de la campagne tarifaire. Dans l'Eure, la cellule admission et les inspecteurs ASE sont associés étroitement à la campagne tarifaire.

Dans tous les cas, ce double regard est tributaire du degré d'ouverture de l'établissement. Ceux qui accueillent exclusivement ou très majoritairement des enfants provenant d'autres départements ne font généralement l'objet que d'un contrôle administratif et financier, parfois limité à un échange de courriers lors de la fixation du tarif annuel.

La mission considère qu'une politique efficace de maîtrise des risques suppose, en complément des contrôles et audits ponctuels, d'allier la tutelle exercée à travers la tarification à une évaluation socio-éducative. Tous les établissements et lieux de vie devraient bénéficier de ce double regard, fondé sur le suivi de tous les enfants accueillis, quelle que soit leur origine.

Il incombe donc au département d'accueil de recueillir ces éléments d'appréciation auprès des conseils généraux concernés, en mettant l'accent sur les principaux "angles morts" de ce contrôle, c'est-à-dire les établissements et les lieux de vie accueillant une part significative d'enfants provenant d'autres départements. Ces évaluations, qui peuvent être très synthétiques, seraient transmises une fois par an, en prévision de la campagne tarifaire.

Recommandation n°7 : Enrichir la tutelle budgétaire en recueillant, pour les structures les plus ouvertes à d'autres départements, l'avis des principaux conseils généraux gardiens

2.1.1.3. Des failles dans le contrôle des lieux de vie

Dans cet « angle mort » du contrôle, on trouve bon nombre de lieux de vie. La plupart d'entre eux accueillent en effet une grande proportion d'enfants provenant d'autres départements (Cf. partie 1 supra)⁴⁶. Les autorités de contrôle sont d'autant moins incitées à exercer leurs missions que les lieux de vie sont de petites structures (donc moins "visibles" que les MECS, surtout du point de vue administratif et financier) et que les règles de tarification n'ont plus de base légale depuis l'annulation en novembre 2008, par le Conseil d'Etat, du décret du 7 avril 2006 relatif à la tarification des lieux de vie.

⁴⁵ En application de l'article L. 314-1, « La tarification des prestations fournies par les établissements et services habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale du département est arrêtée chaque année par le président du conseil général ».

⁴⁶ Ce contrôle limité a été souligné par plusieurs rapports récents de l'IGAS. Dans l'un d'entre eux, consacré au contrôle de l'ASE d'un département du Sud de la France, il été relevé « une tutelle pédagogique inexistante, aucun moyen de suivi fiable de l'activité, aucun contrôle sur place régulier, certains lieux de vie n'étant en pratique jamais ou quasiment jamais utilisés par le conseil général ».

Sauf exceptions (Cf. le cas de l'Yonne, ci-dessous), le suivi de ces structures est limité, les contrôles ponctuels rares et les visites sur place encore plus. Quant aux juges des enfants, ils réservent généralement aux MECS leurs visites annuelles d'établissements (ou plutôt bisannuelles dans la plupart des départements enquêtés). Dans un des départements visités par la mission, un lieu de vie n'a reçu que trois visites des services d'ASE en 20 ans d'existence. Autorisé avec réticence par le conseil général, cette structure s'est en effet tournée d'emblée vers la région parisienne. Sur trente enfants accueillis, un seul a été confié par le département d'accueil. Le lieu de vie et l'ASE locale vivent donc dans une ignorance réciproque, sans que cela semble poser problème à l'un ou l'autre.

Une exception : le contrôle des lieux de vie par le conseil général de l'Yonne

Le conseil général de l'Yonne s'est doté d'une « commission d'agrément des structures d'accueil non traditionnelles » chargée de se prononcer sur les demandes d'autorisation mais aussi sur la réalité des conditions d'accueil, à travers un examen régulier de l'activité des 10 lieux de vie du département. Présidée par un conseiller général, cette commission comporte des représentants de l'ASE et de la PMI et de la PJJ. Elle se réunit autant que de besoin en fonction des demandes des promoteurs.

Source : conseil général de l'Yonne

Face à ces lacunes, la mission préconise le lancement d'une évaluation du cadre de fonctionnement des lieux de vie et de leurs conditions de contrôle par les autorités départementales.

Recommandation n°8 : Lancer une évaluation nationale des lieux de vie

2.1.2. Les départements qui placent des enfants hors département n'assurent pas de suivi des lieux d'accueil

En application de l'article L. 221-1 du CASF, « le service contrôle les personnes physiques ou morales à qui il a confié des mineurs, en vue de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement ». Or ce contrôle est rarement exercé, les conseils généraux qui placent leurs enfants à l'extérieur n'ayant généralement qu'une connaissance limitée des lieux d'accueil. Les constats de la mission rejoignent en cela les conclusions de la plupart des contrôles ASE réalisés par l'IGAS depuis 2005 (Cf. annexe 6 : « L'accueil de mineurs hors département dans les rapports de l'IGAS depuis 2005 »).

Dans la majorité des cas, ce suivi est uniquement financier, le coût des placements hors département étant un paramètre particulièrement surveillé (Cf. infra 2.2.). Les conditions d'accueil, sur le plan matériel et surtout socio-éducatif, ne sont éventuellement connues que des travailleurs sociaux, pour les enfants dont ils assurent le suivi. Ces informations sont rarement partagées mis à part les « conseils entre collègues ». L'interrogation des services de l'ASE locale par un travailleur social en quête de lieux de placement hors du territoire départemental n'est pas un réflexe courant. Les informations à caractère général se réduisent à des données officielles (autorisation, tarif...) sans indications sur la qualité ni la sécurité de l'accueil. Ainsi, l'annuaire des lieux de vie élaboré par le département de l'Essonne (près de 500 structures recensées), malgré son utilité, ne peut fournir d'informations sur la qualité de la prise en charge.

Certains départements ont toutefois mis en place un suivi des établissements et des lieux de vie hors département qui ne se limite pas aux éléments financiers. Le conseil général de Seine-Saint-Denis a ainsi créé en 1997 un « Bureau des établissements hors département » chargé du suivi de tous les lieux d'accueil collectif. Grâce à l'information collectée auprès des travailleurs sociaux de Seine-Saint-Denis et à celle obtenue dans les départements d'implantation (via notamment des déplacements sur le terrain de sa responsable), ce service dispose d'une bonne connaissance des conditions d'accueil. Dans l'Eure, cette fonction est remplie par la cellule en charge des admissions qui connaît les établissements situés à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières départementales grâce aux contacts entretenus avec leurs responsables ainsi qu'avec les inspecteurs de l'ASE 27.

Dans ces deux départements, la centralisation des informations concernant les structures d'accueil situées hors département – en particulier celles collectées par les travailleurs sociaux dans le cadre du suivi individuel des enfants - permet d'assurer un suivi de celles-ci, apportant ainsi des garanties sur la qualité et la sécurité de la prise en charge lors des décisions de placement. La mission préconise donc d'identifier cette fonction au sein du service d'ASE, sous une forme ou une autre selon, notamment, la taille du conseil général et le nombre de placements hors départements. Outre la coordination interne, cette personne ou ce service pourrait servir de point de contact pour les échanges entre départements.

Ce suivi est le prolongement logique de celui exercé par le département gardien à l'égard de chacun des enfants dont il a la charge. Il ne doit toutefois pas conduire le département d'accueil à relâcher son contrôle sur les structures qu'il a autorisées, ni le dispenser d'assurer la protection des enfants qui résident sur son territoire.

Recommandation n°9 : Identifier, au sein du service d'ASE, une fonction chargée du suivi socio-éducatif des structures d'accueil situées hors département

2.1.3. Les assistants familiaux résidant loin de leur département employeur sont isolés et peu contrôlés⁴⁷

2.1.3.1. Un accompagnement professionnel compromis par la distance

L'accueil familial est, selon tous les interlocuteurs rencontrés par la mission, un métier difficile et une mission particulièrement risquée du fait, notamment, de son exercice isolé.

Le fait de résider hors département ne constitue pas, en lui-même, un facteur de risque supplémentaire : la plupart des accueils familiaux se font à proximité du département d'origine (ou des « agences » dans le cas des services ASE franciliens). En revanche, pour les familles d'accueil éloignées, la mission a constaté que les temps de transport constituent souvent un obstacle pour la participation aux formations, aux réunions d'équipe, aux groupes de parole... ; les privant ainsi de l'accompagnement professionnel qui se met progressivement⁴⁸ en place, en application de la loi de juin 2005 (article L 422-5 du CASF).

Hormis la surveillance administrative (Cf. infra 2.3.1), le département d'accueil n'offre qu'un appui limité dans ce domaine, le plus souvent en matière de formation initiale. En revanche, les autres formes d'accompagnement ne sont généralement pas ouvertes aux assistants familiaux travaillant pour d'autres conseils généraux. De même, les possibilités de relais (prise en charge des enfants par une autre famille d'accueil) sont souvent réduites sur place et les mineurs doivent généralement retourner dans le département employeur, ce qui peut être compliqué en cas d'urgence ou tout simplement quand la famille d'accueil souhaite "souffler".

2.1.3.2. Un suivi et un contrôle compliqués par le manque de coordination entre départements

Au-delà de l'accompagnement professionnel, la maîtrise des risques liés au placement familial hors département passe par son suivi et son contrôle. Or, dans ce domaine, le partage des rôles est complexe entre :

⁴⁷ Voir annexe 7 « Placement familial hors département »

⁴⁸ Cette professionnalisation est difficile comme le souligne la DGCS dans son rapport sur la mise en œuvre de la loi de juin 2005. L'intégration dans le travail d'équipe, disposition inscrite dans le CASF à l'article L. 221-2, soulève parfois des réticences chez les travailleurs sociaux ; les groupes de parole ne sont pas systématiques ; les protocoles sont rares.

- d'une part, l'ASE du département d'origine qui est responsable de l'« *évaluation des situations d'accueil* » (article L. 422-5 précité), du « *contrôle des conditions matérielles et morales du placement* » (article L. 221-1, cf. supra) et du suivi des enfants confiés (difficilement dissociable du suivi des assistants familiaux) ; dans la plupart des conseils généraux, ces responsabilités sont partagées entre les services territoriaux (admission, suivi...) et le service de placement familial (accompagnement, recrutement, évaluation...);
- d'autre part, la PMI locale chargée du contrôle des conditions d'accueil à travers l'agrément (article L 421-3 du CASF)⁴⁹ ; responsabilité qui s'ajoute à celle plus générale de protection des enfants accueillis sur le territoire (article L 227-1) incombant au président du conseil général.

Tableau 9 : Répartition des responsabilités en cas de placement familial hors département selon le CASF

	Département d'origine	Département d'accueil
Recrutement	L 421-2	
Agrément		L 421-3
Accompagnement professionnel	L 422-5	
Evaluation des situations d'accueil	L 422-5	
Contrôle des conditions matérielles et morales du placement	L. 221-1	L. 227-1
Suivi des enfants confiés	L 223-1	

Source : CASF

A cette complexité s'ajoutent, s'agissant des placements hors département, les problèmes de coordination et d'échange d'informations entre conseils généraux. Selon le CASF, lorsque la PMI prend une mesure concernant l'agrément d'un assistant familial (retrait, suspension ou modification de son contenu), elle est tenue d'en informer l'employeur. Inversement l'employeur doit informer le département d'accueil de tout élément susceptible d'entraîner des conséquences pour le maintien de l'agrément de l'assistant familial. De même, le CASF prévoit qu'une fois par an les « personnes morales employeurs communiquent au président du conseil général le nom des assistants familiaux qu'elles emploient (...) ».

En pratique, cet échange d'information est réduit au minimum comme la mission l'a constaté dans tous les départements visités. Parfois, seules les infractions inscrites au casier judiciaire sont signalées au département d'accueil. L'obligation de déclaration annuelle est très mal respectée par l'employeur lorsqu'il s'agit d'un autre conseil général et, dans certains cas, ce n'est que lors du renouvellement de leur agrément que certains assistants familiaux travaillant pour d'autres départements sont « découverts » par leur département de résidence.

Ce manque de communication est particulièrement problématique lorsque deux conseils généraux emploient le même assistant familial. En principe, celui-ci doit demander à son premier employeur l'autorisation de conclure un nouveau contrat de travail. Même si cette règle est respectée (ce qu'aucun contrôle ne garantit), le cumul d'employeurs complique l'accompagnement et le suivi de la famille d'accueil. Il est notamment difficile pour deux ASE gardiennes de s'assurer de la compatibilité du profil des enfants accueillis ou du respect du nombre maximum d'enfants confiés. Pour éviter de tels risques, certains conseils généraux (par exemple celui de Seine-Saint-Denis) refusent tout cumul.

⁴⁹ Agrément que le président du conseil général du lieu de résidence de l'assistant familial peut suspendre, restreindre ou retirer si les conditions d'agrément ne sont plus remplies.

Le département d'accueil n'est donc généralement pas en mesure d'assurer un réel contrôle de l'accueil familial hors département. Il n'en a, de toute façon, ni les moyens ni la volonté, sauf exception. L'intervention de la PMI se limite habituellement à l'agrément des assistants familiaux et à son renouvellement quinquennal (renouvellement qui est d'ailleurs automatique et sans limitation de durée pour les titulaires du diplôme d'Etat)⁵⁰.

S'agissant du suivi des enfants placés (et par là des assistants familiaux), la mission n'a pas constaté de différence selon le lieu de placement. Comme pour les autres formes d'accueil, c'est la politique du département qui compte davantage que la distance. Dans les rares référentiels et protocoles qui existent (par exemple dans les Hauts-de-Seine), rien de spécifique n'est indiqué concernant le placement hors département, en particulier les placements éloignés. Cette « égalité de traitement » est louable au regard des contraintes posées par la distance. Elle pose en revanche question si on considère que le placement familial éloigné est particulièrement risqué du fait de son isolement et des lacunes du contrôle exercé par la PMI locale.

2.1.3.3. Eviter autant que possible les placements familiaux éloignés

Au final, malgré tous les progrès qui pourront être faits en matière d'accompagnement, de suivi et de contrôle (Cf. infra), la mission estime qu'il n'est pas souhaitable que des assistants familiaux résident durablement dans un département éloigné de leur service de rattachement. La notion d'éloignement est complexe et relative (Cf. supra, partie 1). Cependant, on peut considérer qu'au-delà de deux heures de temps de déplacement, l'accompagnement, le suivi et le contrôle se trouvent sinon compromis du moins très compliqués.

Cette limite ne doit pas conduire à une rupture éducative en cas de déménagement de l'assistant familial ou des parents. En revanche, la mission estime qu'une fois le placement achevé, le contrat n'a pas vocation à être prolongé, comme c'est souvent le cas actuellement dans la plupart des départements enquêtés.

Recommandation n°10 : Dans le cas d'un placement familial éloigné suite à un déménagement, ne pas prolonger le contrat de travail de l'assistant familial après la fin du placement

Même transitoires, les placements familiaux éloignés peuvent durer plusieurs années. La mission préconise donc une collaboration accrue entre conseils généraux en la matière, si possible à travers une surveillance administrative (Cf. infra). A défaut, ces assistants familiaux doivent être davantage intégrés dans le dispositif d'accompagnement professionnel local, en particulier la formation continue, contre remboursement par l'employeur. Cette collaboration peut, si le nombre d'assistants familiaux concernés est important, être formalisée à travers une convention cadre entre les deux conseils généraux.

Recommandation n°11 : Ouvrir l'accompagnement professionnel des familles d'accueil (formation continue, groupes de parole, relais...) aux assistants familiaux éloignés de leur employeur

Enfin, la mission estime qu'un renforcement du contrôle exercé par la PMI du département de résidence sur ces familles d'accueil est peu réaliste dans le contexte budgétaire actuel et compte tenu des problèmes de coordination entre départements. Ce n'est d'ailleurs pas l'esprit de la loi de juin 2005 qui a confié des responsabilités accrues à l'employeur. Elle préconise donc un renforcement du suivi et du contrôle exercés par l'ASE gardien, en particulier pour les assistants familiaux les plus éloignés.

⁵⁰ Il arrive parfois que la PMI se focalise sur les assistants familiaux travaillant pour d'autres départements, en particulier franciliens. Ces familles d'accueil seraient en effet considérées « à risques » et, surtout, « déloyales » à l'égard de leur département de résidence. Les contrôles de la PMI sont alors des moyens de pression au service de l'ASE en mal de candidats, ce qui est difficilement admissible.

Recommandation n°12 : Renforcer le suivi, le contrôle et l'accompagnement, par l'ASE employeur, des familles d'accueil résidant hors département, en particulier les plus éloignées

2.1.4. Les agences de placement familial nécessitent une clarification des rôles entre employeur et département d'accueil

Bien que résidant hors département, les assistants familiaux rattachés à une agence départementale (Hauts-de-Seine et Paris) ne sont pas isolés de leur service employeur. Leur accompagnement et leur suivi ne posent donc pas de problème particulier, sauf pour ceux qui sont éloignés de l'agence.

Cette « extraterritorialité » peut toutefois susciter des tensions avec le département d'accueil : concurrence pour le recrutement (Cf. infra 2.3), mauvaise communication entre l'agence et la PMI locale, partage des rôles incertain entre l'employeur et le département d'accueil... Compte tenu de l'importance de ces agences pour les départements franciliens, la mission estime que la collaboration entre les deux conseils généraux doit être améliorée et formalisée afin de clarifier le rôle de chacun et faciliter l'échange d'informations, sur le modèle du projet de convention entre les départements de Paris et de l'Yonne (Cf. infra). De telles conventions peuvent également être conclues avec des conseils généraux qui, sans avoir d'agence, accueillent un nombre important d'assistants familiaux du département gardien.

Projet de convention entre l'ASE Paris et le conseil général de l'Yonne

Actuellement en cours de discussion, cette convention comporte une quinzaine d'articles portant sur : les renouvellements d'agréments (échange d'information entre l'ASE 75 et la PMI 89, déplacement de cette dernière au domicile...), les dépassements d'agrément (règles de saisine ou d'information de la PMI 89 selon les cas), les déménagements (information et visite de la PMI 89), le contrôle (information de la PMI 89 de tout évènement susceptible d'avoir une répercussion sur l'agrément, fréquence de contrôle prévisionnelle de 2 an et demi...), la concertation entre les services (rencontre annuelle entre la PMI 89 et l'ASE 75), l'information sur les mouvements d'enfants, la transmission des informations préoccupantes (responsabilité des agences à l'égard du CG 89), la concertation entre les deux départements (dans le cas d'une IP)...

Par cette convention, les deux départements entendent remédier aux difficultés posées, dans le passé, par la présence de deux agences parisiennes employant environ 150 assistants familiaux, soit près du tiers de la capacité d'accueil familial de l'Yonne.

Source : conseil général de l'Yonne

Recommandation n°13 : Pour les agences de placement familial, préciser la répartition des rôles et les modalités d'échange d'information entre les deux conseils généraux à travers une convention bilatérale

2.1.5. Le placement familial associatif conduit à une délégation de fait du suivi de l'enfant

A l'exception de l'Indre-et-Loire, tous les départements enquêtés recourent à des associations de placement familial. Ce mode d'accueil est loin d'être négligeable : pour les Hauts-de-Seine, il concerne plus de 250 enfants (avril 2011) et une vingtaine d'associations, pour les ¾ en région parisienne (dont une dans les Hauts-de-Seine). Dans l'Eure-et-Loir, le conseil général dispose de 350 places en famille d'accueil et la fondation Grancher-Le relais de 117 places (en partie occupées par d'autres départements, notamment parisiens).

Le recours à ces associations peut avoir plusieurs motivations : accroissement des capacités d'accueil (cas des départements franciliens), prise en charge spécifique (adolescents, enfants avec des problèmes de santé ou des troubles psychologiques...). Dans certains cas, c'est souvent la seule façon de garder le mineur à proximité (cas des départements franciliens notamment).

Une part de ces placements familiaux se fait hors département : directement quand l'ASE recourt à une association dont le siège est situé dans un autre département et indirectement quand la famille d'accueil employée par l'association réside hors département. C'est le cas des associations parisiennes qui, comme J. Cotxet, recrutent massivement hors de Paris (principalement en Seine-Saint-Denis pour cette association).

Dans tous les départements enquêtés, un placement via une association de placement familial est considéré comme un placement dans un établissement du point de vue du suivi de l'enfant confié. Toutefois, à la différence des établissements et sauf exception, le référent ASE (quand il y en a un) ne se rend pas dans la famille d'accueil et il ne rencontre l'enfant qu'en lieu « neutre », à l'ASE, dans les locaux de l'association ou lors de ses retours chez ses parents. L'association constitue ainsi un « écran » entre l'ASE et le mineur, malgré la collaboration entre services (réunions communes, échanges téléphoniques...).

Ce constat ne remet pas en cause la qualité du travail fait par ces associations, en particulier du point de vue de l'accompagnement et du suivi des assistants familiaux ; bien au contraire. En revanche, cela fragilise la position de l'ASE alors qu'en droit, elle est responsable du mineur placé, quel que soit son lieu d'accueil. Cette délégation de fait pose d'autant plus question que le contrôle de ces associations est particulièrement réduit. Pour les associations dont le siège est situé hors département, l'ASE gardienne est contrainte de s'en remettre au département d'accueil. Or ce contrôle est, comme pour les établissements (auxquels ces associations sont assimilées), essentiellement administratif et financier.

Le recours à des associations situées hors département pose également des problèmes financiers. Le conseil général des Hauts-de-Seine, par exemple, ne tarifie qu'une association sur la vingtaine qu'il utilise. Une bonne part de ses dépenses dépend ainsi de la décision d'autres départements.

La mission considère que le placement familial associatif constitue un domaine de coopération prioritaire entre département gardien et département tarificateur, sur le plan financier mais surtout socio-éducatif (Cf. recommandations des parties 2.1.1 et 2.1.2, supra). Surtout, le suivi du mineur confié doit être précisé à travers un protocole définissant les rôles respectifs de l'ASE et de l'association, leurs modalités de collaboration et les procédures de contrôle de cette délégation de responsabilité.

Recommandation n°14 : Préciser et formaliser le suivi de chaque enfant confié à travers un protocole partagé entre l'ASE et l'association de placement familial

2.2. *Le « hors département » est, pour les services ASE, une source de complexité et un facteur de risques au plan administratif et financier*

2.2.1. Les coûts liés au « hors département » sont difficiles à maîtriser pour les départements gardiens

2.2.1.1. Une tarification « subie » par les départements gardiens

Aux termes de l'article L228-4 du CASF, « Le département chargé de la prise en charge financière d'une mesure (...) assure celle-ci selon le tarif en vigueur dans le département où se trouve le lieu de placement de l'enfant. ».

En vertu de cette règle (destinée à éviter toute forme de concurrence entre départements, au détriment des plus pauvres), le service ASE qui cherche à placer un enfant dans un établissement ou un lieu de vie situé hors de ses frontières n'a aucun moyen d'action sur les prix de journée, mis à part le choix des lieux d'accueil (choix limité par la durée des placements et la pénurie de places). Le tarif arrêté par le département d'accueil (sur la base du taux d'occupation prévisionnel) s'impose à lui, aux termes de discussions budgétaires dont il est totalement exclu. La mission a ainsi constaté que les conseils généraux payeurs ne sont que très rarement informés et encore moins consultés lors de la fixation du tarif des établissements qui accueillent leurs enfants, quand bien même ils en seraient les principaux voire les seuls utilisateurs.

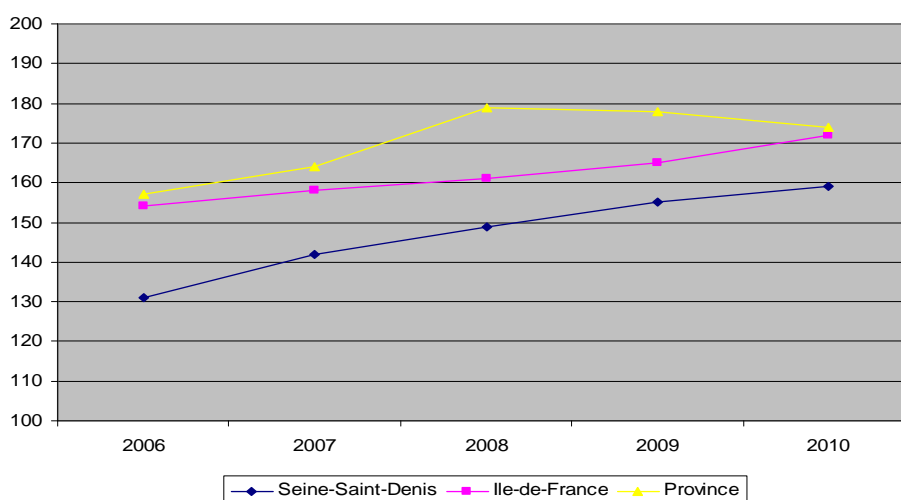
Cette dépendance est d'autant plus mal ressentie que les prix de journée peuvent connaître des variations importantes voire surprenantes. Un des établissements visités par la mission a ainsi connu des difficultés financières au début des années 2000. Pour redresser la situation, le conseil général lui a accordé, pendant 5 ans, un régime particulier : un tarif 10% supérieur au coût de revient réel, grâce à une minoration du taux de remplissage prévisionnel. Les trois-quarts des enfants accueillis dans cet établissement proviennent d'autres départements. Pourtant, à aucun moment, ceux-ci n'ont été informés par le conseil général des raisons de cette augmentation temporaire de tarif.

La mission estime que, pour les structures les plus ouvertes sur l'extérieur, ce manque de communication peut être résolu à travers des conventions liant l'établissement au département gardien, voire le département tarificateur (Cf. infra, chapitre 4.).

2.2.1.2. Un réel sujet de préoccupation pour les conseils généraux

Ce manque de maîtrise du coût des placements hors département est un réel sujet de préoccupation, en particulier pour les départements franciliens. En Seine-Saint-Denis, le bureau des établissements hors département a pour objectif explicite de maîtriser les frais d'accueil en « favorisant l'utilisation des structures à coût financier moindre pour une qualité éducative égale ». A ce titre, le contrôle de gestion de l'ASE 93 assure un suivi des prix de journée, en fonction de la localisation des établissements d'accueil. Selon ces travaux, les tarifs payés par le conseil général de Seine-Saint-Denis pour les placements en MECS sont croissants avec la distance (Cf. graphique infra). En revanche, le prix des placements les plus éloignés diminue depuis 2 ans, indice d'un choix plus rigoureux des lieux de placements, malgré le peu de marges de manœuvre.

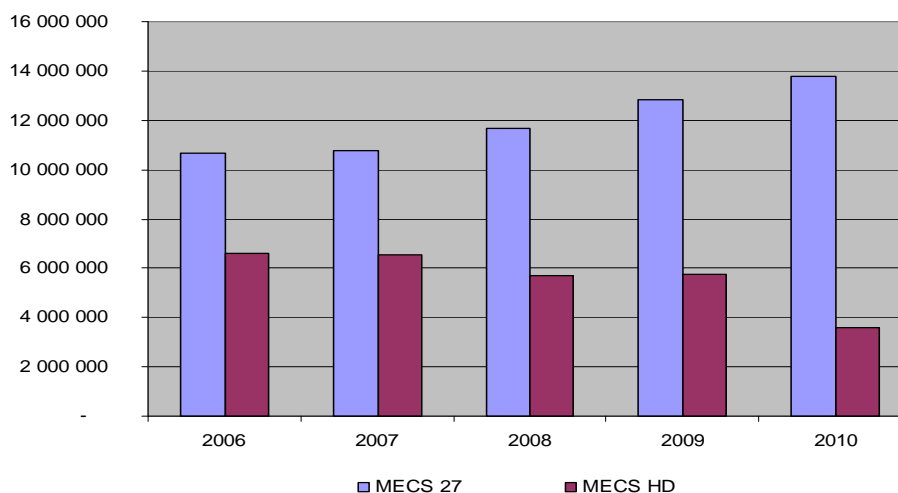
Graphique 3 : Prix de journée moyen des placements de l'ASE 93 en MECS



Source : ASE 93

Même un département comme l'Eure qui place peu d'enfants hors de son territoire suit avec précision ce poste de dépenses. Des tableaux de bord retracent ainsi le nombre de placements en MECS hors département et leur coût en les comparant aux placements à l'intérieur du département. Le coût du « hors département » est d'ailleurs en diminution constante. A la différence de la Seine-Saint-Denis, il s'agit là de l'effet mécanique du « rapatriement » des enfants confiés à l'ASE 27 : le nombre moyen d'enfants placés dans des MECS situés hors de l'Eure a ainsi baissé de 46% entre 2006 et 2010, c'est-à-dire très exactement le taux de diminution du coût global de ces placements.

Graphique 4 : Coût des placements en MECS des enfants confiés à l'ASE 27



Source : ASE 27

L'exemple de la Seine-Saint-Denis montre que la « re-départementalisation » n'est pas l'unique moyen de maîtriser le coût des placements hors département. A défaut de pouvoir peser sur les discussions tarifaires, un suivi précis des tarifs et la recherche des meilleurs prix (à qualité socio-éducative égale) permettent de maîtriser ces coûts.

Recommandation n°15 : Suivre les tarifs des lieux d'accueil situés hors département et rechercher le meilleur rapport qualité/prix lors des décisions d'orientation

2.2.2. Le « hors département » comporte également des risques financiers pour les départements d'accueil

Un établissement ou un lieu de vie travaillant exclusivement pour un autre département peut voir son activité fluctuer et même périlcliter d'une année sur l'autre, en fonction de choix sur lesquels le département d'accueil n'a aucune prise. La tarification peut donc s'en trouver compliquée : décider d'investissements de moyen ou long terme suppose une visibilité sur la pérennité des flux de placement. De même, l'autorité de tarification peut supporter une partie des déficits dus à une baisse d'activité, à travers une subvention d'équilibre ou l'augmentation du tarif dont elle subira les conséquences pour les enfants qu'elle place dans cette structure. Dans le pire des cas, le département d'accueil peut avoir à gérer la fermeture d'un lieu déserté par ses clients, avec les conséquences économiques et sociales que cela implique.

Le « hors département » peut aussi restreindre les possibilités de placement pour le département d'accueil et l'obliger ainsi à recourir à des structures éloignées, au détriment de l'intérêt de l'enfant et, parfois, du budget départemental. Cette concurrence est plus ou moins loyale. Des exemples ont été donnés à la mission de départements offrant à des lieux d'accueil une rémunération supérieure au tarif officiel afin d'être sûrs de voir leur demandes d'admission acceptées. Le risque serait particulièrement élevé pour les lieux de vie en raison du flou des règles de tarification et des lacunes du contrôle. Aucune preuve de telles pratiques n'a toutefois été apportée à la mission.

Enfin, le placement familial hors département induit une concurrence entre départements, notamment entre conseils généraux franciliens et de province, pour le recrutement d'assistants familiaux (Cf. infra).

2.3. *Le « hors département » entraîne des relations complexes et parfois tendues entre les départements impliqués.*

2.3.1. La surveillance administrative : une fonction mal cadrée

Pour remédier aux difficultés liées à l'éloignement certains services de l'ASE sollicitent une surveillance administrative du mineur par le conseil général où est implanté le lieu d'accueil.

La surveillance administrative n'a pas de définition juridique, aucune référence à cette mesure ne figurant dans le code de l'action sociale et des familles (CASF). Les départements qui l'utilisent s'appuient sur l'article L227-1 du CASF qui dispose que c'est au président du conseil général du lieu où le mineur se trouve qu'incombe la « protection » de celui-ci. Cette pratique se rattache tout autant à une tradition administrative ancienne de coopération volontaire entre services de l'ASE qu'à une obligation légale⁵¹.

Cette pratique – plus fréquente chez les départements qui recourent peu aux placements hors département - s'applique uniquement aux placements familiaux⁵². Le département qui accepte d'exercer une surveillance administrative désigne un référent et prend en charge le suivi éducatif de l'enfant placé sur son territoire. Toutefois la mission a rencontré une situation où la surveillance administrative se limitait à une information du service social départemental du lieu d'implantation de la structure.

⁵¹ Certains courriers de départements citent à l'appui de leur demande des articles assez fantaisistes du CASF

⁵² Il s'agit des assistants familiaux employés par le département gardien, à l'exclusion des placements familiaux associatifs.

Deux exemples de surveillance administrative

1/. Les six enfants de cette fratrie sont confiés à des familles d'accueil par le juge pour enfants d'un département languedocien. Suite au déménagement de la mère, le tribunal pour enfants se dessaisit au profit du tribunal du nouveau lieu de résidence de celle-ci et les enfants sont confiés au conseil général du nouveau lieu. Les 6 enfants restent placés dans leurs 6 familles d'accueil en Languedoc et en Midi Pyrénées (où l'une des familles d'accueil a entretemps déménagé). Confronté aux difficultés du suivi éducatif liées à la dispersion des lieux de placement et à leur éloignement, le service de l'ASE gardienne transmet une demande de surveillance administrative aux deux départements d'accueil des enfants. L'un transmet le dossier aux différentes circonscriptions d'action sociale concernées et l'autre désigne un centre médico-social (qui n'a pas de compétence en matière d'ASE).

2/ F. aujourd'hui âgé de 16 ans est originaire d'Ile de France. Après un accueil en pouponnière d'une année, F. est placé à l'âge de 4 ans chez une assistante familiale dans un département au Nord de la France par son département gardien. Celui-ci sollicite pour l'exercice d'une surveillance administrative les services du département d'accueil qui répondent favorablement en désignant un éducateur. En 2007, la mère de F. décède et son père déménage dans l'ouest de la France. Le juge pour enfants du département d'origine de F. se dessaisit au profit du tribunal du nouveau domicile du père qui confie l'enfant au service de l'ASE de son ressort géographique. L'inspecteur de l'ASE désigne immédiatement un référent et sollicite parallèlement le département d'accueil de F au Nord de la France pour la poursuite de la mesure de surveillance administrative. Cette demande est acceptée et les rapports réguliers sur l'évolution de la situation du mineur attestent d'un suivi assidu.

Source : mission IGAS

Faute de cadre de référence, la mise en œuvre des mesures de surveillance est très inégalement formalisée selon les départements. Les départements des Yvelines et de la Nièvre consacrent un chapitre du volet « enfance, famille » de leur règlement départemental d'aide sociale, aux mineurs placés sur leur territoire par d'autres départements et définissent la notion de « mineurs surveillés » ainsi que les modalités de leur suivi (Cf. pièces jointes annexées au rapport).

En Indre et Loire, la mise en œuvre d'une procédure de surveillance administrative fait l'objet d'un relevé de décisions précisant le contenu des interventions éducatives et leur répartition entre chacun des départements et pour chacun des intervenants. A l'opposé dans un autre département enquêté par la mission, les échanges téléphoniques entre les chefs de service de l'ASE des deux départements concernés tiennent lieu de protocole d'accord.

Il est difficile de quantifier le nombre de surveillances administratives demandées et exercées tant au plan départemental qu'au plan national. Les systèmes d'information des départements (IODAS, PERCEVAL...) ne sont pas configurés pour recueillir cette donnée, et au plan national elle ne fait pas l'objet d'un recueil par la DREES. Toutefois, l'Indre-et-Loire identifie les mineurs bénéficiant d'une mesure de surveillance administrative parmi les données spécifiques aux enfants placés hors département. Sur les 53 enfants placés hors département⁵³, 12 surveillances administratives sont exercées par les départements d'accueil.

Tous les départements rencontrés font état de suites très variables à leurs demandes et parfois de non réponse de certains départements. Cette variété des réponses est souvent le reflet des propres pratiques et des moyens mobilisés par le département pour assurer le suivi des mineurs qui lui sont confiés. Ainsi les départements qui assurent systématiquement le suivi de leurs mineurs placés hors département n'acceptent qu'exceptionnellement les demandes de surveillances administratives émanant d'autres départements. D'autres départements auparavant ouverts aux coopérations interdépartementales refusent à présent d'exercer des surveillances administratives et parfois mettent fin à des surveillances en cours.

⁵³ Sur un total de 1332 mineurs pris en charge soit 3% contre 8% en moyenne au niveau national

Cette tendance au repli des départements s'explique notamment par la charge de travail et les moyens en personnels supplémentaires mobilisés, dans un contexte de maîtrise des dépenses.

Sans sous estimer ces contraintes, la mission considère que cette coopération volontaire entre départements aide à réduire les risques liés à un placement familial éloigné. Une formalisation du cadre de l'exercice de la mesure de surveillance administrative faciliterait ces coopérations interdépartementales. La mission a évoqué avec plusieurs départements rencontrés la question d'un remboursement de cette prestation. Les avis sont partagés. Pour certains, son organisation ne ferait qu'apporter de la complexité administrative à ce qui aujourd'hui s'apparente à un échange de bons services pour un nombre limité de cas et qui représente une alternative moins coûteuse qu'un changement de département gardien. Pour d'autres, un remboursement même symbolique, contribue à l'acceptabilité de cette procédure. La mission considère que cette question relève des relations entre départements et non d'une disposition généralisable.

L'article L.227-1 constitue le fondement législatif de la pratique de la surveillance administrative. Un texte réglementaire est nécessaire pour en définir le cadre d'exercice général, notamment la nécessité de formaliser, par voie conventionnelle, les engagements et les responsabilités réciproques des deux départements.

En appui du texte réglementaire, une fiche technique complétant le *guide d'accueil de l'enfant et de l'adolescent protégé* évoqué supra pourrait être établie. Les supports élaborés par les départements de la Nièvre et des Yvelines ainsi que la pratique d'un relevé de décisions mis en place en Indre et Loire pour chaque mesure, constituent un premier socle particulièrement utile.

Recommandation n°16 : Définir le cadre d'exercice de la surveillance administrative :

- **en précisant par voie réglementaire la mise en œuvre de l'article L.227-1**
- **en annexant une fiche technique au guide d'accueil de l'enfant et de l'adolescent protégé**

2.3.2. Les dessaisissements : un passage de relais parfois difficile

En application de l'article 1181 du Code de procédure civile, " les mesures d'assistance éducative sont prises par le juge des enfants du lieu où demeure, selon le cas, le père, la mère, le tuteur du mineur ou la personne, ou le service à qui l'enfant a été confié ; à défaut, par le juge du lieu où demeure le mineur. Si la personne mentionnée à l'alinéa précédent change de lieu de résidence, le juge se dessaisit au profit du juge du lieu de la nouvelle résidence, sauf ordonnance motivée." Cet article a été modifié en 2002 : la précédente rédaction ouvrait plus de latitude au juge⁵⁴.

Ces dispositions sont à l'origine d'une part non négligeable de placements hors départements (Cf. supra partie 1). Ils suscitent parfois des tensions entre le service d'ASE et l'autorité judiciaire compte tenu de leurs enjeux financiers. En effet, en vertu de l'article L. 228-4 du CASF, c'est au département saisi qu'incombe désormais la prise en charge financière du placement. Certains conseils généraux suivent ces cas attentivement, sollicitent le juge et n'hésitent pas, le cas échéant, à faire appel d'une décision (ou non décision) de dessaisissement. En Haute-Vienne, l'ASE tient ainsi un compte précis de ses demandes de dessaisissement et des réponses qui leur sont apportées. Dans l'Eure et l'Indre-et-Loire, à l'inverse, les dessaisissements ne posent aucun problème, ni au juge ni à l'ASE. Les pratiques judiciaires sont en effet variables et, surtout, les enjeux plus ou moins importants selon que l'on se trouve dans un département à faible ou forte mobilité.

⁵⁴ Texte en vigueur jusqu'au 1^{er} septembre 2002 : *Le juge peut, si le père, la mère, le tuteur ou la personne, ou le service à qui l'enfant a été confié change de domicile ou de résidence, se dessaisir au profit du juge du nouveau domicile ou de la nouvelle résidence.*

Outre le fait qu'ils sont "subis" par les services d'ASE (alors que les autres sont, au moins en partie, "choisis"), ces dessaisissements engendrent des relations complexes entre conseils généraux et parfois une certaine confusion. Si elles ont en effet une conséquence immédiate et automatique en matière financière, ces décisions n'ont, par elles mêmes, aucune implication socio-éducative : l'ASE gardienne reste celle désignée par le juge, jusqu'à ce que le nouveau juge saisi en décide autrement.

Il s'en suit une période de transition qui peut parfois durer un an (cas où le dessaisissement est prononcé au moment du renouvellement du placement) au cours de laquelle la répartition des rôles n'est pas claire, ni pour les ASE concernées ni pour les lieux d'accueil. La mission a ainsi consulté des dossiers où l'établissement d'accueil mettait plusieurs mois à trouver le bon "payeur", chacun des services d'ASE renvoyant à l'autre cette responsabilité. De fait, alors que les articles 1181 et L. 228-4 précités prévoient que le juge informe les conseils généraux concernés qu'il se dessaisit, la mission a constaté que, bien souvent, le département saisi n'apprenait la décision que tardivement, parfois via l'ordonnance de renouvellement de placement lui confiant le mineur... De même, la mission a constaté que les "fonds de dossiers" sont parfois transmis avec retard et de façon incomplète au nouveau département saisi. Enfin, il arrive que certaines familles reçoivent deux salaires pendant cette période de transition ou, plus grave, pas de rémunération du tout.

Un cas de dessaisissement mal vécu

Cette jeune fille et sa sœur jumelle de 13 ans, toutes deux lourdement handicapées, ont été confiées à l'ASE d'un département francilien X depuis leur naissance, leur mère souffrant de problèmes psychiques importants. L'une et l'autre ont été placées en Normandie dans des familles d'accueil « trouvées non sans mal car elles nécessitaient un encadrement médical et paramédical lourd ». Ce placement dure depuis maintenant 11 ans. « Toutes deux s'y intègrent bien et poursuivent une évolution positive qui sera longue ». A la demande du département X une ordonnance de dessaisissement les concernant vient d'être prononcée, transférant leur prise en charge au département Y au motif que « les problèmes d'ordre éducatif et familial sont susceptibles d'être mieux connus et plus facilement réglés par les autorités de protection de l'enfance de ce département ».

Le dessaisissement ne peut être juridiquement contesté puisque la mère des jeunes filles réside dans le département Y où elle est en famille d'accueil thérapeutique depuis plusieurs années. Mais le département Y, informé par simple courrier accompagnant l'ordonnance de placement, a peu apprécié le procédé.

Son service ASE a par courrier adressé au président du conseil général de X une vigoureuse protestation, déplorant que le département d'origine n'ait « pas jugé opportun de prendre préalablement l'attache du service afin d'organiser un relais éducatif dans cette situation pourtant connue et suivie depuis longtemps », relevant que « la mère réside déjà depuis 2008 en Y ce qui interroge sur la nécessité d'une ordonnance en urgence et sans audience pour procéder à un changement de service gardien » et concluant que « de tels procédés ne paraissent pas conformes à une prise en charge adaptée à l'intérêt des mineures » et que « surtout au vu des problématiques familiales et des fragilités particulières (...) une synthèse entre les différents services aurait semblé être le minimum ».

Source : mission IGAS

Tous les dessaisissements ne donnent pas lieu à de telles complications. La mission a relevé plusieurs exemples de collaboration entre conseils généraux avec une information rapide de l'ASE saisi, la transmission complète du dossier, une voire plusieurs réunions de synthèse...

Améliorer le passage de relais entre les deux ASE suppose, en premier lieu, que le département saisi en soit averti rapidement par le juge des enfants, conformément à Code de procédure civile et au CASF. Pour rappeler cette obligation et en préciser la portée, la mission préconise de fixer un délai par voie réglementaire (3 mois semble recueillir un consensus parmi les personnes interrogées par la mission).

Une fois cette information transmise, une collaboration entre conseils généraux doit s'instaurer afin que le suivi socio-éducatif du mineur ne subisse pas de rupture. Le département dessaisi doit ainsi transmettre, progressivement, des informations sur le placement, sans pour autant abandonner le suivi du placement tant que le juge n'a pas changé d'ASE gardienne. Ce passage de relais pourrait commencer par la situation de la famille puisque celle-ci est installée dans ce nouveau département. Il peut prendre la forme de réunions de synthèse entre les équipes éducatives, comme cela se pratique dans certains départements. Les conditions de cette transmission d'information pourraient être précisées à l'occasion de la publication du décret prévu pour l'application de l'article L 221-3 du CASF⁵⁵.

Dans l'attente de ces textes réglementaires, la mission propose de clarifier les règles, en particulier en ce qui concerne le partage des rôles (ASE gardienne / ASE payeur), par exemple via une annexe au « Guide de l'accueil de l'enfant et de l'adolescent » de la DGCS ou une recommandation de bonne pratique ad hoc. L'élaboration de ce document doit associer les représentants des départements (ADF) et du ministère de la Justice. En effet, des recommandations aux magistrats devraient y figurer s'agissant du changement d'ASE gardienne⁵⁶.

Recommandation n°17 : Améliorer le passage de relais entre ASE en cas de dessaisissement en précisant les délais d'information de l'ASE saisie et en clarifiant le partage des rôles

Sur le plan financier et administratif, les dessaisissements, en dissociant temporairement départements payeur et gardien, engendrent des flux complexes. La prise en charge du mineur incombe au nouveau département alors que les mesures de placement sont encore réglées par l'ancien conseil général. Il s'agit principalement de placement familial, les établissements adressant directement leur facture au nouveau département payeur (parfois avec quelques temps de retard et hésitations comme l'a constaté la mission).

La Haute-Vienne a ainsi accumulé une dette de près de 600 000 euros à l'égard de 11 départements. La dette de l'ASE de l'Eure atteint, elle, 500 000 euros. Certains départements (en particulier franciliens) tardent en effet à émettre des titres de recettes, parfois jusqu'à la limite de la déchéance quadriennale. Cela engendre une incertitude difficile à gérer, surtout dans un contexte de tension budgétaire.

Une information rapide du département saisi et une meilleure collaboration entre les deux collectivités (Cf. supra) devrait permettre de limiter ces incertitudes.

2.3.3. Des tensions autour du recrutement et de la rémunération des assistantes familiales

Bien qu'il n'en soit pas la cause, l'accueil familial hors département met en lumière les différences de rémunérations pratiquées d'un département à l'autre en matière d'accueil familial. Au-delà des complications que cela engendre pour l'employeur lors de la paye, c'est une source de tension entre conseils généraux mais aussi entre les assistants familiaux et leurs employeurs.

⁵⁵ Les conditions dans lesquelles le service de l'aide sociale à l'enfance d'un département accède aux demandes de renseignements relatives à une famille ou à un mineur formulées par le service de l'aide sociale à l'enfance d'un autre département pour l'accomplissement de ses missions, sont déterminées par voie réglementaire.

⁵⁶ Plutôt qu'un changement immédiat, l'ordonnance de renouvellement de placement pourrait fixer une date de transfert de la fonction de gardien au nouveau département saisi. Cela permettrait aux deux ASE de s'organiser pour la transmission du suivi.

En application de l'article L. 228-4 du CASF, la rémunération des assistants familiaux se fait selon les règles en vigueur dans leur département de résidence (pour le salaire de base au moins, Cf. infra). Cette règle est destinée à éviter que s'instaure une concurrence entre les départements employeurs et le département d'accueil.

Ajouté à la multiplicité des éléments de rémunération, ce principe rend la paye des assistants familiaux particulièrement complexe à gérer. Le conseil général des Hauts-de-Seine applique ainsi plus d'une cinquantaine de tarifs. Ces différents tarifs sont d'autant plus complexes à gérer qu'ils sont en évolution constante. Le département employeur doit ainsi collecter, chaque année, les délibérations des départements de résidence de ses assistants familiaux.

Rémunération des assistants familiaux

Le « salaire » comprend deux parts distinctes :

- la première correspond à la « fonction globale d'accueil », laquelle ne peut être inférieure à 50 fois le SMIC horaire par mois (soit 450 euros bruts au 1^{er} janvier 2011) ;
- la seconde correspond à l'accueil de chaque enfant qui ne peut être inférieure à 70 fois le SMIC horaire par mois et par enfant (soit 630 €bruts au 01/01/2011).

S'ajoutent des indemnités, primes et majorations (indemnité d'attente, majorations pour sujétions exceptionnelles, majorations pour ancienneté, prime de fin d'année, prime ARTT,...), dont le montant et même l'existence varie d'un département à l'autre. Enfin l'assistant familial reçoit diverses allocations destinées aux enfants : indemnité journalière d'entretien, argent de poche, habillement, rentrée scolaire, prime de Noël...

Source : CASF

La plupart des départements dépassent aujourd'hui les planchers fixés par la loi de 2005, en particulier ceux qui sont confrontés à des difficultés de recrutement. Il s'ensuit de fortes disparités, notamment entre l'Ile-de-France et la province (près de 300 euros mensuels entre la Gironde et l'Essonne pour un enfant, soit plus d'un quart du salaire de base).

Tableau 10 : Rémunération des assistants familiaux, hors indemnités (heures de SMIC)

département	1 enfant	2 enfants	3 enfants
Hauts-de-Seine	152	304	456
Paris	138	276	414
Essonne	153	251	372
Seine-Saint-Denis	151,67	267,37	351,87
Val d'Oise	151,5	253	384,5
Yvelines	152	304	456
Gironde	120	205	301
Vendée	140	225	310
Tarn-et-Garonne	134	212	290
Cotes-d'Armor	128	222	316

Source : Délibérations des conseils généraux concernés

Ces différences sont dénoncées par les assistantes familiales que la mission a rencontrées, de même que leurs organisations représentatives. De fait, elles aboutissent à des différences sensibles pour des assistantes familiales employées par un même conseil général, en fonction de leur lieu de résidence, contredisant le principe « à travail égal, salaire égal ».

Ces disparités et ces tensions sont accrues par des interprétations différentes de la règle de compétence territoriale posée par l'article L 228-4 ; règle au demeurant peu claire et insérée dans un article relatif au dessaisissement.

Certains départements enquêtés l'appliquent (ou déclarent l'appliquer) à tous les éléments de la rémunération et même aux allocations destinées aux enfants. D'autres (les plus nombreux), distinguent « ce qui revient à l'assistant familial de ce qui bénéficie directement à l'enfant ». Ainsi, un département francilien applique le tarif du département de domiciliation au « salaire » et à l'indemnité d'entretien. En revanche, les autres allocations destinées à l'enfant ainsi que les majorations pour sujétions exceptionnelles sont accordés selon le taux du département employeur.

Outre que cette distinction n'est ni évidente ni toujours cohérente, elle constitue une entorse importante au principe de la compétence territoriale, les éléments calculés selon le taux du département employeur étant loin d'être négligeables : les indemnités pour sujétions exceptionnelles dépassent, dans certains départements enquêtés, 1000 euros par mois et elles sont accordées assez fréquemment (plus d'un tiers des assistantes familiales employées par un département francilien percevait cet type d'indemnité en 2010). Au-delà de la rémunération, les familles d'accueil bénéficient de conditions plus ou moins avantageuses en matière de remboursement des frais, de nombre de jours de congés et de RTT...

Certains départements se sont complètement affranchis de la règle de compétence territoriale et appliquent le régime le plus favorable à l'assistant familial. Dans un cas porté à la connaissance de la mission, ce régime est appliqué en toute transparence (délibération de l'assemblée départementale). D'autres collectivités (en particulier franciliennes) font la même chose, sans le dire officiellement.

Certes, la concurrence n'est pas que financière. Les familles d'accueil rencontrées par la mission ont toutes insisté sur l'accompagnement, l'intégration dans le travail d'équipe, la disponibilité des référents... Le nombre de jours de congés et de RTT compte également. Toutefois, le salaire constitue l'élément le plus visible de l'attractivité d'un service de placement familial.

Au final, la rémunération des assistants familiaux résidant hors du département employeur engendre une complexité et des différences de traitement, sans qu'aucun des deux principes invoqués ne soit respecté : concurrence « loyale » entre employeurs et égalité de traitement entre salariés.

Si cette question dépasse largement le champ de la mission, celle-ci considère que la situation actuelle doit être simplifiée et clarifiée. A ce titre, la solution préconisée par le conseil supérieur de la fonction publique territoriale dans son rapport de 2006 mériterait d'être étudiée (création d'une grille indiciaire unique et une indemnité logement, en fonction du département de résidence). Une autre solution serait d'harmoniser la rémunération des assistants familiaux et d'adapter l'indemnité journalière au coût de la vie (cette indemnité est censée couvrir les frais de nourriture, d'hébergement, de loisirs, de transport... or elle est très peu modulée). Dans les deux cas, les différences de rémunération subsisteront. Elles seront toutefois plus transparentes et, de ce fait, mieux acceptées car fondées sur des critères objectifs.

Cette harmonisation ainsi que les moyens d'y parvenir (création d'un cadre d'emploi, accord entre représentants d'employeurs et d'assistants familiaux...) nécessitent, en tous cas, une étude complémentaire.

Recommandation n°18 : Mettre à l'étude la simplification et l'harmonisation de la rémunération des assistants familiaux à travers une grille indiciaire unique assortie d'une indemnité de résidence différenciée

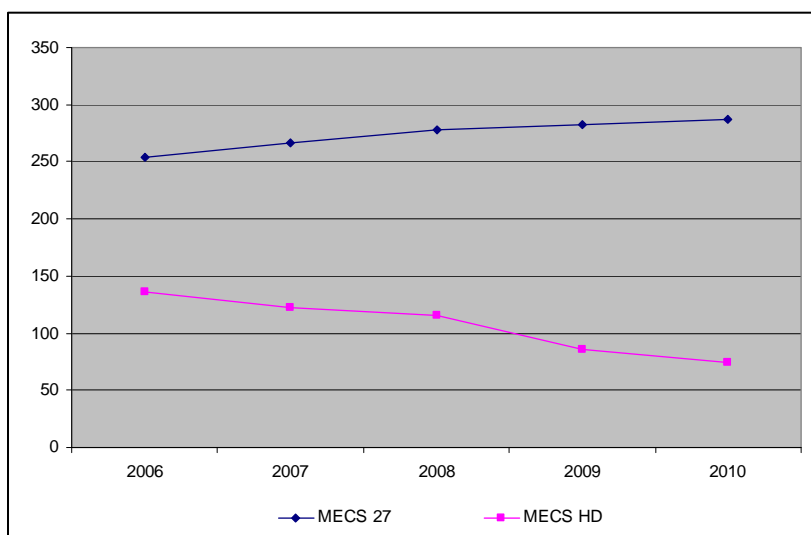
3. LA REDEPARTEMENTALISATION, UNE PREOCCUPATION PARTAGEE QUI S'EXPRIME SOUS DES FORMES VARIEES

3.1. Les politiques des conseils généraux visent à « re-départementaliser » les placements

Tous les départements enquêtés ont, à un degré plus ou moins important, manifesté leur volonté de diminuer le nombre d'enfants accueillis hors département.

Ainsi, le département de l'Eure cherche depuis plusieurs années à limiter ces placements et à favoriser les accueils dans le département. Cette politique, exprimée à travers plusieurs délibérations du conseil général et pour laquelle de nouvelles procédures ont été mises en place au sein des services de l'Aide sociale à l'enfance, a produit des effets tangibles puisque le nombre de mineurs placés en MECS hors département a fortement baissé. De 136 en 2006, il est passé à 74 en 2010.

Graphique 5 : Placements de l'ASE de l'Eure en MECS, dans et hors du département



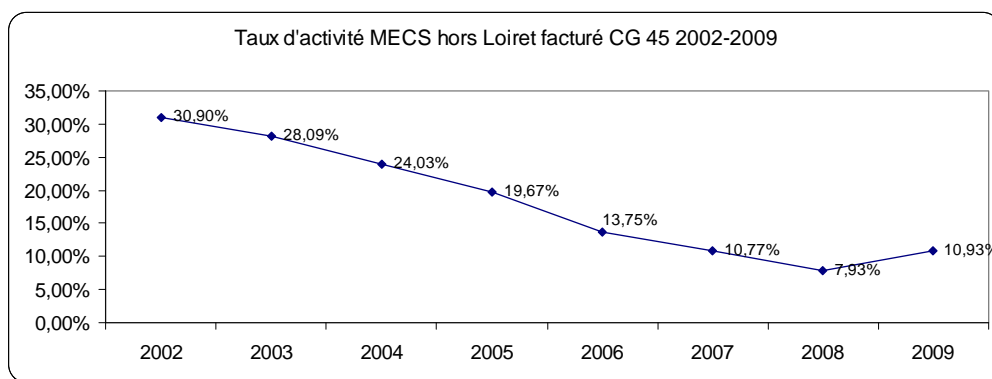
Source : ASE Eure

Les Hauts-de-Seine souhaiteraient également pouvoir garder davantage d'enfants qui lui ont été confiés dans le département et limiter les sollicitations de départements extérieurs⁵⁷. Au regard de ses capacités d'accueil actuelles, cela semble possible. L'une des solutions envisagées par le conseil général repose sur la mobilisation des structures implantées dans le département.

Dans le Loiret, l'évolution du nombre de ces placements illustre la volonté du conseil général de placer en priorité les enfants dans le département, puisqu'en 2009, environ 11% des placements en MECS ont été réalisés hors département alors qu'en 2002 ils représentaient 31% de l'activité.

⁵⁷ Le nouveau schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance et de la jeunesse, 2011-2016, constate que « le recours au placement en établissement hors département est conséquent, alors même qu'une part importante des places dans les établissements habilités par le Conseil général est occupée par des enfants issus d'autres départements.. ».

Graphique 6 : Evolution du taux d'activité en MECS hors département facturé à l'ASE du Loiret



Source : ASE Loiret

Au-delà des départements rencontrés par la mission, la volonté de re-départementaliser les placements semble être partagée par d'autres conseils généraux et s'exprime à travers leur schémas départementaux enfance-famille, comme le montre l'analyse de 46 d'entre eux⁵⁸ (Cf. Annexe 5 : Etude du placement hors département dans 46 schémas départementaux Enfance-famille).

28 des 46 schémas examinés font mention au moins une fois du placement hors département. Parmi ces 28 schémas, 15 développent plus longuement cette problématique, à travers des chiffres mais aussi des réflexions sur la politique et les actions à mener en vue de réduire le nombre d'enfants placés par l'ASE hors département, et de recentrer l'accueil des enfants sur le département.

De façon générale, le degré de prise en compte de la question du placement hors département dans les schémas de l'enfance est proportionnel à l'importance du phénomène pour le département. Cependant certains départements dont le taux de placements hors département est très élevé, ne font aucune mention du sujet.

Les départements avancent à l'appui de la réorientation de leur politique de placement trois motifs : la proximité (le maintien des liens avec les familles est une priorité régulièrement soulignée), la maîtrise des coûts et des risques financiers et socio-éducatifs, la simplicité administrative.

Trois principales orientations stratégiques distinctes ou complémentaires se dégagent ainsi :

- une stratégie de diversification et d'adaptation qualitative et /ou quantitative de l'offre départementale ;
- une stratégie de mobilisation de l'offre départementale avec une limitation des placements hors département ;
- uniquement en Ile-de-France, une stratégie d'organisation supra départementale de l'offre d'accueil.

3.2. *La re-départementalisation passe par l'adaptation quantitative et qualitative de l'offre d'accueil départementale*

La volonté de re-départementaliser les placements conduit à une réflexion sur les capacités d'accueil du département et sur l'adaptation de ces structures aux différents publics devant être accueillis. La variété des lieux d'accueil et des types de prise en charge proposés par le département contribue en effet au maintien des enfants confiés à l'Aide sociale à l'enfance dans leur département d'origine.

⁵⁸ Les schémas sont établis conformément à l'article 18 de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale.

3.2.1. L'adaptation quantitative

L'adaptation de l'offre peut passer par une augmentation en volume de la capacité d'accueil.

L'offre d'accueil de certains départements s'est accrue de manière importante au cours des dix dernières années, notamment en région parisienne. Cet accroissement vise avant tout à répondre à l'augmentation globale du nombre d'enfants confiés à l'ASE. Ainsi en Seine-Saint-Denis, la capacité d'accueil a augmenté de 62% en 10 ans, concomitamment à la hausse du nombre d'enfants placés⁵⁹. Mais elle peut aussi contribuer à diminuer le nombre de placements hors département.

Les lieux de vie, qui proposent une alternative aux établissements traditionnels, représentent un axe de développement important pour certains départements, notamment pour l'accueil de publics spécifiques. Ainsi, le Doubs fait part de cette volonté à travers l'un des objectifs de son schéma départemental enfance-famille 2009-2013 : « Développer et coordonner l'accueil en lieu de vie ».

Dans certains départements on observe au contraire une diminution du nombre d'enfants placés qui peut également concourir à limiter les placements hors département, en libérant des places dans les lieux d'accueil du département. Le département de la Meuse dans son schéma départemental 1997-2002 affiche explicitement cet objectif⁶⁰. La baisse du nombre total d'enfants placés, en réduisant la tension pesant sur le dispositif d'accueil, doit contribuer à l'atteinte de cet objectif. L'actuel schéma départemental invite les services de l'Aide sociale à l'enfance à poursuivre dans cette voie.

3.2.2. L'adaptation qualitative

De nombreux départements mettent l'accent sur la diversification de l'offre d'accueil afin de limiter les placements hors département. La diversification de l'offre peut passer par le développement de structures alternatives aux MECS traditionnelles, comme les lieux de vie mais aussi l'accueil en établissement dans de plus petites unités de vie ou l'accueil familial spécialisé.

En effet, beaucoup de départements rencontrent des difficultés pour placer des mineurs ayant des troubles du comportement importants et difficiles à prendre en charge (Cf. partie 1).

Ils sont nombreux à constater le manque de structures d'accueil spécifiques, notamment pour des mineurs nécessitant une prise en charge sanitaire ou un suivi psychologique ou psychiatrique. Ils souhaitent pouvoir développer des structures adaptées et faire bénéficier aux enfants de l'ASE de places dans des établissements accueillant d'autres publics, tels les ITEP ou les IME.

Les possibilités d'expérimentations ouvertes par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, encore récentes, n'ont, compte tenu de leur caractère récent, guère produit d'effets à ce stade mais pourraient être utilisées dans cette perspective. En effet, la loi se donne pour objectif de diversifier les modes d'intervention auprès des enfants et des familles, et valorise en leur donnant une assise légale des types de prise en charge pluridisciplinaires. Ceux-ci, permettant d'associer hébergement, suivi socio-éducatif et prise en charge thérapeutique, sont particulièrement pertinents pour des jeunes auxquels les établissements classiques n'apportent pas une réponse suffisante.

Les départements insistent également sur la nécessité de travailler avec les structures existantes et d'investir les structures qui accueillait jusque-là peu d'enfants du département, en MECS, mais également en lieux de vie, dans les départements qui en sont pourvus.

La Haute-Vienne travaille dans cette optique pour l'élaboration du prochain schéma, à savoir évaluer précisément ses besoins en termes d'accueil et travailler avec les structures implantées dans le département pour couvrir ces besoins.

⁵⁹ Schéma départemental de protection de l'enfance, 2010-2014, de la Seine-Saint-Denis, p.63. Pourcentage d'augmentation calculé entre 1997 et 2007.

⁶⁰ « Le précédent schéma préconisait la diminution du nombre de mineurs confiés hors du département (111 au total), avec un objectif de placement en Meuse pour 60 % d'entre eux sur 2 ans. De fait on observe une baisse significative puisqu'au 31 décembre 2004, 65 jeunes étaient placés dans des établissements hors du département. » Schéma départemental 2006-2010 de la Meuse.

3.3. La re-départementalisation conduit à un aménagement des modes de fonctionnement de l'ASE

La “ re-départementalisation ” ne se décrète pas. Si l'objectif général n'est généralement pas contesté, il suscite, dans sa mise en œuvre, une adhésion plus ou moins forte de la part des différents acteurs. Et les moyens déployés pour y parvenir rencontrent parfois des réticences. Car le recentrage des accueils sur le département nécessite d'aménager les modalités de travail et de collaboration.

3.3.1. La régulation des procédures internes à l'ASE

La volonté de favoriser les placements dans le département prend appui sur une évolution des organisations et des modes de fonctionnement dans divers services de l'Aide sociale à l'enfance.

3.3.1.1. Une meilleure connaissance et valorisation des lieux d'accueil du département

Comme on l'a vu, le carnet d'adresse des travailleurs sociaux et les liens de confiance réciproques noués avec telle ou telle équipe éducative jouent un rôle non négligeable dans le processus d'orientation, conduisant parfois à des placements hors département qui auraient pu être évités. De façon paradoxale il n'y a pas nécessairement corrélation entre la proximité géographique des lieux d'accueil et la connaissance qu'en ont les professionnels de terrain de l'ASE. Les structures qui, du fait d'un héritage historique, accueillent une proportion importante d'enfants adressés par d'autres départements ont été longtemps délaissées par les services locaux de l'ASE, les connaissant mal et parfois même porteurs à leur égard d'une certaine méfiance.

Certains conseils généraux sont donc conscients que les structures d'accueil situées sur le territoire départemental doivent être valorisées auprès des travailleurs sociaux et de l'encadrement administratif, afin qu'ils soient amenés à les solliciter davantage. Dans un des départements enquêtés, la création d'un annuaire des établissements visait à mieux faire connaître l'offre de proximité auprès des travailleurs sociaux pour les inciter à y faire davantage appel. Mais cette initiative s'est avérée en pratique décevante, l'annuaire restant peu utilisé et les travailleurs sociaux peu enclins à modifier un mode de travail qui privilégie les liens personnels par rapport à une approche plus institutionnelle.

Il apparaît en effet que l'outillage technique ne suffit pas s'il n'est appuyé sur une approche relationnelle. C'est pourquoi les responsables du département concerné mettent désormais l'accent sur une meilleure connaissance des établissements de proximité par les travailleurs sociaux, en développant les visites sur place et les contacts avec les équipes.

Les groupes de travail développés par certains services d'ASE sur tel ou tel thème ou les travaux menés pour l'élaboration et la mise en œuvre du schéma départemental de l'enfance peuvent également contribuer à rapprocher les acteurs et renforcer la collaboration, et favoriser au final une meilleure utilisation des capacités d'accueil.

Recommandation n°19 : Développer les occasions de visites, rencontres, et le travail en commun entre les travailleurs sociaux de l'ASE et les équipes des établissements et lieux de vie du département

3.3.1.2. Le suivi et le pilotage des places disponibles

L'ASE ne peut valablement orienter les jeunes qui lui sont confiés que si elle a une visibilité suffisante sur les places disponibles ou susceptibles de se libérer. Cela suppose que les établissements déclarent régulièrement leurs disponibilités mais surtout que cette information soit exploitée.

A l'inverse, la méconnaissance ou la difficulté à connaître les disponibilités au sein du département peut conduire les travailleurs sociaux à orienter les mineurs vers des structures plus éloignées avec lesquelles ils entretiennent des relations privilégiées grâce auxquelles ils ont connaissance de places disponibles. Parmi les départements rencontrés, plusieurs n'étaient pas en mesure de connaître en temps réel le taux d'occupation des MECS et lieux de vie de leur ressort territorial ni les éventuelles places disponibles, faute de procédures systématisées ou par manque de coopération de la part des structures.

L'information sur les places disponibles dans les différents lieux d'accueil du département constitue donc un élément stratégique, qui conditionne la mobilisation de l'offre de proximité et favorise le maintien des enfants dans le département. Le suivi au jour le jour des disponibilités facilite le traitement des urgences et permet de réguler les flux d'entrée et de sortie, notamment au niveau des foyers départementaux qui jouent le rôle de "sas". Mais il est possible d'aller au-delà en développant une gestion prévisionnelle des capacités susceptibles de se libérer. Ce qui va dans le sens d'un travail de qualité permettant d'anticiper et de préparer des accueils de proximité adaptés au profil des jeunes suivis.

L'un et l'autre supposent à la fois d'obtenir la coopération des lieux d'accueil prêts à jouer le jeu de la transparence et passent par la mise en place d'outils techniques adaptés qui facilitent une telle coopération.

Le suivi des places disponibles dans l'Eure

Le département de l'Eure a mis en place un suivi des places disponibles. Celui-ci est assuré par la cellule chargée des admissions (cf. infra chapitre 3.3.1.3), mieux à même d'en assurer l'exploitation immédiate. La cellule, outre des contacts quasi-quotidiens avec le foyer départemental de l'enfance, recueille les relevés mensuels adressés par les MECS du département. L'existence d'un interlocuteur unique facilite les échanges et incite les établissements à transmettre immédiatement leurs disponibilités, assurant ainsi à l'ASE une vision complète et actualisée des possibilités de placement.

Source : mission IGAS

Recommandation n°20 : Mettre en place avec les lieux d'accueil du département un dispositif de suivi et d'anticipation des capacités disponibles

3.3.1.3. La centralisation des procédures d'admission

Tant la connaissance des lieux d'accueil que le suivi des places disponibles sont facilités s'ils sont organisés sur une base centralisée ou du moins s'il existe dans les services de l'ASE une unité identifiée chargée de collecter, regrouper et diffuser l'information. Par ailleurs, les procédures d'admission elles-mêmes peuvent contribuer à favoriser les placements de proximité.

Il est en effet plus facile de faire passer et de mettre en œuvre ce type d'orientation lorsque la recherche de placement et la prise de décision sont regroupées. Une procédure centralisée permet d'avoir une vue d'ensemble des lieux d'accueil et de leurs disponibilités, ainsi que des placements effectués. Elle permet également de réguler les pratiques plus facilement que lorsque l'ensemble est totalement décentralisé au niveau des unités territoriales, voire au niveau des travailleurs sociaux qui ont chacun leur façon de faire et leur réseau.

Plusieurs des départements rencontrés par la mission ont dans cette perspective opté pour une centralisation plus ou moins poussée de la procédure d'admission des jeunes confiés, auprès d'un bureau des services de l'Aide sociale à l'enfance.

Le département de l'Eure a créé une cellule centrale d'admission pour laquelle travaillent deux responsables, chargés d'orienter le mineur vers le lieu de placement le plus adapté, d'établir et de suivre la demande d'admission. Ce mode de fonctionnement semble donner plus de cohérence à la politique d'accueil et contribuer aux placements dans le département. Il permet également de suivre pour chaque établissement les refus d'admission et d'engager sur cette base des discussions plus constructives avec les responsables en s'appuyant sur des bases objectives.

L'Indre et Loire a également engagé une évolution en ce sens, plus particulièrement axée sur les familles d'accueil.

L'évolution des procédures d'admission en Indre-et-Loire

Le service de l'Aide sociale à l'enfance d'Indre-et-Loire fonctionne sur la base de trois services territoriaux, pilotés depuis le Conseil général par trois chefs de service ASE. Ces derniers centralisent, discutent et valident les options de placement communiquées par les unités territoriales.

Récemment, le choix a été fait de centraliser davantage l'orientation en famille d'accueil et le choix de l'assistant familial auprès de la responsable de l'accueil familial. Selon le rapport d'activité 2010 un tel fonctionnement permet notamment de rationaliser la gestion des places, c'est-à-dire de réduire le nombre de places non occupées chez les assistants familiaux et de solliciter ces derniers de manière équitable, à partir de critères plus objectifs sur les enfants et les besoins de l'accueil. Le rapport note également que la délégation de la responsabilité du placement au bureau de l'accueil familial a permis de réaliser des placements en proximité qui réduisent la distance entre l'enfant et sa famille d'origine, et donc limitent les dépenses de transport⁶¹.

Source : ASE 37

Un écueil possible de la centralisation consisterait à minorer le rôle des travailleurs sociaux : ceux-ci interviennent en amont puisqu'ils ont la connaissance des situations et le processus d'orientation et d'admission s'appuie sur le diagnostic posé au niveau territorial. Ils interviennent aussi en aval puisqu'ils sont appelés à suivre les jeunes et les familles après le placement.

Une organisation centralisée doit donc être conçue et mise en œuvre de façon à associer des travailleurs sociaux qui ne doivent pas se sentir évincés du processus d'orientation et d'admission. Cette souplesse apparaît comme une condition d'acceptabilité des initiatives visant à centraliser les procédures d'admission au sein de l'ASE.

Ainsi selon les observations de la mission, le bon fonctionnement de la cellule admission mis en place dans l'Eure s'explique par le fait que, loin de tenir le travailleur social à l'écart, il part de son diagnostic sur le type d'accueil à rechercher et l'associe au choix du lieu, qui peut d'ailleurs également se fonder sur sa propre suggestion. En cas de désaccord, un dialogue s'établit entre la cellule et le travailleur social dont l'adhésion est recherchée. Les dossiers examinés par la mission témoignent de la réalité et de l'utilité de ce dialogue.

Recommandation n°21 : Coordonner les procédures d'orientation et d'admission, en tirant parti de l'expérience des départements qui ont développé de telles formules

⁶¹ Rapport d'activité par service – Année 2010, Conseil général d'Indre-et-Loire, direction de l'enfance et de la famille, p.3

3.3.2. Une collaboration rapprochée avec les lieux d'accueil

3.3.2.1. Un consensus assez large mais qui connaît des limites

Les structures d'accueil rencontrées par les missions sont en général convaincues de l'intérêt de travailler avec leurs autorités de tutelle départementales, et d'entretenir avec elles des rapports de proximité et de confiance. Le département est en mesure de leur assurer un volant d'activité stable, mais aussi d'organiser plus facilement des relais en cas de difficulté. Un responsable de l'ASE rencontré par la mission souligne que le niveau de soutien que peut espérer un établissement confronté à un jeune en crise varie selon son origine et exclut explicitement son admission au foyer départemental s'il n'est pas ressortissant du département.

Plusieurs de ces structures sont affiliées à des organisations nationales dont le point de vue à cet égard peut être plus ou moins nuancé. Telle organisation incite ses directeurs d'établissement à "jouer le jeu" de la re-départementalisation. Au nom de la proximité, mais aussi de la sécurité, les relations avec le département d'implantation apparaissent structurellement plus pérennes. Pour autant elle ne s'interdit pas d'accueillir des jeunes hors département, complément nécessaire afin de réguler l'activité, de mieux utiliser les capacités d'accueil et d'assurer un équilibre dans les publics accueillis. Telle autre se montre plus réticente, estimant que l'approche territorialisée n'est pas nécessairement la mieux adaptée à la prise en compte des besoins, insistant sur l'égalité de traitement des enfants sur le territoire national et sur la nécessaire mutualisation des moyens et des capacités d'accueil entre départements.

Dans certains cas la volonté de recentrage géographique exprimée par le département d'implantation peut se heurter au refus du lieu d'accueil.

Des logiques antagonistes

Une association de Moselle avait créé un établissement dans la région Rhône-Alpes pour accueillir spécifiquement les enfants pour lesquels un éloignement était nécessaire. Mais lors de la révision du schéma départemental, le conseil général a demandé à ce que soit accueillis dans cet établissement en priorité des enfants du département. Parallèlement, la protection judiciaire de la jeunesse, au regard de son projet stratégique national 2008-2011, souhaitait transformer l'établissement en un centre éducatif renforcé. Ces demandes ont essuyé un refus de l'association car elles ne correspondaient pas au projet de l'établissement. Que l'association a préféré fermer.

Source : CNAPE (Convention nationale des Associations de Protection de l'Enfant)

Si les établissements sont pour la plupart acquis à l'idée d'une collaboration renforcée avec l'ASE locale, ils sont en revanche vigilants vis-à-vis des modalités et soucieux de ne pas se placer dans une relation de quasi-exclusivité vis-à-vis d'un donneur d'ordre unique. Pour les lieux d'accueil, la diversité des départements d'origine des enfants est une source d'autonomie (choix des candidatures) et de sécurité (diversification des financements).

Prêts à accorder la priorité aux jeunes du département ils entendent en revanche garder la maîtrise du processus d'admission et craignent par-dessus tout de se voir imposer des candidatures qui menaceraient l'équilibre, pour eux vital, entre le public accueilli, la composition de l'équipe et le projet éducatif. Les responsables d'établissement rencontrés s'accordent à souligner la fragilité de ces équilibres et plusieurs décrivent, en s'appuyant sur des cas concrets, le processus de dégradation rapide qu'entraîne une politique d'accueil trop « ouverte » qui peut aboutir à une concentration excessive de cas difficiles dépassant les capacités de l'équipe éducative et à une dégradation de la prise en charge. Une fois le cercle vicieux enclenché, le redressement s'avère un processus long et périlleux, la survie même de l'établissement pouvant être mise en cause

Le déclin d'un lieu d'accueil

Quelques incidents survenus dans ce lieu d'accueil qui accepte des jeunes "difficiles" ont altéré son image dans le département et les travailleurs sociaux de l'ASE sont plus réticents à lui adresser "leurs" enfants. Les responsables qui bientôt ne reçoivent plus de candidatures de proximité se trouvent contraints d'élargir de plus en plus l'aire de recrutement géographique et de se montrer moins regardants sur les candidatures. La dégradation de la prise en charge éducative qui s'ensuit détériore bientôt, au-delà même des frontières départementales, la réputation de l'établissement qui doit accepter des cas de plus en plus lourds et l'équipe éducative se trouve débordée. L'ASE du département, qui a des doutes croissants sur la qualité de la prise en charge dans ce lieu où elle n'a plus aucun ressortissant, diligente une inspection qui, faute d'éléments probants, ne fournit pas les motifs objectifs permettant de justifier politiquement et juridiquement une fermeture. Mais les risques inhérents à la concentration de jeunes difficiles en un même lieu finissent malheureusement par se concrétiser : la maltraitance avérée d'une jeune fille violentée par ses camarades aboutit à la mise en examen des responsables pour non assistance à personne en danger. La fermeture de l'établissement, devenue inéluctable, est prononcée...

Source : mission IGAS

Cette préoccupation légitime des établissements est confrontée au souci tout aussi légitime des services de l'ASE de trouver une solution pour tous les jeunes qui lui sont confiés. Dans certains départements le climat de collaboration engagé entre les établissements et les services du conseil général permet de trouver au quotidien un compromis satisfaisant entre deux logiques dont le bien fondé est mutuellement admis et reconnu. Plusieurs établissements rencontrés estiment que leurs interlocuteurs de l'ASE connaissent le projet et les capacités de l'établissement et ont le souci de leur adresser des candidatures adaptées. Dans d'autres cas la confrontation des logiques prête aux procès d'intention entre les responsables d'établissements et les professionnels du conseil général : les uns accusent l'ASE de vouloir leur forcer la main au risque de menacer la qualité de la prise en charge, les autres dénoncent une sélectivité excessive des établissements qu'ils soupçonnent de vouloir s'assurer un plus grand confort de travail.

Par ailleurs le recours au hors département demeure une variable d'ajustement et une sécurité pour nombre d'établissements rencontrés. Certains d'entre eux transmettent leurs disponibilités simultanément à l'ASE du département et à certains services de région parisienne qu'ils savent être structurellement en recherche de placement. C'est ainsi que la responsable des placements hors département de Seine-St-Denis est une correspondante habituelle et bien connue de la plupart des lieux d'accueil visités par la mission.

3.3.2.2. Des outils pour resserrer les liens avec le département d'implantation

L'existence d'un climat de confiance conditionne le bon fonctionnement des procédures destinées à mettre en œuvre l'objectif de départementalisation. L'ASE ne peut adresser des jeunes que si elle a connaissance des places susceptibles de se libérer dans des établissements prêts à jouer le jeu de la transparence. De leur côté les établissements doivent être pleinement informés du profil des jeunes qui leur sont présentés et assurés que les services de l'ASE, loin de se décharger des cas difficiles, les épauleront voire les déchargeront en cas de difficulté.

La plupart des établissements estiment légitime de donner la priorité aux jeunes du département au niveau des admissions et la mettent en œuvre : on observe de fait, dans la plupart des cas, une tendance à l'augmentation de la part des ressortissants du département dans leurs effectifs.

Il peut s'agir d'une véritable mutation par rapport à la vocation historique de certaines structures mises en place dans les régions pour accueillir les enfants de région parisienne, lesquels ont longtemps constitué leur public essentiel voire exclusif. C'est le cas par exemple des services de placement familial spécialisé habilités d'Eure-et-Loir, -Fondation Grancher et Association Le Relais- qui ont fusionné en 2010. Le projet de service de l'ASE d'Eure et Loir pour 2011-2015 note que "L'association Le Relais accueillait en majorité des enfants de la région parisienne. Avec la fusion le conseil général a demandé le recentrage de l'activité sur les enfants d'Eure et Loir." L'objectif serait de parvenir à au moins 50% d'enfants d'Eure et Loir parmi ceux accueillis.

Pour formaliser cette collaboration certains départements ont négocié et signé des conventions avec les établissements qui comportent des objectifs chiffrés d'accueil des enfants du département. Ces conventions constituent une garantie pour le conseil général qu'une proportion déterminée d'enfants du département sera accueillie dans les établissements concernés si une demande y est faite. Inversement elles assurent à l'établissement un volume d'activité lié à l'accueil d'enfants adressés par l'ASE départementale. La proportion peut être très élevée (90-95%) ou bien nettement plus faible pour les établissements qui, comme dans le cas précité n'accueillaient à l'origine quasiment aucun enfant du département d'implantation.

Dès 1976 l'Eure-et-Loir s'est engagée dans cette voie en négociant 95 places (sur 340) dans les différentes structures de la MECS du Château des Vaux. Ces places font aujourd'hui l'objet d'une convention. L'Indre-et-Loire a procédé de même avec la MECS du Château de l'Orfrasière qui a signé en 1993 une convention, prorogée depuis, réservant 20 places (sur 80) adressés par l'ASE du département.

La démarche se heurte parfois à des résistances. Le souci des établissements de garder une marge d'autonomie par rapport au département d'implantation explique les réticences de certains d'entre eux à adhérer aux instruments qui leur sont proposés pour formaliser davantage la priorité donnée au département : ainsi dans l'Eure 2 MECS sur 6 n'ont jusqu'à ce jour pas accepté de signer une convention annuelle avec le département comportant un objectif d'enfants eurois à accueillir dans l'année (de 90 à 95% des effectifs) et ce malgré l'avantage de trésorerie qui accompagne cet engagement⁶². Le fait que les établissements ayant signé cette convention soient ceux qui d'ores et déjà recevaient un public de proximité incite à s'interroger sur le caractère incitatif de la formule.

Pour autant les refus n'invalident pas la démarche. La liberté de ne pas souscrire manifeste au contraire son caractère contractuel et négocié. Si le conventionnement ne semble pas devoir être imposé, il a le mérite de formaliser les conditions de collaboration entre l'ASE et les lieux d'accueil et peut dans cette perspective couvrir un large ensemble de questions allant au-delà des objectifs quantitatifs : modalités de communication des informations, répartition des tâches, critères de qualité, dans la mise en œuvre du projet éducatif, le suivi des enfants et le travail avec les familles...

Recommandation n°22 : Développer une démarche conventionnelle avec les lieux d'accueil débouchant sur des objectifs négociés de collaboration avec le département

4. UN CADRE DEPARTEMENTAL QUI NE PERMET PAS DE SATISFAIRE TOUS LES BESOINS

Au-delà des problèmes de mise en œuvre, la logique de re-départementalisation rencontre des limites plus substantielles qui tiennent au niveau territorial pertinent pour appréhender et traiter certaines problématiques. Le phénomène des placements hors département apparaît pour une part incontournable et doit pour cette part être reconnu et organisé.

⁶² Les MECS de l'Eure qui s'engagent par convention à accueillir de 90 à 95% d'enfants eurois reçoivent une dotation globale trimestrielle fixée en fonction de cet objectif chiffré, un ajustement ayant lieu en fin d'année en fonction du nombre d'enfants effectivement accueillis. Les autres établissements se voient appliquer le système classique de paiement mensuel au prix de journée en fonction de la présence effective.

4.1. Des déséquilibres territoriaux difficilement résorbables

Les limites tiennent d'abord à la répartition des capacités d'accueil sur le territoire. Certains départements sont dans une situation de déficit structurel qui ne saurait être résorbé autrement qu'à la marge. Les raisons historiques qui ont conduit les départements de région parisienne à rechercher des placements extérieurs ont été évoquées plus haut. Si cet héritage historique peut être lourd à porter, il est dans une large mesure irréversible. Les phénomènes de concentration urbaine liés à la flambée des prix de l'immobilier font obstacle à l'accroissement de l'offre intra muros, que ce soit en termes d'équipements collectifs ou d'accueil familial.

Certains départements, à l'inverse, apparaissent sur équipés par rapport à leurs besoins propres. Comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs de la mission, la logique des appels à projets, déclinée sur la base d'une approche de l'équilibre offre/demande au niveau départemental, conduirait dans nombre de cas à des appels à projets négatifs. S'il est théoriquement possible de réduire les capacités, mouvement qu'un certain nombre de conseils généraux ont déjà engagé, cette logique comporte cependant des limites.

4.2. Des échanges entre départements mutuellement profitables

L'accueil d'enfants venus d'autres départements représente pour certains territoires une activité économique appréciable, créatrice d'emplois non délocalisables. Un pôle comme celui du Château des Vaux géré par la Fondation d'Auteuil en Eure et Loir qui regroupe dans un rayon de 15 kms 5 MECS, 3 établissements scolaires, un internat éducatif et scolaire et un relais d'accompagnement personnalisé, représente plus de 520 postes de travail.

D'autres lieux d'accueil contribuent dans des proportions plus modestes mais avec des effets non moins significatifs au maintien du tissu social et à la revitalisation des territoires concernés : l'inscription scolaire d'un ou deux enfants accueillis dans un lieu de vie peut faire la différence et éviter la fermeture d'une classe. L'activité et le complément de revenu apportés par l'accueil familial peuvent également constituer une aide notable pour fixer des familles en milieu rural. Si l'offre d'accueil en Ariège est disproportionnée par rapport à la démographie et aux besoins de l'ASE de ce département, elle permet d'absorber un flux de placements alimenté par les départements franciliens qui y placent des mineurs étrangers isolés et satisfait ainsi des besoins locaux de nature économique.

On voit donc que l'accueil d'enfants hors département est nécessaire pour résorber des déséquilibres structurels importants sur le territoire national et qu'il répond à des besoins réels, mais de nature différente, au niveau du département d'origine et du département d'accueil. Mais la logique des schémas départementaux est impuissante à tenir compte de cette problématique. On a vu par ailleurs les problèmes que posent aux départements la disjonction entre la décision de placement, le suivi de l'enfant, le contrôle et la tutelle des établissements.

4.3. Un cadre pour les coopérations extraterritoriales

La mission propose pour répondre à cette problématique de transposer l'approche individuelle du « placement hors département » en une approche collective, en autorisant la création de « structures d'accueil hors département », à l'instar des agences de placement familial.

Sur la base d'un appel à projet lancé par un département pour répondre à ses propres besoins, une structure serait créée à l'extérieur du territoire départemental, avec l'accord du conseil général du lieu d'implantation, structure dont la tutelle, le contrôle et la tarification seraient assurés par le département d'origine, en cohérence avec la législation qui prévoit que le contrôle des établissements est exercé par l'autorité qui a délivré l'autorisation (article L313-13 du CASF). Le conseil général du département d'accueil conserverait donc un droit de veto par rapport à l'implantation d'une telle structure mais serait exonéré de ses responsabilités à son égard. Il pourrait ainsi apprécier et mettre en balance les contraintes liées à une telle implantation face aux retombées positives en termes d'activité et d'emploi.

Une telle formule aurait l'avantage de clarifier les responsabilités et les relations entre départements par rapport à la situation actuelle où certains établissements sont rattachés pour leur tarification et leur contrôle à un conseil général qui n'est pas celui dont ils dépendent en réalité pour leur activité et leur financement.

D'ores et déjà l'article L314-1 du CASF prévoit que le pouvoir de tarification peut être, par convention, confié à un autre département que celui d'implantation d'un établissement. La formule proposée va plus loin en permettant d'exercer également les pouvoirs d'autorisation, de tutelle et de contrôle sur une base extra-territoriale.

L'éloignement géographique peut apparaître comme une difficulté pour l'exercice de la tutelle ; mais celle-ci doit être relativisée en fonction de la distance effective et peut être résolue, notamment dans le cas où existent déjà des services de proximité comme ceux mis en place pour les agences de placement familial de départements franciliens. A noter que certains conseils généraux disposent d'ores et déjà d'établissements extra territoriaux qui fonctionnent en régie directe avec du personnel départemental. La proposition viserait à élargir cette formule à des structures d'accueil à statut associatif.

La question se pose de la responsabilité de contrôle des conditions matérielles et morales d'accueil des enfants dont on a vu plus haut qu'elle est concurremment exercée, selon l'article L 221-1 du CASF, par le département à l'origine de placement , et, selon l'article L 227-1 du CASF par le département d'implantation de la structure, dans le cadre de sa mission générale de protection des mineurs accueillis sur son territoire.

Dans un souci de cohérence et de clarification la mission considère que cette responsabilité pourrait être dans le cas particulier exercée par le seul département d'origine, l'établissement fonctionnant comme une extension de son territoire départemental. Une modification de la législation devrait donc être apportée en ce sens. Seuls seraient conservés sur une base territoriale les habituels pouvoirs de police de l'autorité préfectorale lui permettant de procéder à la fermeture de l'établissement en cas de menace pour la sécurité.

Mais il est aussi possible de considérer que le principe général de responsabilité d'un département vis-à-vis des enfants accueillis sur son territoire ne saurait subir d'exception et que dans un souci de sécurité maximale le conseil général du lieu d'implantation doit conserver un rôle de contrôle des conditions matérielles d'accueil, en complément de celui exercé par le département d'origine.

Dans tous les cas, la proposition supposerait d'amender l'article L. 313-13 du CASF relatif à l'autorisation des établissements sociaux et médico-sociaux et éventuellement, selon l'option retenue, l'article L. 227-1.

Recommandation n°23 : Ouvrir la possibilité de créer des structures d'accueil en « extra-territorialité » afin de répondre à la situation des départements structurellement déficitaires

Pour les établissements existants, qui accueillent de façon régulière des enfants adressés par un ou plusieurs départements extérieurs la mise en place de conventions avec les conseils généraux concernés pourrait être encouragée.

Peu différentes dans leur philosophie de celles évoquées plus haut pour les relations de proximité (Cf.. recommandation n°22) mais axées sur la gestion de l'éloignement, de telles conventions permettraient de donner une visibilité à la collaboration engagée, de sécuriser les deux parties en fixant des objectifs pluriannuels d'accueil, et de fixer un cadre de référence pour le règlement de questions liées au hors département comme l'organisation et la prise en charge des transports, l'exercice de la référence éducative et la répartition des tâches entre ASE et établissement tant pour le suivi de l'enfant que pour celui de la famille.

Ces documents pourraient également être communiqués pour information aux services de l'ASE d'implantation chargés de la tarification et du contrôle, voire être élargis dans une perspective tripartite impliquant l'établissement, le service ASE gardien (département d'origine des enfants) et le service ASE tarificateur (département d'implantation).

Recommandation n°24 : Encourager la signature de conventions fixant le cadre de la collaboration entre les établissements accueillant régulièrement les enfants d'un autre département et les services de l'ASE concernée

4.4. Une dimension départementale parfois inadaptée pour la planification d'équipements spécifiques

Une autre limite à la logique de re-départementalisation tient à la difficulté d'assurer, dans le cadre des frontières départementales, une situation d'autosuffisance en termes de capacité d'accueil pour tous les profils d'enfants et tous les types de placements. Nombre de schémas départementaux se fixent un objectif de redéploiement et de diversification de l'offre de façon à couvrir les besoins d'un public suffisamment large en termes de sexe, d'âge et de profil. Le souci affirmé de reprendre la main particulièrement sur les places en lieux de vie s'explique par la recherche de prises en charges souples et personnalisées pouvant répondre à de nombreux cas de figure. Pour autant le placement hors département reste une nécessité, explicitement reconnue comme telle dans de nombreux départements pour certains cas très spécifiques notamment de double ou triple prise en charge.

L'approche interdépartementale doit donc être privilégiée pour envisager la création de structures spécifiques dont la pertinence n'apparaîtrait pas au niveau du seul département.

Cette nécessité est d'autant plus flagrante que la planification des équipements n'est pas conçue au même niveau territorial selon qu'on se situe dans le cadre de la politique sociale relevant des conseils généraux, et donc conçue à l'échelle départementale, de la politique sanitaire ou de la politique scolaire, envisagées au niveau régional ou de l'académie. Comme on l'a vu plus haut, la nécessité de se rapprocher d'une structure médicosociale comme par exemple un IME est un motif relativement fréquent de placement hors département. La situation déficitaire de plusieurs départements en termes d'offre de soins de psychiatrie infanto-juvénile s'oppose clairement à une utilisation optimale des capacités d'accueil et de prise en charge sociale.

La prise en compte des besoins des enfants confiés à l'ASE devrait être évoquée dans le cadre de l'élaboration du projet régional de santé (PRS) et notamment du schéma régional d'organisation médico-sociale (SROMS) et du programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie. La commission médicosociale des ARS, qui a pour mission de favoriser la complémentarité des actions dans ce domaine, pourrait être une enceinte appropriée, d'autant que les conseils généraux y sont d'ores et déjà présents au titre du handicap. Les besoins des enfants de l'ASE pourraient être évoqués au sein de cette instance.

Recommandation n°25 : Mieux articuler les niveaux de planification en matière sociale, médicosociale et sanitaire et prendre en compte les besoins spécifiques des enfants confiés à l'ASE dans l'élaboration du SROMS et du programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps

Au sein d'une région comme l'Ile-de-France où les phénomènes d'interdépendance sont particulièrement marqués un rapprochement a été entrepris entre les responsables des différents services départementaux d'aide sociale à l'enfance afin de « mettre à plat » l'offre existante au niveau régional et de réfléchir dans une perspective interdépartementale à la meilleure utilisation possible des capacités : on constate par exemple que les Hauts-de-Seine ont un problème de surcapacité dans les centres maternels, alors que la Seine St Denis a près de 700 demandes en attente pour cette catégorie.

D'autres départements coopèrent également de manière à avoir, si ce n'est une politique commune, du moins une vision commune de leurs équipements. Ainsi, les directeurs de l'Aide sociale à l'enfance des départements de la région Centre se rencontrent régulièrement afin de comparer et d'harmoniser leurs procédures et pratiques. Dans ce cadre, ils peuvent être amenés à définir les conditions du recours par un département aux structures d'un autre département de la région lorsque celui-ci est excédentaire sur un type de lieu d'accueil. C'est le cas de l'Indre-et-Loire qui ouvre des places dans ses centres maternels à d'autres départements de la région.

Recommandation n°26 : Développer la coopération interdépartementale pour parvenir à une approche mutualisée permettant un meilleur équilibre entre les ressources et les besoins et engager une réflexion sur la structuration de l'offre au niveau régional

Recommandation n°27 : Envisager la possibilité, à titre expérimental, d'un schéma interdépartemental des équipements de l'ASE, par exemple en Ile-de-France

4.5. *L'existence d'un volant incontournable de placements hors département*

Indépendamment de tout problème d'adéquation de l'offre aux besoins, les travaux de la mission ont montré qu'un volant de placements hors département restait en tout état de cause incontournable.

On y trouve d'abord ceux qui font suite au dessaisissement du juge et traduisent, en cas de déménagement de la famille d'origine ou de la famille d'accueil, le souci, conformément à la loi de 2007, d'assurer la continuité du travail éducatif engagé et de ne pas rompre les liens affectifs créés. La volonté de « re-départementalisation », conduisant à rapatrier le jeune dans le département qui en a désormais la garde, s'opposerait alors à la prise en compte de son intérêt bien compris. La mission n'a heureusement pas observé de dérive en ce sens dans les dossiers qu'elle a pu examiner.

Une autre catégorie de hors département concerne les jeunes dont la mise à distance correspond à un projet éducatif construit. Dans cette perspective les départements doivent être en mesure de disposer d'informations fiables et à jour sur les lieux d'accueil situés en dehors de leurs frontières.

De façon générale le souci de bonne gestion et de proximité qui est à la base du mouvement de re-départementalisation doit être mis en œuvre avec souplesse et mesure : un mouvement de « fermeture des frontières » départementales méconnaîtrait les phénomènes d'interdépendance entre les territoires et les promoteurs de cette tendance finiraient par en être les victimes. D'ores et déjà des travailleurs sociaux rencontrés par la mission ont fait part de leur préoccupation face à la difficulté croissante de placer des enfants hors département, et s'inquiètent des refus essayés auprès d'établissements avec lesquels ils avaient l'habitude de travailler mais qui se sont engagés auprès de leurs autorités de tutelle à respecter une préférence départementale. Dans certains cas il semble qu'on assiste même à des phénomènes de rétorsion entre départements compte tenu de la politique menée par tel ou tel conseil général.

La prise en compte du placement hors département dans la stratégie des conseils généraux est inégale selon les départements et se traduit sous différentes formes : diagnostic et objectifs inscrits dans le schéma départemental de l'enfance, délibérations du Conseil général, modalités d'organisation du service de l'ASE et de collaborations avec les structures d'accueil.

Conclusion

La question des placements hors département, bien que marginale en volume, est un révélateur du fonctionnement de l'ASE dans son ensemble. Procédures d'admission, suivi socio-éducatif des enfants, contrôle des conditions d'accueil, accompagnement professionnel, évolution des capacités d'accueil... Chacun de ces points peut, au-delà des accueils hors département, contribuer à un meilleur fonctionnement du service départemental d'aide sociale à l'enfance. C'est dans cet esprit que doivent être interprétées les analyses et les recommandations du présent rapport.

Ces améliorations passent, en grande partie, par la confrontation d'expériences et la diffusion de bonnes pratiques. Un tel échange ne peut pas reposer exclusivement sur l'initiative et la bonne volonté des acteurs de terrain mais doit être impulsé et coordonné au niveau national.

Claire AUBIN

Nicolas DURAND

Patricia SITRUK

Liste des recommandations

N°	Recommandations	Autorités responsables
1	Améliorer, exploiter, publier et faire retour aux conseils généraux des informations statistiques relatives aux placements hors département	DREES
2	Accorder une attention particulière dans l'organisation de la fonction de référence aux risques spécifiques encourus par les enfants placés hors département	CONSEILS GÉNÉRAUX*
3	Intégrer dans les référentiels nationaux et départementaux la dimension spécifique du suivi socio-éducatif en cas de placement hors département, notamment éloigné	ANESM/DGCS/ CONSEILS GÉNÉRAUX*
4	Prévoir la transmission systématique par les lieux d'accueil, à l'ASE du département où ils sont implantés, d'une liste des enfants confiés par origine géographique	CONSEILS GÉNÉRAUX*
5	Inscrire dans le CASF l'obligation d'information réciproque entre ASE en cas d'incident constaté dans une structure d'accueil collectif	DGCS/PARLEMENT
6	Intégrer le « hors département » dans l'analyse des risques et les politiques de contrôle et d'audit des lieux d'accueil	CONSEILS GÉNÉRAUX*
7	Enrichir la tutelle budgétaire en recueillant, pour les structures les plus ouvertes à d'autres départements, l'avis des principaux conseils généraux gardiens	CONSEILS GÉNÉRAUX*
8	Lancer une évaluation nationale des lieux de vie	MINISTRE EN CHARGE DE LA FAMILLE
9	Identifier, au sein du service d'ASE, une fonction chargée du suivi socio-éducatif des structures d'accueil situées hors département	CONSEILS GÉNÉRAUX*
10	Dans le cas d'un placement familial éloigné suite à un déménagement, ne pas prolonger le contrat de travail de l'assistant familial après la fin du placement	CONSEILS GÉNÉRAUX*
11	Ouvrir l'accompagnement professionnel des familles d'accueil (formation continue, groupes de parole, relais...) aux assistants familiaux éloignés de leur employeur	CONSEILS GÉNÉRAUX*

12	Renforcer le suivi, le contrôle et l'accompagnement, par l'ASE employeur, des familles d'accueil résidant hors département, en particulier les plus éloignées	CONSEILS GÉNÉRAUX*
13	Pour les agences de placement familial, préciser la répartition des rôles et les modalités d'échange d'information entre les deux conseils généraux à travers une convention bilatérale	CONSEILS GÉNÉRAUX*
14	Préciser et formaliser le suivi de chaque enfant confié à travers un protocole partagé entre l'ASE et l'association de placement familial	CONSEILS GÉNÉRAUX*
15	Suivre les tarifs des lieux d'accueil situés hors département et rechercher le meilleur rapport qualité/prix lors des décisions d'orientation	CONSEILS GÉNÉRAUX*
16	Définir le cadre d'exercice de la surveillance administrative : - en précisant par voie réglementaire la mise en œuvre de l'article L.227-1 - en annexant une fiche technique au guide d'accueil de l'enfant et de l'adolescent protégé	DGCS DGCS/ADF
17	Améliorer le passage de relais entre ASE en cas de dessaisissement en précisant les délais d'information de l'ASE saisie et en clarifiant le partage des rôles	DGCS/Ministère justice
18	Mettre à l'étude la simplification et l'harmonisation de la rémunération des assistants familiaux à travers une grille indiciaire unique assortie d'une indemnité de résidence différenciée	DGCS/DGCL
19	Développer les occasions de visites, rencontres, et le travail en commun entre les travailleurs sociaux de l'ASE et les équipes des établissements et lieux de vie du département	CONSEILS GÉNÉRAUX*
20	Mettre en place avec les lieux d'accueil du département un dispositif de suivi et d'anticipation des capacités disponibles	CONSEILS GÉNÉRAUX*
21	Coordonner les procédures d'orientation et d'admission, en tirant parti de l'expérience des départements qui ont développé de telles formules	CONSEILS GÉNÉRAUX*
22	Développer une démarche conventionnelle avec les lieux d'accueil débouchant sur des objectifs négociés de collaboration avec le département	CONSEILS GÉNÉRAUX*
23	Ouvrir la possibilité de créer des structures d'accueil en « extra-territorialité » afin de répondre à la situation des départements structurellement déficitaires	DGCS/PARLEMENT
24	Encourager la signature de conventions fixant le cadre de la collaboration entre les établissements accueillant régulièrement les enfants d'un autre département et les services de l'ASE concernée	CONSEILS GÉNÉRAUX*
25	Mieux articuler les niveaux de planification en matière sociale, médicosociale et sanitaire et prendre en compte les besoins spécifiques des enfants confiés	ARS/CONSEILS GÉNÉRAUX*

	à l'ASE dans l'élaboration du SROMS et du programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps	
26	Développer la coopération interdépartementale pour parvenir à une approche mutualisée permettant un meilleur équilibre entre les ressources et les besoins et engager une réflexion sur la structuration de l'offre au niveau régional	CONSEILS GÉNÉRAUX*
27	Envisager la possibilité, à titre expérimental, d'un schéma interdépartemental des équipements de l'ASE, par exemple en Ile-de-France	CONSEILS GÉNÉRAUX*

* Ces recommandations sont à la fois individuelles (chaque conseil général) et collectives (ensemble des conseils généraux à travers leurs instances de coordination et de représentation telles que l'ADF).

Liste des sigles

ADF	Assemblée des départements de France
AED	Action éducative à domicile
AEMO	Action éducative en milieu ouvert
ANESM	Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux
APJM	Accueil provisoire jeune majeur
ASE	Aide sociale à l'enfance
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CDE	Centre départemental de l'enfance
CEDIAS	Centre d'études, de documentation, d'information et d'action sociale
CEFP	Centre éducatif et de formation professionnelle
CNIS	Conseil national de l'information statistique
DDPJJ	Direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
ESMS	Etablissements et services sociaux et médico-sociaux
ETP	Equivalent temps plein
FDE	Foyer départemental de l'enfance
FJT	Foyer jeunes travailleurs
FNPE	Fonds national de financement de la protection de l'enfance
IDEF	Institut départemental de l'enfance et de la famille
IME	Institut médico-éducatif
IP	Information préoccupante
Itep	Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique
IOE	Investigation et orientation éducative
MECS	Maisons d'enfants à caractère social
MIE	Mineurs isolés étrangers
ODAS	Observatoire national de l'action sociale décentralisée
ONED	Observatoire national de l'enfance en danger
OPP	Ordonnance de placement provisoire
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PMI	Protection maternelle et infantile
PRS	Projet régional de santé
SAH	Secteur associatif habilité
SAHJ	Secteur associatif habilité justice
SROMS	Schéma régional d'organisation médico-sociale
TGI	Tribunal de grande instance
TPE	Tribunal pour enfant
UNASEA devenue CNAPE	Convention nationale des associations de protection de l'enfant

Liste des personnes rencontrées⁶³

1. MINISTÈRES

Direction générale de la cohésion sociale

Florence LIANOS, sous directrice enfance famille

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

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Mireille GAUZERE, adjointe au directeur

Laurence VAGNIER, directrice de projets mineurs isolés étrangers

Damien MULLIEZ, sous directeur des missions de protection judiciaire et d'éducation

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

Joëlle CHAZAL, chef du bureau ESPAC

2. ACTEURS NATIONAUX

Observatoire national de l'enfance en danger

Philippe LACOMBE, directeur

Anne OUI, chargée de mission

Anne-Sylvie SOUDO-PLATOFF, magistrate chargée de mission,

Observatoire national de l'action sociale décentralisée

Jean-Louis SANCHEZ, délégué général

Assemblée des départements de France

Jean-Pierre MOREAU, Directeur général

Jean-Pierre HARDY, chef de service Politiques sociales

Nathalie ALAZARD, Chargée de mission

3. OPÉRATEURS ASSOCIATIFS ET FÉDÉRATIONS PROFESSIONNELLES

Association Jean COTXET

Jean PINEAU, Directeur général

Jean-Marc GOIDIN, Directeur du placement familial

Fondation d'Auteuil

Patrick SCAUFLAIRE, directeur général adjoint, directeur de l'activité,

CNAPE, Confédération nationale des associations de protection de l'enfance

⁶³ Entretien téléphonique pour les personnes marquées d'une *

Fabienne QUIRIAU, directrice de la CNAPE

Laure SOURMAIS, conseillère auprès de la directrice

Fédération nationale des lieux de vie*

François QUEINNEC, président

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

Fabienne LEJEUNE, présidente

Fédération nationale des assistants familiaux*

Michelle BABIN, présidente

Véronique MARTINET, vice-présidente

Isabelle PELCERF, trésorière

4. DEPARTEMENTS

4.1. Département de l'Essonne

Jean-François KERR, directeur de la prévention et de la protection de l'enfance au conseil général de l'Essonne

4.2. Département de Paris

Isabelle GRIMAULT, Sous-directrice de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé

Lorraine BOUTTES, Chef du service des missions d'appui et de gestion

Michel de FRANCELIEU, chargé de mission auprès du Sous-directeur

Olivier CAMUS, chef du bureau de l'aide sociale à l'enfance de Paris

Mme BOLOSIER-DECAUX, responsable de secteur ASE

Mme PIESSEAU, assistante sociale

Annie BORDESSOULLES-DEPORTAUX, directrice du foyer Dubreuil

4.3. Département des Yvelines

Dominique BENOIT, directeur de l'enfance et de la famille

4.4. Département de Seine-Saint-Denis

Conseil Général

Françoise SIMON, directrice de l'enfance et de la famille

Claudie REIXACH, chef de service de l'aide sociale à l'enfance

Danielle CLAEYS, adjointe au chef de service de l'aide sociale à l'enfance

Frédérique WILLETTE, responsable du bureau Accueil familial

Gisèle GUELLER, responsable du bureau des établissements hors département,

Zahair IMMOULA, responsable du bureau Aide à la gestion

Saliha ARRAD, inspectrice de l'aide sociale à l'enfance
Ghyslaine BERNARD, responsable de circonscription
Sakima BENARBIA, éducatrice
Katia BRUGERE, éducatrice
Céline MANZAC, éducatrice

TGI-Tribunal pour enfants

Jean-Pierre ROSENCZVEIG, Président du tribunal pour enfants de Bobigny

4.5. Département des Hauts-de-Seine

Conseil Général

Marie-Laure GODIN, élue Affaires sociales - famille
Etienne CHARRIAU, directeur général adjoint
Marie-Françoise BELLEE VAN THONG, directrice famille-enfance-jeunesse
Jocelyne MARTIN, adjointe à la directrice famille-enfance-jeunesse
Raphaëlle MANCINI, responsable du service contrôle des établissements et prévention,
Catherine JUILLET, responsable du service de l'accueil familial
Murielle DAUPHIN, responsable du service Systèmes d'information
Olivier GILTON, service de l'administration générale - ASE
Julie SMITH, délégation évaluation des politiques et audit
Jean PELLICINI, responsable service territorial ASE de Nanterre
M. PAINOT, Responsable de STASE et de SAFASE
Danielle POPOVIC MBANZA, éducatrice
Anne PERRIER, éducatrice
Mme POISAR, en charge de l'agrément des assistantes familiales
France PAYEN, gestionnaire des assistants familiaux au SAFASE de Rambouillet
Elsie BELLINI, éducatrice
Djamel BELFOUEL, éducateur
Corinne MARTIN, éducatrice
Mme FIAND, assistante familiale

TGI-Tribunal pour enfants

Mme Christel BOYNTON, juge des enfants

4.6. Département de la Haute-Vienne

Conseil Général

Monique PLAZZI, vice présidente chargée de la solidarité et de l'insertion enfance-famille
Véronique ARRIAU, directrice Pôle Solidarité Enfance

Pascale CAQUANT, sous directrice Prévention et protection de l'enfance,
Françoise JARDIN, responsable du CRIP, mineurs étrangers isolés
Danielle SABY, responsable des mesures éducatives
Michel BAYLE, responsable de l'accueil familial
Jean-Marie GROHENS FERRY, responsable du suivi administratif et des établissements
Bernard SIRIEX, directeur de la mission qualité et gestion publique
François RABIER, directeur de la Maison de la solidarité départementale, Limoges-Aurence.
Isabelle BORIE, ajointe enfance à la MSD, Limoges-Aurence
Plusieurs éducateurs et éducatrices de la MSD Limoges-Aurence

TGI-Tribunal pour enfants

Patrice DHEYRAT et Raphaëlle ECHE, juges des enfants.

Le vieux Collège MECS – Magnac Laval

Lilian DEJOS, directeur du vieux Collège
Christine BONPAIN, directrice adjointe
Brigitte BOUTET, secrétaire de direction au vieux Collège
François ALAIS, chef de service au service de suite d'Enraud
Nathalie LASPERAS, chef du service pédagogique au vieux Collège
Pierre DUMANS, chef du service éducatif au vieux Collège
Bruno VAN MAERCKEN, éducateur technique spécialisé
Jean-Philippe GERCARA, moniteur éducateur
Aurélien LALOGÉ, éducateur spécialisé
Rémy SORATROI, éducateur spécialisé

La Courte Echelle – Magnac Laval

M. Le GUILLOUX, éducateur spécialisé, responsable du lieu de vie « La courte échelle » Magnac-Laval

Autres

Mme BARBARAS, assistante familiale à Beaune-les-Mines, Limoges

4.7. Département de l'Eure

Conseil général

Dominique SOULIER, directeur général des services
Bernard FOUCAUD, directeur délégué aux affaires sociales
Nathalie MARTNER, directrice enfant-famille
Roselyne GOLLA, responsable de l'Aide Sociale à l'Enfance
Corine NGUYEN THANH, responsable des deux cellules « signalement » et « admission »
Marie Claude MOTTIN, responsable de la mission budget et comptabilité

Anne LEYROLLE, responsable de la tarification des établissements de l'enfance
Marie-Jo RENAUD, inspectrice Enfance-famille de l'UTAS de Pont Audemer
Lucette COUTEAU, inspectrice Enfance-famille de l'UTAS d'Evreux
Blandine RAUTUREAU, inspectrice Enfance-famille
Jean JOUAULT, cadre socio-éducatif UTAS de Vernon
Sébastien MEYER, éducateur
Marianne GUIBE, éducatrice à l'UTAS d'Evreux

TGI-Tribunal pour enfants d'Evreux

Ancelin NOUAILLE – Juge des enfants

MECS de la fondation des Apprentis Orphelins d'Auteuil à Saint Sébastien de Morsent

Patrice REBELO, directeur de l'établissement depuis août 2009
Aurélien GATEAU, contrôleur du territoire Normandie de la fondation d'Auteuil

MECS de l'association Les Fontaines - Vernon

François DENONCIN, directeur général de l'association
Annie GORJU, directrice des établissements depuis novembre 2006
Martine LIEVIN, chef de service administratif, financier et technique de l'ensemble de l'établissement foyer éducatif
François VILLERS, directeur adjoint éducatif et responsable du foyer rue Emile Loubet

4.8. Département de l'Eure-et-Loir

Conseil général

Xavier NICOLAS, adjoint au Président du Conseil général chargé des affaires sociales
Xavier Pierre LUCAS, directeur général adjoint chargé des solidarités
Philippe MAUFFRET, directeur enfance et famille
Amélie QUENELLE, responsable du service ASE
Mathias TEILLEUX, chef de service ESMS enfance et handicap
Colette MERCIER, responsable éducatif Ase
Chantal DEMESSENCE, chargée de mission régulation des placements
Martine BOULAY, assistant socio-éducatif
Julien LAUBERGER, inspecteur territorial Ase
Valérie GUILLEMAIN, inspecteur territorial ASE
Sylvain VANDERBECKEN, responsable de circonscription
Aziz BOUZERIBA, assistant socio-éducatif

MECS Château des Vaux- Fondation Apprentis d’Auteuil – Saint-Maurice Saint Germain

Christophe CABARA, Directeur du territoire Eure et Loire de la fondation d’Auteuil

Priscilla BARONDEAU, Directrice du foyer Notre Dame d’Avenir

Isabelle BALLETT, Directrice de la MECS du Château des Vaux

Michel LEFIEVRE, Directeur du foyer Notre Dame de Fatima

Christian JACQUEMINS, Directeur des établissements scolaires

Ismaël LACKHEB, Directeur du foyer Le Thieulin

Lieu de vie « Nunavut » Les Corvées – Les Yys

Sophie MULLER, responsable du Lieu de vie/ éducatrice

Nadine NANTEUIL, responsable du Lieu de vie/ éducatrice

Bruno NANTEUIL, responsable du Lieu de vie/ éducateur

Fondation Grancher Le relais– Placement familial

Alain BOUCHER, directeur

Nathalie LEMOINE, directrice adjointe

4.9. Département d’Indre-et-Loire

Conseil général

Stéphane CORBIN, Directeur général adjoint

Bernard PLANCHAUD, Directeur enfance-famille

Fabienne PACHAUD, Chef de service ASE secteur Nord

Xavier GILBERT, responsable du suivi des établissements

Mme JOURDANT, Responsable de l’accueil familial

Isabelle AIME, Chef de service ASE secteur Sud

Mme RIQUET, Chargé de mission Observatoire-CRIP

Jean Michel AURIOUX, responsable de l’UT 5, secteur Est et Saint-Pierre des corps

Mme ARNOULT, Assistante familiale – rencontrée au Conseil général

Autres

Mesdames VILAIN et PIEDALLU, Assistantes familiales - rencontrées à Dolus-le-Sec

Lieu de Vie « Donne moi la main » Artannes

M. Etienne MILOT et Mme MILOT, responsables du lieu de vie

MECS Château de l’Orfrasière – Nouzilly

Sophie MOUTARD, directrice

Mme MICHAUX, directrice adjointe

4.10. Département de l'Yonne*

Conseil général

Bernard LE NAOUR, DGA Solidarités

Guénaële NEDELLEC, sous-directeur Enfance-Famille

Le 19 juillet 2011

Note de cadrage

Les placements hors du département d'origine de mineurs relevant de l'aide sociale à l'enfance

L'IGAS a inscrit à son programme annuel 2011 une enquête sur les placements d'enfants relevant de l'ASE hors de leur département d'origine.

Il s'agit d'une mission d'évaluation thématique, complémentaire des contrôles des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance régulièrement effectués par l'IGAS au titre de l'article L. 221-9 du code de l'action sociale et des familles.

La mission est composée de Claire Aubin inspectrice générale des affaires sociales, Nicolas Durand inspecteur des affaires sociales et Patricia Sitruk, conseillère générale des établissements de santé.

1. DESCRIPTION DU PHENOMENE ET CHAMP DE LA MISSION

1.1. Le cadre juridique

1.1.1. Le choix du lieu de placement

La loi du 5 mars 2007 a posé comme principe le respect des droits de l'enfant et la prise en compte de ses besoins : « L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant ». (article L112-4 du CASF).

Cette même loi impose de choisir le lieu d'accueil dans l'intérêt de l'enfant mais également « afin de faciliter l'exercice du droit de visite et d'hébergement par le ou les parents et le maintien de ses liens avec ses frères et sœurs » (article L375-7 du code civil).

1.1.2. Le suivi de l'enfant et le contrôle des lieux de placement

Le suivi et le contrôle de la situation de l'enfant incombe au département qui est à l'origine du placement : « Le service [de l'aide sociale à l'enfance] contrôle les personnes physiques ou morales à qui il a confié des mineurs, en vue de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement » (dernier alinéa de l'article L. 221-1).

En revanche, le contrôle des lieux d'accueil relève du département où est placé l'enfant : « Le contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des lieux de vie et d'accueil est exercé par l'autorité qui a délivré l'autorisation. » (article L313-13 du CASF).

1.1.3. La prise en charge financière

Aux termes de l'article L228-4 du CASF, les dépenses liées au placement « sont à la charge du département qui a prononcé l'admission dans le service de l'aide sociale à l'enfance ». Cette règle s'applique aux placements judiciaires, y compris les placements directs.

1.2. *L'étendue du phénomène et son évolution*

1.2.1. Une pratique d'importance inégale selon les départements

Selon les données recueillies par la DREES, les placements hors du département d'origine (c'est-à-dire le département en charge du mineur) représentaient en 2009 en moyenne 8% du total des placements soit plus de 11600 enfants au plan national⁶⁴.

La pratique est variable selon les départements : hors DOM, le taux de placement hors département va de 0,3% dans l'Ariège à 53% pour les Hauts de Seine.

Ces placements sont réalisés dans des proportions quasi égales en établissements (40%) et en placement familial (près de 40%). Les lieux de vie représentent 10% de l'ensemble des placements hors départements mais méritent une attention spécifique compte tenu de leur recrutement qui dépasse largement les frontières départementales comme le montre le tableau ci-dessous :

	Total placements	dont hors département	%
Lieux de vie	2 068	1052	50%
Etablissements	48 883	4814	10%
Familles d'accueil	69 982	4076	6%

Source : DREES, 2008

1.2.2. Un phénomène mal connu et peu suivi

Le taux de réponse des départements au volet de l'enquête annuelle de la DREES consacré aux placements hors département varie de 70 à 90% selon les données. S'agissant des enfants accueillis en provenance d'autres départements, les réponses des départements sont soit absentes soit très lacunaires.

Aucune enquête, aucune évaluation sur le sujet n'ont été produites à ce jour.

1.3. *Champ de la mission*

La mission inclura dans son champ d'investigation l'ensemble des placements hors département relevant de l'ASE, c'est-à-dire les mineurs pris en charge par l'ASE sur le plan financier (article L. 228-3 du CASF) et/ou socio-éducatif (article L. 222-5 et 221-4 du CASF). Ces placements peuvent être administratifs ou judiciaires (y compris les placements directs mais hors placements dans des établissements et services publics de la protection judiciaire de la jeunesse).

De même elle s'intéressera à l'ensemble des lieux d'accueil, notamment :

- le placement familial,
- les établissements : maison d'enfants à caractère social (MECS),
- les lieux de vie.

La mission se limitera au placement de mineurs, celui des « jeunes majeurs » relevant de problématiques différentes.

Elle inclura les mineurs étrangers isolés. Cette question ne sera abordée qu'à travers le prisme de la mission, à savoir le placement hors département.

L'enquête sera circonscrite au territoire national et métropolitain.

⁶⁴ Ce chiffre provient de l'enquête annuelle « Bénéficiaires de l'aide sociale ». Il est calculé sur les seuls 90 départements répondants (il ne comptabilise pas des départements comme Paris ou le Val de Marne).

Tous les placements hors départements seront pris en compte, en faisant toutefois une distinction entre les départements limitrophes et les départements plus lointains. En effet, depuis la décentralisation le franchissement des frontières départementales pose en lui-même des questions institutionnelles (répartition des responsabilités et collaboration entre les deux collectivités). S'y ajoutent, pour les placements lointains, des problèmes spécifiques, inhérents à l'éloignement, qui peuvent avoir des incidences concrètes pour le jeune et son suivi.

2. PROBLEMATIQUES

Les problématiques soulevées par les placements hors département peuvent s'analyser selon le processus de ce placement : la décision, sa mise en œuvre et ses conséquences, pour l'enfant et pour les départements et les structures concernés.

2.1. *Les causes des placements hors département*

Les raisons d'un placement hors département peuvent être très diverses et relever d'un choix dicté par l'intérêt de l'enfant (articles L.112-4 du CASF et L. 375-7 du code civil) : placement dans un établissement d'un département limitrophe plus proche du domicile des parents, de l'établissement scolaire ou du lieu de formation professionnelle, ou au contraire placement éloigné pour un dépaysement jugé souhaitable de l'enfant,...

A l'inverse le placement hors département peut résulter d'un choix contraint, le plus souvent lié à l'insuffisance, quantitative ou qualitative, de l'offre d'accueil dans le département d'origine : manque de places, indisponibilité, refus (tacite ou explicite) de l'établissement sollicité, besoin de recourir à des prestations spécifiques non fournies par les établissements du département.... Ces diverses raisons peuvent se cumuler sur un cas donné.

La mission examinera comment s'élaborent au sein de l'ASE les décisions de placement hors département : qui en décide, comment sont choisis les lieux d'accueil, quel rôle joue le juge des enfants ? Elle analysera l'impact sur les placements de la structuration de l'offre d'accueil, des habitudes de travail et des partenariats établis entre professionnels et établissements.

Elle cherchera à établir qui sont les enfants placés loin de leur milieu d'origine et si certains profils sont plus représentés parmi eux (âge, cas « lourds »...).

Elle s'efforcera de déterminer dans quelle mesure les placements hors du département relèvent de choix contraints ou au contraire d'orientations souhaitées et souhaitables pour l'enfant ou le jeune concerné.

Problématique : Dans quelle mesure les placements hors département sont-ils justifiés par l'intérêt de l'enfant ? certains placements hors département devraient-ils/peuvent-ils être évités ?

2.2. *La mise en œuvre*

La mission examinera comment, dans le cas d'un placement hors département, sont organisés et mis en œuvre:

- le suivi de l'enfant,
- le maintien des liens de l'enfant placé avec ses parents et son milieu d'origine,
- la surveillance des lieux d'accueil, (y a-t-il des problèmes spécifiques avec certains lieux d'accueil : placements familiaux et lieux de vie, notamment ?),
- la tarification et la prise en charge des coûts de placement et des surcoûts liés à l'éloignement.

Sur tous ces points elle analysera le partage des rôles et les circuits financiers entre le département d'origine, le département d'accueil et les lieux de placement. Elle confrontera ces pratiques au cadre juridique actuel.

Problématique : Le cadre juridique est-il suffisamment clair en termes de répartition des responsabilités et des charges entre les deux départements ?

2.3. Les risques et les bénéfices du point de vue des mineurs placés

Le rapport risques-bénéfices du placement hors département sera d'abord évalué du point de vue de l'intérêt de l'enfant au sens des articles L.112-4 du CASF et L. 375-7 du CC.

Il s'agit d'apprécier si le placement hors département est en lui-même générateur de risques spécifiques ou de risques accrus ou, à l'inverse, de bénéfices. La mission étudiera les mesures prises ou à prendre pour réduire ces risques.

Problématique : quel bilan peut-on tirer du placement hors département du point de vue de l'intérêt de l'enfant ? Peut-on identifier des facteurs de risques spécifiques nécessitant des mesures et une surveillance particulières ?

2.4. Les conséquences pour les lieux d'accueil et les conseils généraux

Du point de vue des lieux d'accueil, on évaluera dans quelle mesure les placements venant d'autres départements contribuent à renforcer leur autonomie, leur assurer une sécurité financière ou au contraire tendent à les fragiliser.

Du point de vue des conseils généraux on s'efforcera de mettre en balance les avantages, les inconvénients et les risques de ce type de placement du point de vue juridique et financier.

Pour les départements d'origine, on examinera, d'une part, les coûts engendrés par les placements éloignés, les risques de mise en cause de la responsabilité des services du conseil général pour insuffisance de suivi et, d'autre part, la possibilité de pallier une pénurie d'offre par ce type de placement.

Pour les départements d'accueil, il s'agira de mettre en regard les responsabilités induites par l'accueil de ces enfants avec la rentabilisation de l'offre existante et le maintien d'une activité économique.

Plus généralement, la mission examinera les questions que pose, à un niveau supra-départemental, le placement des mineurs : répartition de l'offre d'accueil sur le territoire national, partage des coûts, échanges d'information...

Problématique : peut on optimiser l'économie générale du placement hors département, tant au plan départemental que supra départemental ?