

## AVIS CONJOINT DU CONSEIL NATIONAL DE L'ADOPTION ET DU CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE RELATIF À L'AMÉLIORATION DE L'ACCOMPAGNEMENT ET DU PARCOURS DES PUPILLES DE L'ÉTAT

À la demande de certains de leurs membres le Conseil national de l'adoption (CNA) et le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) se sont saisis de la question de l'accueil et du suivi des enfants pupilles de l'État. Cette auto-saisine fait suite à la rédaction par le CNA en 2025 du guide des pupilles de l'Etat dans une approche médico-psycho-sociale, qui vient en complémentarité avec le guide de la DGCS « les enfants pupilles de l'Etat » dans sa version actualisée en 2025.

### I. LES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

L'article 26 de la loi du 14 mars 2016 (article L223-1 du CASF) relative à la protection de l'enfant et ses décrets d'application prévoient dans chaque département la création d'une « CESSEC » (Commission d'Examen de la Situation et du Statut des Enfants Confiés) et définissent ses règles de fonctionnement. Ceci pour répondre à la nécessité d'améliorer le repérage du délaissement et d'examiner précocement la situation des enfants confiés.

Le temps nécessaire à la mise en œuvre de la CESSEC a pour conséquence aujourd'hui une augmentation significative des requêtes en délaissement parental et du retrait de l'autorité parentale et de fait, du nombre de Pupilles de l'État (**2363** en 2013 et **5170** fin 2023 *chiffres rapport ONPE au 31 décembre 2023*) ainsi que l'apparition de profils d'enfants plus âgés (6 à 8 ans), et/ou en fratrie, et/ou porteurs de handicap.

Face au constat de l'évolution du nombre de pupilles de l'Etat et de l'évolution de leur profil, le CNA a inscrit dans son programme 2023-2026 « les pupilles de l'Etat » comme étant un sujet prioritaire. Les problématiques soulevées faisant également partie du champ de la protection de l'enfance, le CNA et CNPE se sont rassemblés pour porter une position commune sur l'accueil et le suivi des pupilles de l'État.

Pour mener ses travaux, le groupe de travail s'est appuyé sur les évolutions inscrites dans la loi Taquet 2022-140 du 7 février 2022 visant à améliorer la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance et la loi Limon 2022-219 du 22 février 2022 visant à réformer l'adoption qui énoncent plusieurs objectifs :

- Améliorer le quotidien des enfants protégés
- Améliorer les garanties procédurales en matière d'assistance éducative,
- Améliorer l'exercice du métier d'assistant familial
- Renforcer les droits des enfants adoptés tout en ajustant les règles de l'adoption aux évolutions de notre société
- Améliorer le statut du pupille de l'Etat et sécuriser les procédures de recueil d'enfants et d'adoption,
- Consolider le cadre de la procédure d'agrément en vue d'adoption

Cette réflexion s'inscrit dans la continuité de la rédaction par le CNA en juin 2025 du guide des bonnes pratiques en matière d'accompagnement des enfants Pupilles de l'État dans une approche médicale, psychologique et sociale, complémentaire à celui de la Direction Générale de la Cohésion Sociale « les enfants pupilles de l'Etat ».

L'objectif de ce guide des bonnes pratiques étant de mettre à disposition des professionnels en charge des enfants pupilles de l'État, **un référentiel commun** donnant des axes de travail en **valorisant des « bonnes pratiques » et la richesse des expériences innovantes et inspirantes** de différents départements.

Au cours de ce travail sur le guide des bonnes pratiques, **il nous est apparu nécessaire d'approfondir quelques thématiques concernant les pupilles**, c'est pourquoi nous avons constitué un **groupe de travail conjoint CNA-CNPE** composé d'une vingtaine de membres.

a) Méthodologie :

- La constitution d'un groupe de travail pluridisciplinaire représentatif des différents « acteurs » de l'adoption et de l'accompagnement des pupilles de l'État et des familles
- L'organisation d'une série d'auditions

b) Calendrier des travaux : avril à novembre 2025

c) Les thématiques identifiées par les membres et déclinées dans l'avis :

1. Liens affectifs durables : adoption simple, accueil durable et bénévole (TDB), parrainage, fratries, liens familiaux d'origine
2. Formation et accompagnement des Assistants Familiaux
3. Handicap, santé mentale, soins
4. Délaissement parental et ses conséquences
5. Préparation, accompagnement et suivi des candidats à l'adoption : l'apparentement, la sécurisation, l'environnement.

Pour chacune de ces thématiques, deux référents étaient chargés de préparer une fiche cadre qui a servi de support au travail du groupe. Les conclusions de ces travaux résultent d'un travail conséquent de réflexion et d'auditions d'experts, par les 22 membres du groupe de travail représentant le CNA et le CNPE, sous le pilotage de la présidente du CNA et en coordination avec la présidente du CNPE.

L'objectif de ce travail consiste à éclairer, contribuer à l'amélioration et la sécurisation du parcours des enfants devenus pupilles de l'État. Il s'agit de leur permettre de grandir dans un milieu familial sécurisé qui réponde à leurs besoins.

Cela rejoint le contenu du futur projet de loi visant à renforcer la protection des enfants qui se décline en 3 axes :

- 1- Agir au plus tôt pour éviter la dégradation des situations, voire leur judiciarisation
- 2- Favoriser l'implication de la famille et les accueils à visée familiale et sécuriser au plus tôt le statut de l'enfant
- 3- Faire primer le projet de vie de l'enfant et son intérêt supérieur sur toute autre considération.

Il s'agit pour nous de faire évoluer la prise en charge des pupilles de l'État et des personnes qui les accompagnent que ce soient les professionnels ou les membres des conseils de familles :

- **Permettre** une meilleure prise en compte de la parole de l'enfant concerné y compris au sein des conseils des familles.
- **Renforcer** l'accompagnement des familles (y compris les familles adoptantes).
- **Soutenir** la parentalité.
- **Suggérer** les moyens d'y parvenir pour une meilleure prise en charge de toutes ces actions (formation, coordination et accompagnement de la pratique des professionnels et des membres des Conseils de familles).

Ce document comporte un avis général qui synthétise les recommandations validées par les instances du CNA et du CNPE pour l'ensemble des thématiques et un avis qui développe un argumentaire pour chacune des cinq thématiques.

La synthèse des travaux de ce groupe de travail a été validée dans les instances de chacun des conseils CNA et CNPE afin d'aboutir au présent avis commun.

L'avis conjoint CNA-CNPE est transmis à Madame la Ministre chargée de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes âgées et à Madame la Haute Commissaire à l'Enfance.

## II.- AVIS GÉNÉRAL DU CONSEIL NATIONAL DE L'ADOPTION ET DU CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

L'avis du CNA et du CNPE vise à améliorer, sécuriser les parcours des enfants pupilles de l'État à la lumière des travaux conjoints menés autour de l'accueil et l'accompagnement des pupilles de l'État tout au long de leur parcours.

Le contexte d'évolution du nombre et des profils des pupilles (âge, vécus traumatiques et troubles, handicap, fratries) impose une réflexion autour de leur accompagnement.

Cet avis s'inscrit dans les axes du futur projet de loi visant à refondre le modèle de la protection de l'enfance.

### **1) Renforcer la stabilité, la permanence et la continuité de liens pour chaque pupille**

Garantir à chaque pupille un environnement stable et durable est une priorité pour l'ensemble des acteurs concourant à la protection de l'enfance. L'adoption plénière ne répond pas à la diversité des enfants pupilles. Il est donc nécessaire de mieux faire connaître l'adoption simple, de développer des modalités d'accueil pérennes, telles que l'accueil durable et bénévole, le parrainage, tout en sécurisant ces pratiques et en les rendant lisibles pour les professionnels, les membres des conseils de familles, les familles et les enfants. Le bilan médical, social et psychologique permettra de définir le projet de vie ajusté aux besoins de chaque pupille. L'enfant sera associé aux décisions qui le concernent.

### **2) Revaloriser et professionnaliser le métier d'assistant familial**

Les assistants familiaux jouent un rôle déterminant dans le parcours des pupilles. Leur mission est complexe et nécessite une reconnaissance professionnelle renforcée : intégration aux équipes, formation continue, analyse de pratiques et temps de répit. Ces éléments sont essentiels pour éviter les ruptures d'accueil.

### **3) Sécuriser et harmoniser la prise en charge des besoins spécifiques en santé, notamment en santé mentale.**

Les besoins médicaux, psychologiques et psychiatriques des pupilles demeurent insuffisamment pris en compte et peu coordonnés. Il apparaît nécessaire de systématiser la transmission d'informations médicales utiles aux services adoption, au tuteur et au conseil de famille en vue de la réalisation du projet de vie. Pour cela, la clarification du cadre légal lié au secret médical apparaît utile pour faciliter la transmission de données médicales nécessaire à l'évaluation du projet de vie de chaque pupille.

La coordination et la continuité du parcours de soins des pupilles, notamment ceux présentant des besoins spécifiques importants et dont le placement en vue d'adoption sera réalisé hors département doivent être assurées. En effet, il est à prévoir un nombre croissant de placements en vue d'adoption hors du département d'origine du pupille lors du déploiement de la banque de données nationale des agréments prévu en 2026.

Renforcer l'accès aux soins en santé mentale pour les adolescents présentant des troubles est une priorité.

### **4) Le repérage tardif du délaissement parental maintient certains enfants dans une situation insécure.**

Pour répondre à leur besoin de continuité affective et éducative, il est préconisé de repérer plus précocement les signes de délaissement en renforçant le rôle des CESSEC (Avis conforme, encadrement du délai entre préconisation et requête judiciaire), d'accélérer les procédures de changement de statut pour les enfants de moins d'un an, et d'harmoniser le droit. L'enjeu est de concilier rapidité et sécurité pour les enfants en favorisant une évaluation précoce des situations à risque de délaissement parental, des procédures simplifiées et un accompagnement renforcé des enfants, des familles et des professionnels.

Ces propositions pourraient s'inscrire dans le projet de loi sur la protection des enfants et s'inscrire dans une dynamique de renforcement de la parentalité en amont.

**5) Sécuriser le processus d'adoption en améliorant la préparation et l'accompagnement des candidats à l'adoption**

L'évolution des profils des enfants adoptables exige un renforcement de l'information, de la formation et de l'accompagnement pré et post adoption. La qualité de l'information relative aux pupilles adoptables, la précision des notices d'agrément, l'accompagnement des apparentements, le soutien post adoption si besoin, les ressources professionnelles spécialisées sur l'adoption, constituent des enjeux majeurs pour la sécurisation du processus d'adoption. La sécurisation des adoptions limite les ruptures, protège les enfants et soutient les parents adoptifs.

**L'ensemble des préconisations formulées visent à garantir à chaque pupille une enfance dans un environnement stable, sécurisé et répondant à ses besoins affectifs, éducatifs et médicaux en mobilisant des leviers administratifs, juridiques, médicaux, psychologiques et humains.**

### **III.- AVIS SUR CHACUNE DES THEMATIQUES**

#### **1) LES LIENS AFFECTIFS DURABLES**

**Motivation de l'avis :**

À partir des trois éléments suivants :

1. Le recensement des modalités d'accueil existant actuellement
2. Le retour d'expériences sur ces types d'accueil dans les départements
3. Le repérage des freins et des ressources,

Le groupe de travail a formulé un avis étayé permettant d'améliorer l'accès des enfants pupilles aux différentes formes d'accueil et ainsi leur permettre de tisser des liens affectifs durables.

Nous avons le devoir de sécuriser et de protéger, l'enfant pupille présente un réel besoin de stabilité, de continuité et de permanence, de liens affectifs durables. Ces fondamentaux sont incontournables quelles que soient les modalités d'accueil.

En effet, si l'adoption plénière reste la modalité la plus favorable si le projet est possible pour accompagner un enfant pupille de l'Etat dans sa vie, aujourd'hui le nombre de pupilles adoptables en augmentation est en inadéquation par rapport au nombre de familles bénéficiaires d'un agrément à l'adoption.

Depuis la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, instaurant la mise en place des Commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC) le nombre d'enfants pupilles est en augmentation, mais n'ont pas tous vocation à être adoptés, c'est pourquoi il est important de communiquer davantage sur les autres possibilités de protection à long terme car les attentes des candidats à l'adoption ne sont pas forcément en adéquation avec les besoins des enfants pupilles.

### 1.1 Les modalités d'accueil

Il nous est apparu important de clarifier les différents dispositifs existants, ceci dans le but de préciser leur contenu et d'éviter toute confusion, notamment avec « le tiers digne de confiance » qui n'est pas « le tiers bénévole » et le « mentorat » qui n'est pas un accueil mais la référence d'une personne aidante et estimée comme exemplaire.

Notons que les enfants pupilles de l'Etat ont des besoins spécifiques, conséquences d'une enfance heurtée et bousculée, de l'abandon et de la défaillance parentale subie.

Ils ont besoin d'un environnement bienveillant pour une nécessaire résilience... que l'on pourrait nommer ainsi :

- Besoin de sécurité et de stabilité,
- Besoins d'attention et d'ambition pour l'aider à retrouver l'estime de soi,
- Besoin d'un suivi médical qui prenne en compte la santé mentale.

### 1.2 Echanges sur retour d'expériences :

#### 1.2.1. Sur l'Adoption simple :

- Cette modalité est **trop peu exploitée**, trop souvent méconnue par les professionnels des services adoption, les membres des conseils de famille, les postulants.
- **Les conseils de famille devraient pouvoir interroger plus fréquemment cette possibilité**, dès lors que l'adoption plénière ne va pas de soi. Les tuteurs devraient **s'autoriser à définir des projets d'adoption avec l'accord du Conseil de Familles**.
- À noter que l'adoption simple concerne souvent les enfants dont les parents sont déficients ou atteints d'une pathologie psychique. **L'adoption simple peut être envisagée lorsque l'enfant a encore des liens familiaux**.
- Lorsque **les familles d'accueil se positionnent sur l'adoption simple**, ce sont souvent des réussites.

#### 1.2.2. Sur le parrainage :

Le parrainage de proximité permet à l'enfant confié à l'ASE de **tisser des liens** autres que ceux qui existent au sein de sa famille ou avec les professionnels qui l'accompagnent.

Le temps de la protection de l'enfance et le temps de parrainage sont complémentaires et ils doivent être compatibles. Cela nécessite de penser deux niveaux de garantie du lien de parrainage :

- Introduire le parrainage dans le projet pour l'enfant ou le projet de vie pour l'enfant pupille. C'est une décision importante sur laquelle s'accordent les adultes en charge de l'éducation de l'enfant.
- Inscrire le parrainage de proximité dans une durée différente de la mesure de protection de l'enfance.

Lorsqu'une démarche de parrainage a été initiée en amont d'un placement, il faut veiller à maintenir le lien et à l'inscrire dans le projet pour l'enfant ou le projet d'accès à l'autonomie.

**a) Les principes fondamentaux :**

Définis par le Décret n°2024-1106 du 3 décembre 2024 et précisés par la charte nationale du parrainage, applicable dans le cadre du soutien à la parentalité et de la protection de l'enfance. Les sept principes fondamentaux sont les suivants :

- Une démarche individualisée, concertée entre tous les acteurs
- Un engagement réciproque et solidaire
- Une relation durable et continue
- Une relation qui s'inscrit dans le respect de la place des parents, de l'autorité parentale, du choix de l'enfant et de la vie privée de chacun
- Une démarche au bénéfice de tous les enfants, de tous les parents, respectueuse des principes de neutralité politique, philosophique et confessionnelle
- Un droit à la protection et à l'intégrité pour chacun
- Une relation privilégiée qui doit être accompagnée et formalisée

**b) Finalité du parrainage de proximité :**

Instaurer, par des temps partagés et réguliers, un lien affectif et une relation de confiance entre un enfant mineur ou un jeune de moins de 21 ans et un ou plusieurs parrains ou marraines, adultes bénévoles. Le parrainage repose sur des principes d'échange, de réciprocité, d'enrichissement mutuel et sur la confiance.

- **Chaque parrainage est singulier**, en raison de l'âge de l'enfant, l'histoire familiale, ses besoins. Il doit donc y avoir une souplesse et une adaptabilité en fonction de chaque situation.
- **Il a besoin de temps** : celui de la réflexion, de la décision, de l'engagement, de la rencontre et du « choix mutuel », de l'accompagnement.
- **Il repose sur un engagement** volontaire de chacun (enfant, parents, parrain) et s'inscrit dans une relation aux effets durables.
- **Il s'inscrit dans la proximité géographique** pour pouvoir se construire dans la durée et faciliter les rencontres.
- **Il respecte l'autorité parentale**, les choix de l'enfant, la place et la vie privée de chacun.

Le parrainage relève tant du domaine de la protection de l'enfance que du service aux familles, de l'accompagnement à la parentalité.

Il est encadré par les dispositions spécifiques relatives à la protection de l'enfance prévues à l'article L.221-2-6 et aux articles D.221-27 à D.221-33 du Code de l'action sociale et des familles et la charte nationale du soutien à la parentalité prévue à l'article L.214-1-2 du Code de l'action sociale et des familles.



### 1.2.3. Sur le tiers durable et bénévole :

- Il s'agit d'un accueil qui s'organise par un tiers. Le terme « durable » précisé dans le titre, rend d'entrée de jeu cette modalité plus sécurisée et permet de faire évoluer la relation vers un accueil long.
- Le texte apporte quelques garanties notamment la responsabilité du Conseil départemental dans l'organisation d'un entretien annuel avec les personnes pressenties qui sont souvent issues de l'environnement de l'enfant.

Et pourquoi pas :

- *Envisager un agrément aux familles qui se positionnent en tiers bénévoles **et leur faire bénéficier d'une préparation comprenant une sensibilisation aux besoins des enfants confiés.***
- *Recourir aux listes des personnes agréées pour l'adoption, ce qui ferait gagner du temps*
- *Prévoir un congé au moment de l'accueil de l'enfant*

*Le conseil de famille garde la responsabilité du projet de vie pour éviter des adoptions de gré à gré quelles que soient les modalités.*

Ces différentes modalités d'accueil ne sont pas de même nature que le processus d'adoption.

#### **Des améliorations nécessaires :**

- **Renforcer les exigences** en matière de réalisation **du bilan médico-psycho-social et du projet pour l'enfant (PPE)** qui doivent, tous deux, ouvrir le champ des possibles et établir un projet de vie pour chaque enfant.

Les délais indiqués dans l'article L.225-1 du CASF, rédigé comme suit : « les enfants admis à la qualité de pupilles de l'Etat... bénéficient, dans les meilleurs délais, d'un bilan... » mériteraient d'être précisés afin d'être mieux respectés par les services départementaux.

- **Prioriser les bilans** auprès des enfants et l'accompagnement des familles agréées, plutôt que les familles candidates à l'adoption. Ceci aurait le mérite de **rééquilibrer le rapport « enfants adoptables et familles agréées »**.
- **Considérer l'intérêt supérieur de l'enfant**, en lui permettant de trouver un lien d'attachement au travers de modalités d'accueil, lui offrant ainsi une vie plus « ordinaire » que le « collectif ».

Ce qui suppose des garanties quant à la mise en œuvre de la loi, trop rarement appliquée :

- **Des garanties** sur les personnes ouvertes à ces modalités d'accueil,
- **L'exploitation de la liste des familles agréées** depuis un certain nombre d'années, en proposant, lors du renouvellement de leur agrément, une évolution de leur projet et en les encourageant à exploiter les voies du parrainage ou du tiers bénévole.
- **L'amélioration de l'information des familles candidates à l'adoption**, qui viennent se renseigner sur les modalités de l'adoption plénière et à qui il pourrait être présentées ces autres formes d'accueil possible.



- *La préparation à l'agrément à l'adoption doit mettre l'accent sur **la réalité du nombre d'enfants adoptables, leur âge et les profils réels des enfants pupilles de l'Etat** avec des exemples de mises en situation.*
- **Information particulière sur le parrainage** aux personnes agréées
- Mettre en place un **suivi des parrainages**
- **Former et accompagner les professionnels et bénévoles sur l'adoption simple** et le lien avec les familles biologiques

➤ **Le recueil de la parole de l'enfant :**

- La question d'associer les personnes concernées, y compris les mineurs reste posée.
- L'hypothèse de la constitution de groupe de paroles entre pairs concernés par ces questions de liens d'attachement est émise.
- La participation des enfants lors des conseils de familles, en leur rappelant leur droit à rencontre des membres du conseil de familles quand ils le souhaitent.

➤ **Le soin apporté à l'information donnée à l'enfant**

- L'information sur le statut de Pupille de l'Etat mérite d'être consolidée (cf guide des pupilles)
- Mettre en place un socle commun de formation des travailleurs sociaux sur les modalités d'informations des pupilles de l'Etat et des futures familles
- Le rôle du conseil de familles est important sur l'information donnée aux enfants.
- La présence des familles d'accueil aux séances de conseils de familles, **prévue par la loi**, sécuriserait l'enfant dans la représentation qu'il a de son statut de pupille.

<b>AVIS THÈME 1 : LIENS AFFECTIFS DURABLES</b>
--

L'adoption plénière reste le projet prioritairement examiné pour l'enfant pupille de l'Etat parce qu'il offre des garanties de cadre de vie sécurisé et qu'il s'inscrit dans la durée. Il est nécessaire aujourd'hui eu égard au nombre croissant d'enfants devenus pupilles de l'Etat du fait de l'intervention de la CESSEC, de développer d'autres modalités d'accueil, permettant ainsi à l'enfant de créer des liens affectifs durables (cf guide d'accueil des pupilles de l'Etat).

Ces modalités s'inscrivent dans :

- L'adoption simple
- L'accueil durable et bénévole
- Le parrainage

S'agissant du devenir de l'enfant, il est impératif de réaliser le bilan médical, social et psychologique, le PPE, le projet de vie, dans les délais tels que fixés par les textes. L'enfant, l'adolescent doit être associé systématiquement aux décisions qui le concernent.

Aujourd'hui, il apparaît nécessaire de renforcer l'information des professionnels, des bénévoles et des adoptants afin qu'ils s'approprient ces nouvelles modalités d'accueil et ainsi faciliter leur accès.

Si l'on peut convenir que les familles candidates à l'adoption n'ont souvent pas d'autre projet que l'adoption d'un enfant, souvent né dans le secret, le plus jeune possible, une ouverture sur ces modalités d'accueil pourrait être organisée lors de la réunion d'information.

En effet la réalité du nombre d'enfants adoptables doit être communiquée et ne peut être mise en corrélation avec l'augmentation du nombre de pupilles qui arrivent trop tardivement et de fait sont souvent non adoptables du fait de leur âge et des liens d'attachement tissés. La régulation du nombre d'agréments délivrés doit être envisagée afin de ne pas laisser de faux espoirs aux parents candidats à l'adoption.

Le rôle des professionnels doit permettre un accompagnement avant, pendant et après l'arrivée d'un enfant quelles que soient les modalités d'accueil retenues, étant précisé que les différentes modalités d'accueil ne sont pas de même nature que le processus d'adoption plénière et/ou simple.

## **2) FORMATION ET ACCOMPAGNEMENT DES ASSISTANTS FAMILIAUX**

### **Motivation de l'avis :**

L'enfant a besoin de stabilité et de continuité dans les liens affectifs ; l'accueil chez un Assistant Familial peut et doit lui permettre de vivre cet attachement, garant de son bon développement psychoaffectif dans le respect de son histoire personnelle.

Ce groupe de travail s'est penché sur le métier d'assistant familial à partir du besoin repéré :

- De la nécessité d'une formation renforcée pour chacun
- D'un accompagnement dans leur exercice professionnel (type analyse de pratique)
- D'une reconnaissance en tant que travailleurs sociaux à part entière.

Le métier d'assistant familial s'avère très complexe. Il est assigné à une permanence relationnelle, d'accès aux soins, de sécurité dans l'accompagnement d'enfants en souffrance et souvent marqués d'abandon, de négligences et ou de maltraitements...

En effet, le défi de l'assistant familial consiste à créer des liens avec un enfant sans certitude quant à la pérennité de la relation avec lui. De préserver une posture professionnelle tout en s'impliquant, soi-même et sa famille...

Chaque rencontre avec un enfant est singulière, unique, parfois filiale quand le projet d'adoption s'invite au vu de la situation et du niveau d'attachement avec l'enfant même si la vocation des familles d'accueil n'est pas d'adopter tous les enfants confiés !

L'entrée dans le métier n'est pas un hasard, elle est souvent guidée par une histoire personnelle et/ou parfois un besoin de réparation ; la principale motivation est surtout portée par la forte envie d'aider des enfants en difficulté et de travailler auprès d'eux en les accompagnant au quotidien. L'implication de ces professionnels pour assurer leur mission quotidienne auprès d'enfants en difficultés devrait pouvoir bénéficier d'un soutien pour permettre la juste mise à distance des affects.

C'est un métier qui isole : le travail à domicile, bien qu'offrant un cadre familial, limite les interactions avec les pairs et les collègues.

Bien que le travail d'équipe soit inscrit dans la loi (2005) comme partie intégrante du métier, il fait parfois défaut.

Le Code de l'action sociale et des familles (articles L.421-2 et L.221-2) définit clairement que l'assistant familial est "membre à part entière de l'équipe éducative mais ce n'est pas encore une réalité dans tous les territoires.

Cela est dû en grande partie à la situation de la protection de l'enfance aujourd'hui qui a pour conséquence entre autres un turnover incessant des référents éducatifs.

### **Prendre soin de ceux qui prennent soin**

La profession est « vieillissante » et un certain nombre d'assistants familiaux partira en retraite d'ici quelques années alors que le nombre d'enfants pris en charge par l'ASE est en forte augmentation. À cette problématique, s'ajoute celle de l'attractivité des métiers et la difficulté des départements qui peinent à recruter.

- Accompagner les assistants familiaux dans les temps d'appareillage lorsque l'enfant va vers une famille d'adoption, les recevoir systématiquement dans les Conseils de familles des enfants pupilles de l'État, au même titre que d'autres professionnels... sont autant de marques de reconnaissance de ce métier, nécessaires dans le parcours de l'enfant.
- Des conflits de loyauté avec la famille biologique de l'enfant accueilli, de la culpabilité, des pressions extérieures peuvent les amener à envisager un projet d'adoption de cet enfant car la séparation définitive avec l'enfant accueilli de longue date est difficilement envisageable, voire inenvisageable. Parce que les institutions ne pensent pas continuité du lien et aménagement de solutions pour maintenir ce lien dans l'intérêt de l'enfant.
- Favoriser la lecture du vécu de l'enfant dans la famille d'accueil rapportée par celle-ci dans le dossier de l'enfant (précieux pour le retour de celui-ci sur son histoire et sa consultation de dossier à l'âge adulte). Il faut accompagner les assistants familiaux dans la rédaction de rapports ou notes annexés aux dossiers des enfants, qui fassent état du quotidien de l'enfant avec eux, des liens d'attachement, des moments partagés, etc.

### **Comment attirer des nouvelles vocations ? Comment valoriser cette profession difficile et complexe ?**

- La question de la formation est centrale et doit être continue et approfondie au-delà des 300h obligatoires actuellement. Elle devra comporter un volet concernant les Pupilles de l'Etat. La question de la mise en place de temps d'analyse de la pratique professionnelle est incontournable. Former les Assistants familiaux aux troubles de l'attachement devient nécessaire.
- En effet, la nature des prises en charge s'est transformée : les enfants souffrent désormais de troubles plus graves. Les inégalités territoriales d'accès aux soins rendent la mission des assistants familiaux d'autant plus compliquée, alors que la dimension clinique et de soins de ce métier devient de plus en plus prégnante, voire prédominante pour de nombreux accueils.

- Il est impératif d'associer les assistants familiaux aux équipes ASE en tant que travailleurs sociaux, de leur permettre d'assister aux réunions de synthèse concernant l'enfant qu'ils accueillent et d'être entendus par le Conseil de famille.
- Comment les accompagner lorsqu'il y a changement de statut de l'enfant ? la possibilité d'adopter l'enfant est une décision qui nécessite un temps de réflexion.
- L'Assistant familial a besoin de répit : la loi en vigueur dit notamment ce qu'il faut faire sur la question du répit (1 week-end/mois de répit). La première étape serait que les assistants familiaux puissent prendre leurs congés.

- Le cumul d'emploi pour les fonctionnaires est en cours de réflexion au niveau national. Actuellement il est possible pour un agent public de cumuler plusieurs employeurs pour un même agrément mais il n'est pas possible de cumuler plusieurs emplois (emploi assistant familial + autre activité professionnelle). Il nous paraît important de dire que cela ne peut pas être un emploi à temps plein et que son agrément ne porte que sur un seul enfant plutôt grand.

Le cumul nous paraît d'autant plus complexe au regard des besoins de disponibilité physique et psychologique pour l'accueil d'un enfant protégé. L'accueil d'enfants de plus en plus grands et marqués de parcours complexes entraîne une disponibilité totale pour les accompagnements vers le soin et pour une présence soutenante à plein temps.

- Le Québec avec son organisation de banque mixte donne la possibilité aux personnes qui veulent adopter un enfant d'agir dans un premier temps à titre de famille d'accueil pour cet enfant et dans l'éventualité où l'enfant devient adoptable, ils ont l'assurance de pouvoir adopter l'enfant qu'ils ont accueilli. La famille d'accueil au Québec n'est pas professionnalisée, elle est accompagnée et perçoit simplement une indemnité. Tandis qu'en France être famille d'accueil renvoie au métier rémunéré d'assistant familial, avec une formation spécifique et un contrat de travail.
- Pour permettre le développement de l'accueil familial en perspective possible d'une adoption il vaudrait mieux parler d'accueil durable bénévole.
- Participation aux formations des travailleurs sociaux sur des tronc communs dans les écoles de formation. Prévoir une formation avec un cursus commun la première année avec un choix de filière possible à partir de la 2<sup>e</sup> année selon les trajectoires de carrières et des modules communs.
- Développer des pools d'assistants familiaux spécialisés pour traiter de situations complexes comme l'accueil exclusif de bébés nés sous le secret sans que la question de l'adoption ne se pose et qui permettent une transition pensée et accompagnée de ces enfants.
- La question du maintien d'une forme de lien de l'enfant avec l'assistant familial est fondamentale lorsque l'enfant qu'il a en charge est adopté par une autre famille.
- La loi Taquet instaure la fin d'activité à 70 ans, ce qui peut s'avérer très délétère pour un jeune en cours de construction. Dans l'intérêt de l'enfant, réfléchir aux possibilités d'aménagement dans le cas de placements longs afin que l'enfant puisse être maintenu dans sa famille d'accueil au-delà de la limite de fin d'activité fixée à 70 ans.

## AVIS THÈME 2 : FORMATION ET ACCOMPAGNEMENT DES ASSISTANTS FAMILIAUX

Le métier d'assistant familial est à reconsidérer au regard :

- De sa complexité
- Du manque de candidats
- Du besoin des enfants de faire famille

En sachant que ces enfants souffrent souvent de troubles (psychoaffectifs, comportementaux, addictions, etc.).

- Organiser une **conférence de consensus** sur l'avenir de l'accueil familial car il constitue la colonne vertébrale de la volonté de « familiarisation » de la protection de l'enfance
- Ouvrir la **plateforme numérique** « guide des bonnes pratiques » pour mutualiser les expériences et les bonnes pratiques. Une collaboration pourrait être trouvée avec la Banque des Territoires qui travaille aussi actuellement, à la suite du rapport Sichel, à la mise en place d'une « plateforme écosystémique », qui sera portée par un collectif de partenaires dans l'objectif de fédérer les acteurs du secteur autour des solutions, pratiques, connaissances partagées permettant d'améliorer l'accompagnement des enfants et des jeunes de l'ASE.
- **Garantir l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire** pour les enfants confiés
- **Garantir** une application égale des dispositions existantes sur l'ensemble du territoire pour les assistants familiaux.
- Organiser l'application du **droit de répit**.
- Favoriser le **cumul d'emplois** lorsque la situation le permet.
- **Renforcer la qualité de la relation** assistant familial/éducateur référent mieux intégrer les assistants familiaux dans les organisations.
- Rendre obligatoire la **présence d'un assistant familial durant la procédure d'agrément des familles d'accueil**. **L'agrément devrait être délivré par les services d'accueil familial** et non par les services de la PMI, compte tenu des spécificités des enfants accueillis en protection de l'enfance.

Il est nécessaire d'organiser un complément de formation des assistants familiaux, notamment sur les liens d'attachement, sur leur accompagnement professionnel et sur analyse de la pratique professionnelle. Leur intégration aux équipes ASE est incontournable de manière qu'ils soient associés aux réunions de travail qui concernent les enfants qu'ils accueillent. Leurs auditions, participations aux conseils de familles prévues par la Loi doivent être effectives.

Par ailleurs les auditions menées récemment dans le cadre du CNPE sur l'Accueil en famille ont souligné que l'accueil familial professionnel vit sans doute une transformation profonde : les nouveaux profils d'assistants familiaux ne projettent plus forcément d'exercer ce métier sur une longue période (les projections se font désormais autour de cinq-six ans d'exercice), ce qui n'est pas sans poser de nouveaux défis aux acteurs publics en charge de trouver des solutions de protection à long terme pour les enfants.

Au-delà du nécessaire renforcement de la fidélisation des assistants familiaux par l'amélioration de leurs conditions de travail, il faut sans doute imaginer un scénario de repositionnement du métier vers une fonction de transition (travail au retour en famille ou accompagnement de l'enfant vers des accueils bénévoles) ou au contraire favoriser les attachements durables en étendant davantage les responsabilités « nourricières » des assistants familiaux.

Dans ce cadre, cette piste d'extensions des responsabilités pourrait être examinée pour les pupilles de l'État dont le projet de vie consiste en un maintien dans leur famille d'accueil jusqu'à leur autonomie (sans adoption). Il s'agit de proposer, à travers un « mandat d'éducation », un cadre juridique permettant de reconnaître ces situations et l'appartenance familiale de ces enfants, en donnant des attributs de l'autorité parentale à la famille d'accueil. Ce mandat serait donné à l'assistant familial par le tuteur (le représentant de l'État) avec l'accord du Conseil de Famille. La piste d'un « mandat d'éducation » a été proposée en 2006, dans le rapport annuel du Défenseur des enfants en 2006, puis reprise dans le rapport de l'ONPE, Protéger l'enfant sur le long terme, publié en 2025. Cette piste prometteuse mériterait d'être approfondie, juridiquement et dans ses modalités pratiques.

La loi pose le principe de la participation des assistants familiaux au moins une fois par an aux réunions du conseil de familles mais il faut aller plus loin pour une intégration effective des assistants familiaux dans les équipes.

Ce sont des travailleurs sociaux qui doivent être considérés en tant que tels, tant du point de vue du statut que de leurs droits, particulièrement au regard de la nécessité d'un répit ou du droit au congé.

Un point d'attention qui est de ne pas confondre le métier d'assistant familial avec l'accueil durable et bénévole.

### **3) HANDICAP, BESOINS SPÉCIFIQUES ET BESOINS DE SOINS**

Les enfants déclarés pupilles ont eu, pour la plupart, des trajectoires complexes faites de ruptures, d'insécurité affective et sociale, d'exposition aux violences, voire d'exposition prénatale ou périnatale à des toxiques.

Ces traumatismes multiples peuvent avoir pour conséquences, des troubles somatiques, psychiques, des particularités de comportement, voir des handicaps.

De cette grande vulnérabilité physique et psychologique, il peut résulter, des besoins spécifiques en termes de soins, d'accompagnement médico-social, d'orientation scolaire...

L'hétérogénéité et la complexité des dispositifs sanitaires et médico-sociaux sur le territoire peut rendre difficile la poursuite des suivis déjà engagés ou la mise en place de nouveaux suivis souhaitables.

Les adoptants peuvent être ainsi confrontés à la nécessité d'organiser pour l'enfant (adolescent) et pour eux-mêmes des aménagements afin de répondre aux besoins spécifiques de l'adopté.

Il convient :

- D'apporter une vigilance et une facilitation à la transmission des informations médicales
- De guider et de favoriser l'organisation des soins ou des orientations à mettre en œuvre dans le nouveau territoire de vie de l'adopté.



**a) Transmission des informations médicales :**

Il s'agit à la fois de respecter les conditions du secret médical, dû à l'enfant (adolescent) mais aussi de transmettre les éléments de nature à éclairer :

- Les conseils de famille et le tuteur dans le choix d'une famille adoptante, adaptée à l'enfant,
- Les services de l'ASE dans les mesures d'accompagnement, et le travail d'appareillement.
- Aider le pupille, futur adopté, à s'approprier sa nouvelle vie, sans méconnaître son histoire (cf guide des bonnes pratiques du CNA).
- Informer de façon pertinente la famille adoptante sur les besoins spécifiques de l'adopté et les incertitudes quant à son devenir.

Les membres du conseil de famille et le tuteur sont détenteurs de l'autorité parentale, le dossier médical peut leur être transmis. Ils se sont engagés dans cette fonction à respecter le secret dû à l'enfant/adolescent).

Les services de l'adoption ne sont pas porteurs de l'autorité parentale.

Il y a donc nécessité de formaliser la transmission des informations médicales et d'en préciser le cadre médico-légal. Faut-il un CERFA (type MDPH) ? ou le projet de loi pourra apporter une clarification ?

Par ailleurs la transmission du dossier médical ne peut suffire, s'il n'est pas accompagné d'explications sur les observations, les résultats d'examens, les pathologies décelées et leur traitement, le pronostic et l'évolution...

*Les conseils de famille n'ont que très rarement parmi leurs membres des médecins susceptibles de transcrire les données médicales en éléments utilisables. Aussi il est indispensable qu'un médecin puisse être désigné pour ce faire. En principe, l'ASE a du fait de la loi, un médecin référent de la protection de l'enfance.*

En l'état actuel des ressources médicales disponibles (nombreux postes non pourvus), il appartiendra à chaque département de s'assurer de la désignation d'un médecin « passeur » parmi les médecins chargés de ce type de problématique au sein du département (médecins référents de la protection de l'enfance, médecins de PMI, médecins de conseils de famille, voir médecins assurant le suivi de cet enfant/adolescent depuis longtemps...)

Ce médecin pourra prendre contact avec les professionnels médicaux et paramédicaux et les psychologues qui suivent l'enfant/adolescent.

Le guide des pupilles de l'état, approche médico-psycho-social rédigé par le CNA, en 2025, cité ci-dessous, résume parfaitement les enjeux de cette transmission dans le paragraphe qui traite du contenu du bilan médico-psycho-social.

Il est donc possible de s'appuyer sur les dispositifs préconisés lorsqu'ils sont présents sur le territoire :

- Le bilan médico-psycho-social (guide CNA 2025)
- Les dispositifs expérimentaux « santé protégée », PEGASE (moins de 7ans), en cours d'évaluation



- Le médecin référent de la protection de l'enfance.

Ce travail parfois long d'appropriation par l'enfant, l'adolescent, est nécessaire pour la réussite de son projet de vie.

Nous noterons, que même si ce travail d'évaluation ne débouche pas sur l'adoption, il permettra aux jeunes de cheminer et aux professionnels de construire un projet le plus adapté à sa situation (autres accueils possibles).

#### **b) Accès aux soins du pupille et poursuite des suivis engagés :**

- 1- Pour les pupilles en situation d'adoption ou d'accueil durable : il s'avère nécessaire de sécuriser les suivis.

Durant leur parcours, certains pupilles ont eu besoin de suivis médicaux, psychologiques, paramédicaux, pédagogiques, d'orientation scolaire, de reconnaissance de handicap... Il est indispensable de poursuivre ces accompagnements. Le bilan médico-psycho-social peut également avoir révélé de nouveaux besoins.

La complexité et l'hétérogénéité des dispositifs sanitaires, médico-sociaux et libéraux sur le territoire rendent nécessaires l'organisation de relais au cas par cas, selon les ressources du nouveau lieu de vie de l'adopté.

Le changement de département, voire de région nécessite de personnaliser l'accompagnement des adoptants dans ces démarches d'accès aux soins (repérage et contact avec les services médicaux, les professionnels de leur territoire, démarche MDPH et d'orientation scolaire) et de leur permettre d'avoir recours à une aide si de nouveaux besoins se faisaient sentir.

Nous préconisons de désigner une personne référente pour ces démarches que les adoptés et les adoptants, pourront solliciter. Pour plus de cohérence, cette personne pourra être choisie parmi les professionnels ayant accompagné la démarche d'adoption.

Selon les problématiques, cette personne référente pourra solliciter le ou les médecins, les psychologues ayant participé aux soins, aux transmissions ou aux évaluations.

Dans la plupart des cas le recours aux dispositifs de droits communs devrait pouvoir permettre le maintien des suivis, néanmoins il s'agira d'être vigilant aux financements des suivis préconisés. Il pourrait être proposé que les dispositifs « Santé protégée », lorsqu'ils sont effectifs, puissent permettre cette vigilance.

- 2- Pour les situations des pupilles restant confiés aux services de l'ASE :

Les enfants/adolescents pupilles doivent pouvoir bénéficier des dispositifs « Santé protégée » qui veillera sur la coordination de leurs besoins en santé et leurs effectivités.

Il est reconnu que les suivis nécessaires ne sont pas toujours pérennes pour les enfants confiés. Les aléas de leur lieu de vie, les multiples déplacements rendent parfois difficile la continuité de soins indispensables et rajoutent des vécus de ruptures.

Particulièrement les enfants et adolescents accueillis dans des institutions se voient privés de leurs suivis pour des questions organisationnelles de leur lieu d'accueil.

Les familles d'accueil accueillant plusieurs enfants peuvent également être en difficulté.

Pour ces enfants/adolescents confiés, devenus pupilles, changer de professionnels de soins peut être une rupture de plus et leur faire perdre confiance dans la possibilité de liens thérapeutiques durables.

Le professionnel du soin n'est pas toujours interchangeable, il est parfois le seul qui le connaît depuis sa toute petite enfance, qui connaît ses parents et l'histoire de ses placements successifs.

Il s'agit d'évaluer individuellement la place de ces professionnels du soin dans la possibilité de maintenir un lien, même épisodique.

Des dispositifs spécifiques d'accompagnement de ces enfants et adolescents devraient être réfléchis sur le territoire.

Nous défendons la nécessité de maintenir les suivis engagés, dans un souci, de maintenir le lien avec le professionnel du suivi surtout lorsqu'il est approuvé par l'enfant/adolescent.

Il s'agit donc :

- De privilégier un lieu d'accueil accessible au maintien de ce lien à chaque fois que cela est possible et de travailler le relais quand il est indispensable.
- De développer des équipes mobiles,
- De prendre le temps de construire des relais pérennes,
- De s'assurer du financement des transports s'ils sont nécessaires (taxi)
- De soutenir les assistants familiaux et les institutions dans la mise en place des suivis (transports, matériel d'aménagement propre aux besoins de l'enfant, situation de handicap)

*La question de l'accompagnement des adolescents pupilles qui pour certains arrivent tardivement dans le statut de pupilles doit recueillir toute l'attention des membres des conseils de famille, de la communauté éducative et des professionnels.*

L'approche de la majorité et de la sortie du statut de pupille est souvent vécue comme la perspective d'un nouvel « abandon ». Cette situation doit être l'opportunité de les mettre en lien avec les représentants des ADEPAPE qui siègent dans tous les conseils de famille. La mission de ces ADEPAPE (définies dans le CASF et récemment rappelée dans la loi adoption de 2022) est de les représenter et de les accompagner dans leurs premiers pas d'adultes.

Tous les enfants et adolescents pupilles présentent, au regard de leur histoire un fort sentiment d'abandon, que le travail social, même de qualité, n'arrive pas à soulager. Les anciens de la protection de l'enfance, engagés dans les ADEPAPE constatent combien cela constitue une atteinte à « l'estime de soi » et les freinent dans leurs projets.

Les partages de vécus d'expériences entre pairs de ces associations sont de nature à permettre le dépassement de cette perspective de solitude et d'absence de « filet de sécurité », qui se traduit souvent par une instabilité psychologique due à la peur de l'avenir.

Certains d'entre eux multiplient les conduites à risques (suicides, mutilations, prises de toxiques, comportement délictueux...). Ils s'avèrent très compliqué de trouver des structures ou des constellations de structures susceptibles de les accompagner. Il serait pertinent de mener une réflexion avec les différents partenaires (PJJ, ASE, services de pédopsychiatrie et du médico-social...) pour construire un accompagnement bienveillant et soutenant en l'absence de soutien parental.

### AVIS THEME 3 : handicap, besoins spécifiques et besoins de soins

- **Eclaircir** le cadre médico-légal de la transmission des données de santé mentale et physique (CERFA ou projet de loi).
- **Privilégier** dans chaque conseil de famille la désignation d'un médecin en tant que personne qualifiée, à défaut s'assurer de la présence d'un médecin pour des explications sur les observations, les interprétations des examens réalisés, les pathologies décelées et leurs traitements, le pronostic, l'évolution...
- **S'appuyer** sur les observations de Santé protégée et du bilan médico-psycho-sociale pour définir les besoins en santé du pupille.
- **Accompagner** de manière personnalisée, concrète et durable les suivis engagés ou préconisés, avec une vigilance particulière lors des changements de lieux et de territoires.
- **Formaliser** des aides spécifiques au maintien des suivis lorsque les modes organisationnels des lieux d'accueil les mettent en péril (transport, horaires...)
- **Faciliter** la mise en relation et le recours à l'expertise du vécu d'expériences des représentants des ADEPAPE, membres des conseils de Famille au plus tard à l'entretien des 16/17 ans.

#### 4) LE DELAISSEMENT PARENTAL ET SES CONSÉQUENCES

Le délaissement parental a des effets délétères sur le développement psycho-affectif de l'enfant.

En cas de délaissement parental, il convient de mettre en adéquation le cadre juridique de prise en charge de l'enfant protégé avec ce qu'il vit au quotidien et de repenser son statut afin de répondre au mieux à son besoin de sécurité et de continuité. Nous ne nous intéresserons ici qu'au cas des enfants délaissés déjà confiés en protection de l'enfance.

Il est nécessaire de s'assurer de la bonne information de l'enfant à toutes les étapes de la procédure afin qu'il en saisisse le sens.

Si aucun adulte présent dans la vie de l'enfant ne peut en assurer la charge, l'enfant sera admis en qualité de pupille de l'Etat et un tuteur et un conseil de famille prendront pour lui les décisions dans

son intérêt. Ces décisions, éclairées par un bilan médical, psychologique et social de l'enfant peuvent aller jusqu'à un changement de filiation si l'adoption est son projet de vie.

En France, le code civil énonce : « Un enfant est considéré comme délaissé lorsque ses parents n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires à son éducation ou à son développement pendant l'année qui précède l'introduction de la requête, sans que ces derniers en aient été empêchés par quelque cause que ce soit. » (Article 381-1).

Lorsque l'enfant est délaissé, une demande en déclaration de délaissement parental doit être obligatoirement transmise au tribunal judiciaire, à l'expiration du délai d'un an par la personne, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant (article 381-2 C. Civil). La preuve doit être apportée que des mesures appropriées de soutien aux parents leur ont été proposées et qu'ils ne s'en sont pas saisis.

« C'est ainsi que la déclaration judiciaire de délaissement parental est devenue le premier mode d'admission de l'ensemble des enfants ayant le statut de pupilles de l'État »<sup>1</sup> au 31 décembre 2023, concernant 57 % des enfants pupilles contre 36 % au 31 décembre 2013<sup>2</sup> mais marque un léger recul (- 4% pour les enfants admis en 2023 par rapport à 2022) au profit du retrait total de l'autorité parentale (+ 4 %).

Malgré cela, le délaissement parental est un phénomène souvent progressif de désengagement des parents dans la vie de leur enfant, qui tarde à être reconnu laissant ainsi l'enfant dans une attente interminable.

*« Selon P. Liébert, modifier le statut d'un enfant qui vit une situation d'abandon, de délaissement ou le maintien d'une relation parentale d'emprise ou de violence est nécessaire pour le protéger, pour l'aider à donner du sens aux événements qu'il vit en reconnaissant la souffrance qu'il éprouve et pour lui permettre de nouer d'autres appartenances familiales »*

Envisager de faire perdre aux parents le pouvoir de décisions pour leur enfant peut être considéré comme un échec à la mission de soutien ou de restauration des compétences parentales des professionnels de l'ASE. Or, l'idéologie du retour n'est pas protectrice pour l'enfant.

Il convient de fixer des objectifs concrets avec des échéances précises avec les parents. La systématisation du projet pour l'enfant associant les parents permettrait d'aller dans ce sens. Un regard pluriprofessionnel et pluri-institutionnel est alors nécessaire pour penser un changement de statut et un projet de vie durable correspondant aux besoins fondamentaux de l'enfant. C'est le rôle des CESSEC (commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE) qui doivent être mises en place par les présidents de conseils départementaux depuis la loi relative à la protection de l'enfant du 14 mars 2016 (art. L. 223-1, alinéa 5, CASF). Leur composition et leur fonctionnement sont fixés par le décret du 30 novembre 2016. Les CESSEC doivent examiner la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an (et tous les 6 mois pour les enfants de moins de 3 ans) lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins. Pour ce faire, certains départements ont mis en place des « sous-commissions » afin d'examiner un nombre plus important de situations.

Aujourd'hui, une augmentation des requêtes en délaissement parental et des admissions en qualité de pupilles de l'Etat depuis 2016 est nettement le résultat de la généralisation progressive des CESSEC sur le territoire national mais leurs modalités de saisines restent disparates.

Pour autant, l'âge moyen des enfants au moment de leur admission en qualité de pupille de l'Etat à la suite d'une déclaration judiciaire de délaissement parental (DJDP) est de 8,4 ans après avoir connu une durée moyenne de 6,3 ans de présence à l'ASE. Ces admissions tardives permettent difficilement des projets de vie pérennes, c'est-à-dire au-delà de 18 ans et la majorité constitue 60 % des motifs de sortie du statut des pupilles de l'Etat admis à la suite d'une DJDP.

### 1.1. La question du temps

Plus l'enfant est confié jeune, plus il a de risque que son parcours en protection de l'enfance dure jusqu'à sa majorité. Or, le placement de longue durée ne répond pas toujours au besoin de sécurité affective de l'enfant (ruptures dans les lieux de vie, insécurité des audiences annuelles). **Cela fait écho à un débat plus large autour du caractère provisoire des mesures de protection de l'enfance et du délai entre le délaissement de fait et l'inscription dans un projet durable, qui peut être une adoption, pour prévenir le « délaissement institutionnel ».**

Une évaluation précoce de ce que vit l'enfant et des ressources de son environnement permet d'envisager un projet pour lui sur le long terme et le cas échéant un changement de son statut. Faut-il prévoir une durée maximale des mesures de placement en fonction de l'âge de l'enfant comme au Québec afin de faire un projet de vie alternatif ? Si oui, dans quels délais (au Québec : 12 mois pour les enfants âgés de 0-2 ans, 18 mois pour les 2-5 ans et 24 mois pour 6 ans et +).

Le décret n° 2025-900 du 5 septembre 2025 relatif à l'accueil des enfants de moins de trois ans en pouponnière instaure une durée de l'accueil limitée à celle qui est strictement nécessaire aux besoins de l'enfant. Elle ne peut dépasser quatre mois, renouvelable une fois, après une évaluation pluridisciplinaire de l'évolution de la situation de l'enfant permettant de déterminer si le maintien en pouponnière reste adapté à ses besoins fondamentaux. **Faut-il envisager une saisine obligatoire de la CESSEC pendant ce laps de temps ?** Pour rappel, la CESSEC doit examiner tous les six mois la situation des enfants de moins de trois ans.

### 1.2. Les ressources

Au Québec il existe un référentiel chargé d'aider à l'évaluation des facteurs de risque de délaissement. **Proposition d'élaborer et de mettre à la disposition de tous les territoires un outil, un référentiel, validé, d'évaluation du risque de délaissement parental** comme le préconise l'étude ONPE « Protéger sur le long terme ».

Certains départements proposent un soutien juridique spécialisé pour venir en appui sur la connaissance des différents statuts possibles et au montage des requêtes permettant ainsi de motiver les rapports en vue d'une décision judiciaire plus rapide. En effet, « la rédaction de ces écrits demande une technicité et une rédaction différentes des rapports d'échéance en assistance éducative, la synthèse et l'argumentation étant à privilégier plutôt qu'une exhaustivité des informations concernant l'enfant et la prise en considération de tous les points de vue ».

« D'autres ont mis à disposition des compétences spécifiques en soutien des professionnels impliqués dans la situation, aux différentes étapes de l'évaluation et des procédures relatives au changement de statut ». Des « psychologues peuvent intervenir pour évaluer, d'une part, les configurations de dysparentalité, délaissement, empêchement du parent (etc.) et, d'autre part, les effets sur l'enfant des troubles parentaux ou du lien, des incapacités parentales, etc.

Ils peuvent également être sollicités en soutien de l'enfant, des parents et/ou des professionnels dans les processus de changement de statut – pour recueillir leur parole sur la situation et la manière dont ils la vivent, leurs souhaits et craintes pour l'avenir, et contribuer à imaginer des accompagnements adaptés dans ce contexte. »

En effet, la question du recueil de la parole de l'enfant étant complexe eu égard à son discernement, il apparaît nécessaire d'accompagner sa parole ou de traduire ses comportements.

L'information des parents durant le process reste également à valoriser en insistant sur la différence entre filiation et éducation.

En effet, le statut de pupille de l'Etat n'a pas d'effet sur la filiation. Seule l'adoption plénière substitue le lien de filiation adoptive au lien avec les parents biologiques. Le travail d'accompagnement vers une remise volontaire par les parents en vue de l'admission de leur enfant au statut de pupille, cela pourrait être une préconisation de la CESSEC.

Comme le préconisent les autrices du rapport ONPE des ressources sur les questions d'adaptation du cadre juridique de protection pourraient être développées, autour et au-delà de la CESSEC, en appui des professionnels de terrain possiblement impliqués dans les processus d'évaluation et de changement de statut (sensibilisation, repérage), voire de centraliser la rédaction des requêtes.

Se pose également la question de la **formation** de tous les acteurs intervenants dans le processus (professionnels, membres de la CESSEC...). La création de process institutionnels et la formation initiale et continue des travailleurs sociaux et des professionnels en lien avec les enfants protégés restent à construire (comparaison avec les informations préoccupantes qui font l'objet de formation et de process) pour une culture commune.

### **Les délais judiciaires et la sécurisation des procédures**

Les services ASE ne sont pas liés à l'avis de la CESSEC qui n'est pas toujours suivi d'effet. Lorsque le changement de statut est préconisé, il est constaté des délais parfois conséquents entre l'avis de la CESSEC et la saisine de l'institution judiciaire. **Faut-il encadrer ces délais ? Préconiser un avis conforme de la CESSEC ?**

Après le dépôt de la requête, les délais d'audiencement sont longs dans de nombreuses juridictions pouvant mettre jusqu'à 18 mois. Afin d'éviter un renvoi à une autre audience, certains départements ont fait le choix d'assigner systématiquement les parents par voie de commissaire de justice, malgré le surcoût engendré par cette procédure.

L'étude « quelle approche pour les placements longs ? » indique que « *Les compétences des juridictions sont éclatées en fonction des mesures sollicitées dont les motifs diffèrent d'une mesure à l'autre* ». Le rapport de l'ONPE « Protéger l'enfant sur le long terme » fait également le constat que « *Les entretiens avec les professionnels du monde de la justice et ceux du travail social convergent sur la difficulté à repérer et à articuler l'ensemble des procédures et des acteurs concernés par les différents cadres juridiques de protection des mineurs au sein de l'institution judiciaire, en dehors de la procédure d'assistance éducative devant le juge des enfants. Ainsi, le juge aux affaires familiales peut être saisi afin d'obtenir une délégation d'autorité parentale ou lorsque l'un des parents demande l'exercice exclusif de l'autorité parentale. Il est également compétent pour les tutelles exercées par le conseil départemental ou les tutelles familiales concernant les mineurs. La déclaration judiciaire de délaissement parental dépend de la compétence de la chambre civile du tribunal judiciaire tandis qu'un retrait d'autorité parentale peut être décidé soit par cette chambre civile soit par les juridictions pénales (tribunal correctionnel ou cour d'assises)* ».



Les autrices du rapport de l'ONPE « protéger l'enfant sur du long terme » proposent d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de l'organisation judiciaire en regroupant autour d'un greffe et d'un magistrat référents l'ensemble des contentieux relatifs à la protection judiciaire de l'enfant hors assistance éducative (délégation, délaissement et retrait de l'autorité parentale, tutelles). **Le CNA soutient cette proposition.**

**Après la décision judiciaire, il est également constaté une difficulté pour obtenir le certificat de non-appel dans des délais raisonnables laissant l'enfant dans un « no mans land » où l'admission en qualité de pupille attend le caractère définitif du jugement. Là encore l'intervention systématique d'un commissaire de justice permettrait d'encadrer les recours contre d'éventuelles irrégularités des notifications et de « garantir » le caractère définitif des décisions.**

La possibilité de restitution aux parents de l'enfant déclaré délaissé n'est pas très claire. Même si une disposition réglementaire prévoit une procédure de réintégration des parents dans leurs droits, le Code civil est muet sur le sujet. **Il conviendrait de clarifier ce point** sachant en revanche, que la demande de restitution n'est plus recevable si l'enfant a été placé en vue d'adoption.

#### AVIS THÈME 4 : LE DÉLAISSEMENT PARENTAL ET SES CONSÉQUENCES

**Le délaissement parental** est souvent repéré trop tardivement, entraînant des parcours de placement longs et instables pour les enfants confiés à l'ASE. Cette situation compromet leurs besoins fondamentaux de sécurité, de continuité et d'attachement. L'intérêt supérieur de l'enfant commande un repérage précoce du délaissement parental, une simplification des procédures et une harmonisation du droit et des pratiques professionnelles. Il est recommandé de soutenir :

- **Le renforcement du rôle des CESSEC** : avis conforme des préconisations et délai encadré de mise en œuvre.
- Une **réduction du délai préalable** à la requête de 12 à 8 mois pour les plus jeunes enfants de moins d'un an.
- **L'élaboration d'un référentiel d'évaluation et des formations dédiées** pour les professionnels.
- **L'adaptation du recueil de la parole de l'enfant** en fonction de son discernement.
- **La systématisation de l'information des parents.**
- **Une harmonisation du droit** (CASF et le code civil) incluant la notion de durée maximale de placement en assistance éducative en fonction de l'âge de l'enfant.
- Le regroupement des procédures de délaissement, retrait d'autorité parentale et tutelles des mineurs dans un même service judiciaire.
- **La sécurisation des procédures** en systématisant les commissaires justice pour les convocations et notifications adressées aux parents.
- Le développement de ressources dédiées.
-



## 5) PRÉPARATION, ACCOMPAGNEMENT ET SUIVI DES CANDIDATS À L'ADOPTION - APPARENTEMENT, SÉCURISATION DU PROCESSUS ADOPTIF :

### **Motivation de l'avis :**

Dans un contexte d'augmentation du nombre de pupilles de l'Etat à besoins spécifiques, favoriser leur adoption nécessite de garantir information, préparation et accompagnement des candidats à l'adoption afin de sécuriser le processus adoptif et éviter les échecs d'adoption.

En effet, les pupilles de l'État présentent des vulnérabilités liées à l'exposition fréquente à des risques in utero (prise de toxiques ou d'alcool par la mère de naissance, absence de suivi de grossesse lié à une situation d'errance ou de déni de grossesse...) pour les bébés nés dans le secret. Les naissances prématurées sont également nombreuses concernant ces nourrissons.

La question de l'aléa est très présente eu égard aux conséquences sur le développement de l'enfant.

La population des enfants admis dans le statut de pupille après une procédure judiciaire augmente nettement. Ces enfants présentent des vulnérabilités cumulées telles négligences, maltraitements, ruptures de placement, troubles d'attachement, TDAH, retards d'apprentissage...

L'adoption nationale concerne ainsi des enfants présentant des besoins spécifiques dont certains sont très importants.

Il faut souligner que toute amélioration de ce processus est de nature à réduire les risques d'échec de l'adoption. C'est l'enfant qu'il faut mettre au cœur des préoccupations : l'objectif premier est de lui donner la famille offrant les conditions les plus favorables à son épanouissement.

**Objectif 1 :** Renforcer et harmoniser l'information et l'accompagnement des candidats à l'adoption, et assurer une formation suffisante de tous les intervenants.

**Renforcer l'information et l'accompagnement des candidats à l'adoption** afin de leur permettre de mieux en mesurer les difficultés et les aider à faire évoluer leur projet d'adoption pour le rendre davantage en harmonie avec la situation des enfants adoptables paraît donc primordial.

**Travailler à une harmonisation des notices d'agrément des candidats à l'adoption.** Détailler plus précisément les notices permet aux équipes adoption des départements de mieux définir les contours du projet.

Cela permettra avec l'aide de la Base de Données Nationale des Agréments de mieux identifier les candidats potentiels pour un enfant à besoins spécifiques.

**Ce travail peut s'envisager au moment de l'évaluation de l'agrément et des actualisations**

**Objectif 2 :** Renforcer le soutien à la parentalité durant l'apparentement, en post-adoption et au-delà si nécessaire.

Donner aux familles adoptantes la possibilité d'être accompagnées après l'adoption et faciliter leur accès à une aide possible pour prévenir ou surmonter leurs difficultés éventuelles doit être primordial, y compris les adoptions par les familles d'accueil.

**AVIS THÈME 5 : PRÉPARATION, ACCOMPAGNEMENT ET SUIVI DES CANDIDATS À L'ADOPTION – APPARENTEMENT, SÉCURISATION DU PROCESSUS ADOPTIF**

Au regard des travaux conjoints du CNA et du CNPE, il est proposé de renforcer l'information, la préparation et l'accompagnement des candidats à l'adoption afin de mieux répondre aux besoins spécifiques des pupilles de l'État, dont la vulnérabilité s'accroît.

La montée en nombre d'enfants présentant des troubles, des parcours marqués par des maltraitances ou des ruptures de placement impose parfois une recherche de famille au niveau national dans le cadre du flux inversé. Une harmonisation des pratiques départementales est à rechercher.

Il est recommandé :

- De préciser les notices d'agrément, d'améliorer la formation des candidats et de structurer un accompagnement continu, y compris post-adoption à la demande.
- Le développement d'outils nationaux (un référentiel de préparation), d'un réseau de professionnels spécialisés en adoption ou une mesure type aide éducative à domicile « Adoption », contribuant à la sécurisation du processus.
- Le renforcement du soutien aux familles lors de l'appareillement et du suivi en vue d'adoption, en prévention des ruptures.
- La diffusion d'initiatives comme le programme « Flux inversé » faciliterait l'adoption d'enfants à besoins spécifiques.

**Ces mesures conjuguées permettront de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'adoption**

**LES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES**

**Sandra Rousseau :**

Travailleuse sociale membre de l'ordre des travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec

**Marie-Laure Bouet-Simon**

Psychologue clinicienne. Co-auteure de l'ouvrage « des alternatives à l'adoption »

**Morgane Denoyelle**

Chef de projet, ville de Paris : besoins fondamentaux des enfants protégés et liens durables

**Lise-Marie Schaffhauser**

Présidente de l'Union nationale d'associations de parrainage de proximité

**Thierry Herrant**

Vice-Président de l'Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistants maternels, membre du Conseil national de la protection de l'enfance, animateur du groupe de travail « accueil en famille » du CNPE

**Bénédicte Aubert**

Directrice générale de la Fondation Grancher, membre du Conseil national de la protection de l'enfance, animatrice du groupe de travail « accueil en famille » du CNPE