

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Une politique inadaptée
au temps de l'enfant

Projet de rapport public thématique

Sommaire

Procédures et méthodes.....	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction.....	19
Chapitre I Les ambitions du législateur tardent à se concrétiser et le pilotage de cette politique se révèle défaillant.....	25
I - Le législateur a dessiné un cadre ambitieux pour la protection de l'enfance, qui reste en partie inappliqué.....	25
A - La protection de l'enfance représente un enjeu social majeur.....	25
B - Les lois de 2007 et de 2016 sur la protection de l'enfance affirmaient une ambition forte	28
C - La mise en œuvre du cadre législatif demeure largement inachevée	31
D - La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020- 2022 constitue une nouvelle étape non aboutie	34
II - Le pilotage national de la protection de l'enfance apparaît fragmenté et inefficient	35
A - Mal coordonnées, les instances de pilotage national remplissent difficilement leur mission.....	37
B - Le dispositif statistique n'est pas adapté aux enjeux de la protection de l'enfance qui manque d'outils partagés	42
C - La gouvernance de la protection de l'enfance doit être clarifiée et simplifiée	48
III - Le pilotage local de la protection de l'enfance ne dispose pas de réel levier.....	50
A - Le schéma départemental de la protection de l'enfance a du mal à trouver sa place.....	50
B - L'organisation de la justice est peu opérationnelle et la concertation avec les départements insuffisante	51
C - La coordination des services de l'État au niveau départemental se révèle inexistante	57
D - Des disparités territoriales persistantes	58
Chapitre II La réactivité des acteurs locaux est insuffisante pour garantir la qualité de la prise en charge des enfants.....	63
I - Les départements tardent à s'adapter aux nouveaux enjeux de prise en charge	63
A - L'organisation des départements ne correspond toujours pas aux enjeux actuels.....	63
B - Le dispositif d'accompagnement s'adapte trop lentement aux besoins des enfants.....	65

C - L'accueil et la prise en charge des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés sont devenus des enjeux majeurs pour les départements.....	69
II - Les opérateurs doivent devenir des acteurs à part entière de cette politique.....	71
A - Trop souvent, les opérateurs publics sont porteurs de lourdeurs et de complexité	71
B - Les mutations du secteur privé, majoritairement associatif, doivent être encouragées	72
C - Dans le public comme dans le privé, les ressources humaines représentent un enjeu pour l'avenir.....	74
D - Le renforcement de l'évaluation et du contrôle des opérateurs s'avère indispensable	76
III - Le partenariat entre le département et ses opérateurs ne dispose pas de leviers à la hauteur des enjeux	79
A - La prise en charge des enfants ne fait pas l'objet d'une définition partagée	79
B - Des outils de structuration de l'offre pourraient être mieux utilisés.....	81
Chapitre III L'intérêt de l'enfant exige une prise en charge précoce et un accompagnement dans la durée	87
I - Alors que l'intérêt de l'enfant exige une intervention précoce, les délais tendent à s'empiler	87
A - La prévention demeure marginale.....	88
B - Le traitement des informations préoccupantes reste trop long	89
C - Les délais dans la prise de décision d'une mesure de protection tendent à s'empiler	92
D - L'accueil d'urgence est opérationnel mais la recherche d'une orientation adaptée reste difficile	95
E - L'évaluation de minorité et d'isolement des jeunes se déclarant MNA doit être professionnalisée	96
II - Le parcours de l'enfant doit être sécurisé	99
A - Le projet pour l'enfant reste insuffisamment utilisé	100
B - Une clarification des relations avec les parents est nécessaire	102
C - Le suivi du parcours par les professionnels est à améliorer	106
D - Des progrès restent à accomplir dans la prise en compte de la santé des enfants	108
III - L'avenir des enfants protégés doit être mieux préparé.....	112
A - Le suivi du parcours scolaire et de la formation des enfants protégés se révèle défaillant	112
B - La sortie du dispositif de protection de l'enfance pâtit des lacunes de l'accompagnement.....	114
C - Les enjeux de droit au séjour et d'accès à la nationalité des MNA sont insuffisamment suivis	119
Conclusion générale	123
Liste des abréviations.....	125
Annexes	127

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou par le Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d’instruction, comme leurs projets ultérieurs d’observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L’un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

La présente enquête a été pilotée par une **formation inter-juridictions** (FIJ). Elle associe **trois chambres de la Cour** (les quatrième, cinquième et sixième chambres), ainsi que **onze chambres régionales des comptes** (CRC) en **métropole** (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Ile-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Normandie, Occitanie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d’Azur) et **deux en outre-mer** (La Réunion et Mayotte).

Au niveau national, trois contrôles ont été réalisés. Le premier a été effectué par la quatrième chambre de la Cour sur le rôle du ministère de la justice en matière de protection de l’enfance. Parallèlement, des investigations ont été diligentées dans plusieurs tribunaux judiciaires et cours d’appel, ainsi que dans des services déconcentrés de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (Aisne, Hautes-Alpes, Bouches-du-Rhône, Gironde, Indre, Maine-et-Loire, Nièvre, Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales, Paris, Tarn-et-Garonne et Val-d’Oise). Les deux autres contrôles ont été réalisés par la cinquième chambre de la Cour, l’un sur le pilotage national de cette politique, le second sur les mécanismes et dispositifs nationaux applicables aux mineurs non accompagnés (MNA).

Au niveau local, un **large échantillon** a été sélectionné, en privilégiant une **approche par territoire**, avec des contrôles des chambres régionales des comptes concomitants portant sur le département, les opérateurs publics ou privés, et par délégation de la Cour, la ou les juridiction(s) concernée(s), afin de pouvoir étudier les interactions entre les différents acteurs sur le terrain. Au total, **plus de 75 structures (départements, opérateurs associatifs, établissements publics départementaux de protection de l’enfance et institutions judiciaires, etc.) ont été contrôlées sur plus de 30 territoires.**

Le contrôle des opérateurs associatifs constitue une innovation majeure par rapport à la précédente enquête, dont les observations et recommandations ont été publiées en 2009 dans un rapport public, sous le titre « la protection de l'enfance »¹. En effet, les juridictions financières se sont vu octroyer une compétence nouvelle en application de l'article 109 de la loi du 26 janvier 2016 relative à la modernisation de notre système de santé, pour contrôler les personnes morales de droit privé à caractère sanitaire, social ou médico-social mentionnées à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. Cette catégorie recouvre notamment les établissements ou services prenant en charge habituellement des mineurs et des majeurs de moins de 21 ans relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE), ou mettant en œuvre les mesures ordonnées par le juge dans le cadre de la protection de l'enfance.

Une **revue de littérature** a été réalisée afin d'intégrer des éléments de **paragonnage international** et plusieurs auditions ont été organisées avec différents acteurs de la protection de l'enfance, afin d'éclairer certaines thématiques spécifiques (recherche, soins, crise sanitaire liée à la covid 19, etc.).

Une première audition a ainsi eu lieu en mars 2018 avec Mme Isabelle Fréchon, sociologue et démographe, qui a dirigé la seule étude existante² sur les parcours des enfants placés. De même, Mme Nathalie Vabres, pédiatre coordonnatrice à l'unité d'accueil des enfants en danger au CHU de Nantes, a été entendue en octobre 2019 afin d'appréhender la question du repérage des enfants en danger et de la prise en charge médicale des enfants protégés. Une seconde série d'auditions a, enfin, été organisée en mai-juin 2020 sur la question de l'impact de la crise sanitaire liée à la covid 19 sur le secteur de la protection de l'enfance. Ont ainsi été entendus deux juges des enfants, ainsi qu'un représentant du parquet ; le principal syndicat employeur du secteur social associatif, NEXEM ; la convention nationale des associations de protection de l'enfance (Cnape) ; l'assemblée des départements de France (ADF) ; l'association nationale des directeurs de l'action sociale et de santé des départements et des métropoles (Andass) ainsi qu'un préfet de département.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 2 septembre 2020, par la FIJ, présidée par M. Frédéric Advielle, conseiller maître, président de la chambre régionale des Hauts-de-France et composée de M. Dominique Antoine, M. Michel Clément, Mme Nathalie Casas, M. Philippe-Pierre Cabourdin, Mme Mireille Faugère, conseillers maîtres, de M. Christian Martin,

¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique, La protection de l'enfance*, octobre 2009, La Documentation française.

² *Etude longitudinale sur l'autonomisation des jeunes après un placement* (Elap), Institut national des études démographiques (Ined).

M. Nacer Meddah, M. André Pezziardi, conseillers maîtres, présidents de chambres régionales des comptes, M. Jean-Noël Gout, conseiller référendaire, vice-président de chambre régionale des comptes, Mme Dominique Saint-Cyr, Mme Geneviève Guyenot, M. Christophe Berthelot, présidents de section de chambre régionale des comptes, M. Marc Baudais, premier conseiller de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteures générales, Mme Caroline Régis, conseillère maître et Mme Danièle Nicolas-Donz, première conseillère de chambre régionale des comptes et, en tant que contre rapporteurs, Mme Mireille Faugère, M. Michel Clément, conseillers maîtres.

Il a été examiné le 15 septembre 2020 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire a adopté le rapport intitulé La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre, aux organismes et aux collectivités locales concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Des projets de rapport ont également été adressés, pour information, au ministre de l'intérieur, au Garde des sceaux, ministre de la justice ainsi qu'au ministre des solidarités et de la santé.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, présidents de chambre, Mme Moati, présidente de chambre maintenue en activité, Mme Darragon, MM. Courtois, Lefebvre, de Gaulle, Guédon, Antoine, Mme Bouygard, MM. Glimet, de Nicolay, Miller, Fulachier, Soubeyran, Appia, Strassel, Mmes Latournarie-Willems, Hamayon, M. Bouvard, Mme Riou-Canals, MM. Bichot, Bonnaud, conseillers maîtres, M. Richier, conseiller maître en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Advielle, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de Mme Régis, conseillère maître, Mme Nicolas-Donz, première conseillère, rapporteures générales devant la formation interjuridictions chargée de le préparer, M. Clément, conseiller maître et de Mme Faugère, conseillère maître, contre-rapporteurs devant cette même formation ;

- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de M. Heintz, Procureur financier, représentant le ministère public auprès de la formation interjuridictions.

M. Lefort secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 24 novembre 2020.

Synthèse

La protection de l'enfance concerne les politiques ou les mesures directement tournées vers les mineurs, tendant à prévenir ou suppléer une défaillance familiale, comme le prévoit l'article 375 du code civil.

Le nombre d'enfants ayant bénéficié d'une mesure de protection ne cesse de progresser. Il atteint 328 000 fin 2018³, ce qui représente une hausse de 12,1 % entre 2009 et 2018. Les mineurs non accompagnés (MNA) expliquent un tiers de l'augmentation du nombre d'enfants concernés : pour la seule année 2019, ce sont ainsi près de 17 000 jeunes reconnus mineurs qui ont été orientés vers les services spécialisés en vue d'une prise en charge. Globalement, l'État et les départements ont consacré 8,4 Md€ à la politique d'aide sociale à l'enfance en 2018⁴, dont 7,99 Md€ à la charge des départements, en progression pour les collectivités de 23,7 % par rapport à 2009.

Cette politique fait l'objet d'une organisation complexe qui fait intervenir de multiples acteurs. Elle peut être assurée soit sous une forme administrative (sur décision du président du conseil départemental, avec l'accord des familles), soit sous une forme judiciaire (sur décision du juge des enfants se prononçant en matière civile). Dans les faits, le juge des enfants est à l'origine de 75 % des décisions de prise en charge. Cette politique est enfin mise en œuvre très majoritairement par le secteur associatif gestionnaire des établissements et services sociaux et médicosociaux.

Plus de dix ans après la publication de son rapport public thématique de 2009, la Cour constate que près des trois quarts des recommandations n'ont toujours pas été mises en œuvre, ou très partiellement, et que les ambitions du législateur, renouvelées par la loi de 2016 et visant à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, tardent à se concrétiser. L'adaptation des outils législatifs est particulièrement lente, tout comme celle des moyens de prise en charge.

³ Mineurs et jeunes majeurs confondus.

⁴ Dernières données consolidées disponibles.

Un temps de la protection de l'enfance en décalage avec les besoins des enfants

Les progrès des neurosciences montrent que les besoins de l'enfant doivent être pris en compte très rapidement pour permettre son développement dans les meilleures conditions. Or, tel n'est pas le cas aujourd'hui. La prise de décision en matière de protection de l'enfance se caractérise par un empilement de délais qui se cumulent, retardant d'autant le moment de la prise en charge : délai de traitement des informations préoccupantes, délais internes aux juridictions, délais d'exécution des décisions de justice, délai pour trouver une orientation durable suite à un accueil d'urgence, etc. qui peuvent nuire gravement à l'enfant. Certaines étapes du développement de l'enfant ne pourront en effet jamais être rattrapées si une mesure de protection n'est pas mise en place à temps. C'est pourquoi il est indispensable de mieux piloter et documenter les délais en matière de traitement des « informations préoccupantes » et d'exécution des décisions de justice.

De même, le parcours de l'enfant doit être repensé pour assurer une orientation adaptée à chacune des situations et une prise en charge plus sécurisante. Le rapport public thématique de 2009 relevait déjà que le parcours des enfants protégés, retracé dans leur dossier, était souvent long et chaotique, fréquemment marqué par une succession de prises en charge et de ruptures qui s'ajoutaient aux séparations familiales initiales. Ces ruptures, qui traduisaient à la fois les difficultés propres du jeune, l'épuisement des structures sollicitées et l'incapacité à trouver une nouvelle solution adaptée, étaient lourdes de conséquences.

Ces constats restent valables aujourd'hui. Instauré par la loi du 5 mars 2007 et renforcé par la loi du 14 mars 2016, le projet pour l'enfant, censé garantir sa prise en charge dans de bonnes conditions, se heurte, en pratique, à de nombreux écueils. Outre son application inégale sur le territoire et le non-respect des délais pour son élaboration, la méthodologie retenue n'est guère satisfaisante. Le projet est rarement concerté et pas toujours actualisé.

La relation avec les parents doit être clarifiée. En effet, la réflexion sur le long terme est peu présente en protection de l'enfance : les mesures prononcées sont toujours provisoires, afin de préserver la possibilité d'un retour en famille, et ce, bien que les défaillances des parents puissent, dans certaines situations, être durables. Ce raisonnement par mesures provisoires est contradictoire avec la recherche de continuité dans le parcours de l'enfant et peut être à l'origine de ruptures et d'insécurité préjudiciables pour le mineur.

La France se caractérise par un faible développement des mesures de soutien à la parentalité et par l'absence d'évaluation des compétences parentales, contrairement à ce qui existe dans d'autres pays. Le recours à des dispositifs tels que la délégation d'autorité parentale ou le délaissement, introduits par la loi de 2016, est insuffisant et ne permet pas de faire évoluer le statut de l'enfant de manière adaptée. Le projet pour l'enfant devrait intégrer ces différentes dimensions, afin de clarifier les relations avec ses parents et d'inscrire dans le long terme son projet de vie.

L'avenir des enfants protégés doit également être mieux préparé. L'exigence d'autonomie est paradoxalement beaucoup plus forte et plus précoce à l'égard des jeunes protégés que pour la population des jeunes en général. L'âge de la majorité représente en effet un couperet, compte tenu du caractère facultatif des contrats jeunes majeurs qui permettent de prolonger la prise en charge au-delà de 18 ans. Cette perspective limite tout investissement sur l'avenir des enfants protégés en termes d'études, de formation professionnelle et d'insertion. Il en résulte que les soins, la scolarité ou encore l'insertion professionnelle s'inscrivent le plus souvent dans une approche de court terme. Il en va de même pour l'accompagnement des jeunes étrangers dans la démarche de régularisation de leur situation au regard du séjour, souvent déficient. Dans ces conditions, il apparaît indispensable de mieux préparer l'avenir des enfants protégés en organisant un entretien systématique avant 16 ans, en favorisant les parcours de formation et d'insertion au-delà de 18 ans et en prolongeant si besoin la prise en charge des jeunes majeurs au-delà de 21 ans.

Enfin, le devenir des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance est très peu suivi et donc très mal connu. Cette situation nuit à l'évaluation de l'efficacité des politiques menées et à leur adaptation.

Un pilotage défaillant, des ambitions législatives qui tardent à se concrétiser

La politique de protection de l'enfance dispose d'un cadre législatif et réglementaire rénové et ambitieux mais sa mise en œuvre demeure très partielle, voire inexistante dans certains cas. Cette situation s'accompagne de défaillances du pilotage qui souffre d'une trop grande complexité et d'une insuffisante coordination des acteurs, tant au niveau national qu'au niveau local.

L'impulsion attendue du niveau national est freinée par la confusion des missions entre de multiples organismes – direction générale de la cohésion sociale, conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), groupement d'intérêt public Enfance en danger (Giped), Haut Conseil de

la famille, de l'enfance et de l'âge. La création du CNPE, par la loi du 14 mars 2016, pourtant fortement attendue, a ajouté de la redondance dans le paysage institutionnel de la protection de l'enfance.

Par ailleurs, les deux directions ministérielles chargées de l'animation de cette politique (la direction générale de la cohésion sociale – DGCS – et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse – DPJJ) ne disposent pas des leviers nécessaires pour assurer leurs missions. La première peine à piloter la politique de protection de l'enfance au niveau interministériel, tandis que la seconde ne parvient pas à coordonner les acteurs judiciaires, y compris au niveau local.

Il est dès lors indispensable de clarifier et simplifier le pilotage national de la protection de l'enfance en confortant par un mandat explicite le rôle de coordonnateur interministériel de la DGCS, en supprimant le Conseil national de protection de l'enfance (CNPE) et en renforçant le rôle de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE, appartenant au Gipeds) sur les missions d'animation de la recherche et des réseaux, et en confiant notamment à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) la mission exclusive de production de données statistiques sur la protection de l'enfance.

Au niveau local, si le rôle de chef de file confié par les textes au département est accepté, la coordination entre le département et les services judiciaires est trop informelle, ce qui n'est pas sans conséquences sur la qualité de prise en charge des enfants. Les acteurs judiciaires, qui sont le plus souvent à l'origine de la mesure de protection, ne disposent pas toujours des informations utiles à leur décision, qu'il s'agisse des éléments motivant la saisine de la justice ou de ceux concernant le dispositif de prise en charge. Leur rôle et leur expertise justifieraient de leur proposer une participation plus active au sein des instances départementales de coordination (cellule de recueil des informations préoccupantes et observatoire départemental de la protection de l'enfance).

L'État, qui devrait être en mesure de garantir l'égalité de traitement des enfants protégés sur le territoire, n'assure pas ce rôle aujourd'hui. De fortes disparités de prise en charge existent entre les territoires. Ainsi, le nombre comme le type de mesures varient fortement d'un département à l'autre.

Par ailleurs, la coordination au sein des services déconcentrés de l'État est aujourd'hui inexistante sur ce sujet, de sorte que la complémentarité avec les politiques de santé ou d'éducation n'est pas assurée. Il est dès lors nécessaire qu'une coordination stratégique et opérationnelle s'instaure au sein des services déconcentrés de l'État sous

l'égide du préfet de département pour permettre une plus grande mobilisation des acteurs. La crise liée à la covid 19 a montré que les faiblesses du pilotage dans le champ de la protection de l'enfance ont retardé la prise en compte de ce secteur par rapport à celui des personnes âgées ou en situation de handicap.

Une réactivité des acteurs locaux insuffisante pour garantir la qualité de prise en charge des enfants

La mise en œuvre opérationnelle de la politique de protection de l'enfance repose sur les services départementaux et les opérateurs publics ou privés qui accompagnent au quotidien les enfants. Or, leur coordination est souvent insuffisante. L'absence de référentiels partagés sur les financements, l'encadrement des mesures ou la définition des différentes prises en charge complique également leur dialogue, qui mériterait d'être établi sur des bases objectives et pluriannuelles. Cette situation ralentit l'évolution du dispositif d'accompagnement, alors même que la réponse apportée doit être évolutive.

Il est aujourd'hui indispensable que les besoins des enfants soient placés au cœur des modalités de prise en charge. Les choix d'organisation des départements en matière d'aide sociale à l'enfance restent en effet très hétérogènes et rarement fondés sur l'analyse des besoins. Quant aux opérateurs, ils sont fréquemment fragilisés par des questions de gouvernance. Les mutations de ce secteur, majoritairement associatif, doivent être encouragées, dans le but de renforcer leurs capacités d'adaptation et d'innovation.

La capacité des départements à contrôler et évaluer efficacement les établissements et services de leur territoire est également insuffisante, ce qui représente un risque en termes de qualité des prestations que le seul dialogue de gestion ne peut prévenir. Il conviendrait de sécuriser davantage la qualité de prise en charge des mineurs protégés en alignant la durée des autorisations de places sur les échéances de l'évaluation externe (tous les sept ans) et en renforçant le dispositif de contrôle des établissements et services concernés.

En conclusion, et à la veille d'une nouvelle séquence législative annoncée par le gouvernement pour le premier trimestre 2021 dans le prolongement de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance, la Cour invite les pouvoirs publics à se mobiliser fortement et à mieux prendre en compte le temps de l'enfant.

Récapitulatif des recommandations

Le récapitulatif ci-dessous est organisé en quatre thèmes.

Sur le pilotage national

1. Pour renforcer la connaissance et l'évaluation des politiques de protection de l'enfance, confier la mission exclusive de production de données statistiques sur la protection de l'enfance à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et développer l'évaluation par le biais d'études qualitatives et longitudinales sur le devenir des enfants protégés (*État*).
2. Clarifier et simplifier le pilotage national de la protection de l'enfance en confortant par un mandat explicite le rôle de coordonnateur interministériel de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), en supprimant le conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) et en renforçant le rôle de l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) sur les missions d'animation de la recherche et des réseaux (*État*).

Sur le pilotage territorial

3. Renforcer la gouvernance territoriale de la protection de l'enfance en désignant le préfet de département comme interlocuteur du président du conseil départemental et comme coordonnateur des services de l'État sur le territoire en matière de protection de l'enfance, en lien avec les autorités judiciaires (*État*).
5. Renforcer le dispositif de contrôle des établissements et services de protection de l'enfance (*Départements*).
6. Généraliser le recours à la contractualisation pluriannuelle entre le département et ses opérateurs (*Départements*).

Sur la qualité de la prise en charge

4. Sécuriser la qualité de prise en charge des mineurs protégés, notamment en alignant la durée des autorisations de places sur les échéances de l'évaluation externe (tous les sept ans) (*Départements*).

7. Publier les délais de traitement des informations préoccupantes et d'exécution des décisions de justice (*Départements, État*).
8. Renforcer le contenu du projet pour l'enfant en y intégrant l'évaluation des compétences parentales, un projet alternatif de moyen-long terme et l'examen du recours à la délégation d'autorité parentale (*Départements*).
9. Préparer l'avenir des jeunes protégés en organisant un entretien systématique avant 16 ans, en favorisant les parcours de formation et d'insertion au-delà de 18 ans et en accompagnant si besoin leurs projets au-delà de 21 ans, et assurer un suivi exhaustif de leur devenir postérieurement à la prise en charge (*Départements*).

Sur la situation des MNA

10. Opérer la consolidation de l'état-civil des mineurs non accompagnés (MNA) pendant la période de leur prise en charge, sans attendre la demande de titre de séjour (*Départements*).

Introduction

La protection de l'enfance vise, au sens strict, les politiques ou les mesures directement tournées vers les mineurs, tendant à prévenir ou suppléer une défaillance familiale, comme le prévoit l'article 375 du code civil. Elle se caractérise par l'immixtion consentie ou imposée d'un tiers dans l'éducation des enfants, en appui voire en substitution partielle ou totale des parents. Au 31 décembre 2018, elle concerne 306 800 mineurs et 21 400 jeunes majeurs⁵.

Cette politique publique a fait l'objet de deux grandes lois au cours des quinze dernières années.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance définit pour la première fois les objectifs et le champ de la protection de l'enfance, à savoir la prévention des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives et l'accompagnement des familles.

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant replace explicitement l'enfant, ses besoins et ses droits au cœur du dispositif et s'attache également à améliorer la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance.

Protection de l'enfant ou protection de l'enfance ?

De manière symbolique, la loi de 2016 porte le titre de « loi relative à la protection de l'enfant », par opposition à la loi du 5 mars 2007 « réformant la protection de l'enfance ». Ce changement est significatif : la protection de l'enfant désigne une politique beaucoup plus large que la protection de l'enfance. La seconde (protection de l'enfance), définie à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles, concerne plus de 300 000 mineurs bénéficiaires et recouvre les mesures d'étayage et de suppléance parentale, tandis que la première (protection de l'enfant) englobe la lutte contre toutes les formes de violences faites aux enfants (promotion des droits de l'enfant, interdiction des violences éducatives ordinaires, etc.).

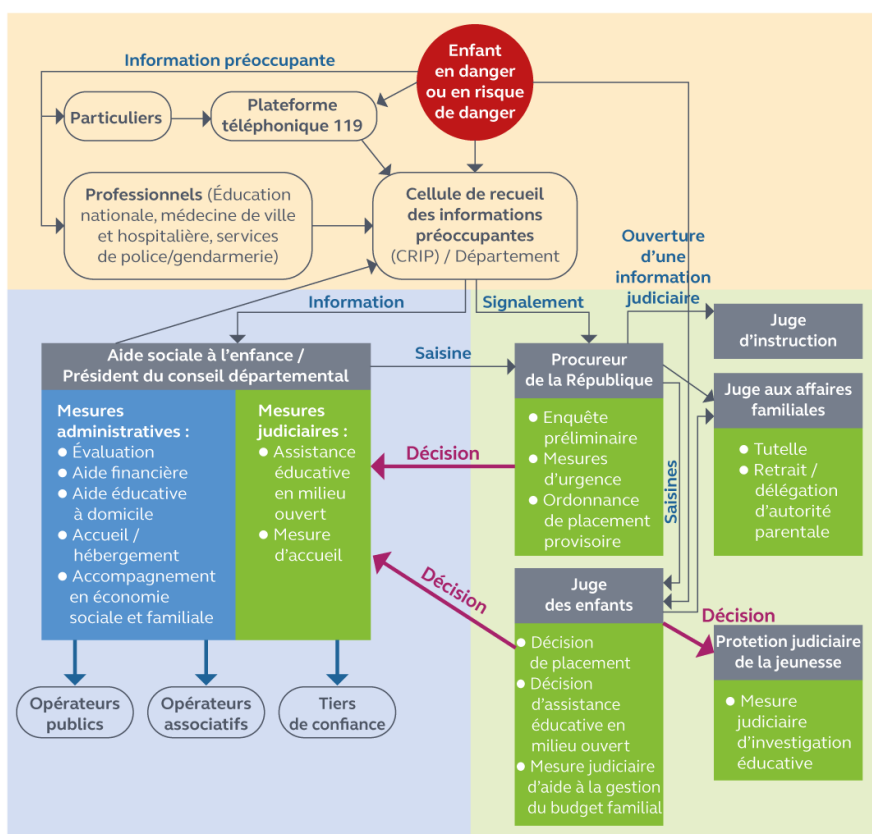
⁵ Source : *Rapport 2019 de l'Observatoire national de la protection de l'enfance* (ONPE) au Gouvernement et au Parlement paru en mai 2020.

Le présent rapport s'intéresse à la protection de l'enfance au sens strict. Toutefois, il a vocation à appréhender les besoins des enfants protégés dans leur globalité, dans la droite ligne de la loi de 2016 qui entendait replacer les besoins de l'enfant au centre du dispositif : de ce fait, il prendra également en compte par exemple la question des soins ou de la scolarité des enfants protégés.

Une organisation complexe

En France, la protection de l'enfance fait l'objet d'une organisation complexe, héritée de l'histoire, que les deux lois récentes n'ont pas simplifiée, et qui fait intervenir de multiples acteurs. Elle peut être assurée soit sous une forme administrative (sur décision du président du conseil départemental, avec l'accord des familles), soit sous une forme judiciaire (sur décision du juge des enfants se prononçant en matière civile). Le juge des enfants est à l'origine de 75 % des décisions de prise en charge.

Schéma n° 1 : l'organisation de la protection de l'enfance



Source : Cour des comptes

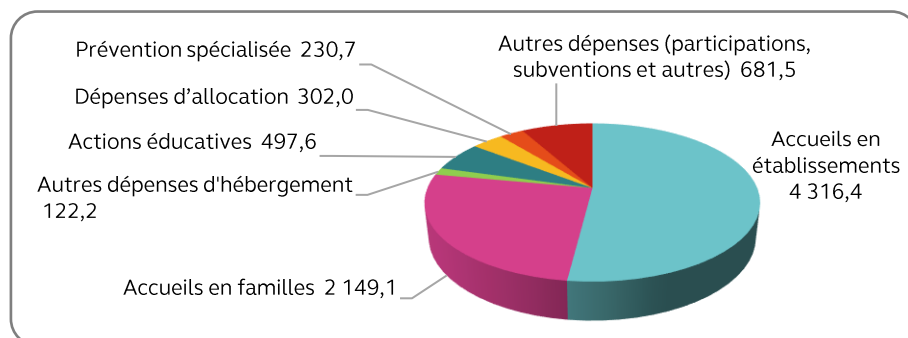
Depuis les lois de décentralisation, la protection de l'enfance est une compétence du département, dont la loi de 2007 réaffirme le rôle central : le président du conseil départemental est l'organisateur de la prise en charge des enfants protégés à travers l'aide sociale à l'enfance (ASE), le gardien des enfants confiés et le financeur principal de cette politique.

Cette politique est enfin mise en œuvre très majoritairement par le secteur associatif. D'après les données extraites du fichier national des établissements sanitaires et sociaux (base Finess), début 2018, le secteur de la protection de l'enfance regroupe un peu plus de 1 100 entités gestionnaires dont, 82 % sont de droit privé.

Des coûts toujours plus élevés que supportent principalement les départements

Les dépenses nettes⁶ d'aide sociale à l'enfance de l'ensemble des départements hors Mayotte sont estimées à 7,99 Md€ en 2018⁷, en progression de 37,5 % par rapport à 2007. Les dépenses d'accueil hors du domicile parental en représentent la majeure partie⁸, celles d'actions éducatives à domicile judiciaires et administratives atteignant seulement 6 % du total des dépenses brutes (cf. annexe n°3). Le graphique ci-dessous illustre la répartition des dépenses d'aide sociale à l'enfance engagées par les départements.

Graphique n° 1 : répartition des dépenses brutes d'aide sociale à l'enfance en 2018 (M€)



Source : Drees, Enquêtes aide sociale 2001 à 2018 en France métropolitaine et DROM (hors Mayotte)

⁶ Dépenses nettes après récupération des remboursements et recouvrements (définition Drees).

⁷ Source : derniers chiffres disponibles de l'enquête aide sociale de la Drees (mai 2020). Les dépenses sont estimées par la Drees à partir des déclarations des départements.

⁸ L'accueil en établissement représente 52 % des dépenses brutes d'aide sociale à l'enfance (décomposition des dépenses nettes non disponible) et l'accueil en famille d'accueil 25,9 %.

L'aide sociale à l'enfance constitue le deuxième poste parmi les dépenses nettes d'aide sociale, derrière celles liées au revenu de solidarité active (RSA). La part des aides sociales dans les dépenses de fonctionnement des départements s'établit à 56,6 % en 2019⁹ ; or, dès lors qu'il s'agit pour l'essentiel de dépenses de guichet¹⁰, particulièrement rigides, la protection de l'enfance peut constituer une variable d'ajustement budgétaire dans les départements dont la situation financière est tendue.

Au regard de celles des départements, les dépenses de l'État sont faibles (de l'ordre de 5 % du total). Celles des ministères sociaux se sont élevées à près de 130 M€¹¹ en 2019, dont 126,9 M€ financés sur le programme 304 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* pour les mineurs non accompagnés (MNA). Ce poste occasionne des dépenses croissantes pour l'État, qui participe financièrement depuis 2013 aux dépenses liées à la mise à l'abri et à l'évaluation de minorité et, depuis 2018, à la prise en charge des jeunes reconnus mineurs par les services de l'aide sociale à l'enfance¹². Le ministère de la justice supporte également des dépenses (notamment celles relevant de la direction de la protection de la jeunesse), qui se sont élevées à 290 M€¹³ en 2019.

Globalement, l'État et les départements ont donc consacré 8,4 Md€ à la politique d'aide sociale à l'enfance en 2018¹⁴.

Le précédent rapport de la Cour sur la protection de l'enfance

Le précédent rapport public thématique sur « la protection de l'enfance » date de 2009. Il abordait successivement l'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance, la prise en charge des mineurs en danger, et l'élaboration et la conduite d'une politique de protection de l'enfance. Il formulait 27 recommandations, adressées soit à l'État, soit aux départements, soit aux deux conjointement.

⁹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2019*, juillet 2020, La Documentation française.

¹⁰ Elles recouvrent par exemple l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou le revenu de solidarité active (RSA).

¹¹ Elles comprennent notamment la subvention au Giped (2,3 M€ en 2019), qui recouvre le service national de l'enfance en danger (Snated) et l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE).

¹² Les crédits consacrés aux MNA ont augmenté de 674 % entre 2014 et 2016 et de 486 % entre 2016 et 2019 pour atteindre 126,9 M€.

¹³ Document de politique transversale « Justice des mineurs » et rapport annuel de performance (RAP) de la mission Justice du budget de l'État 2019.

¹⁴ Dernières données consolidées disponibles.

Synthèse des principales recommandations du rapport public thématique de 2009

S'agissant de l'entrée dans la protection de l'enfance, il était recommandé de sensibiliser le personnel de l'Éducation nationale et les professions médicales, afin de repérer plus rapidement les enfants en danger. Le rapport visait aussi à rendre l'intervention du juge effectivement subsidiaire, en renforçant le rôle de filtre du parquet. Il demandait également que les services de l'aide sociale à l'enfance se dotent d'un projet de service, afin de limiter l'hétérogénéité du traitement des situations sur le territoire départemental.

S'agissant de l'offre de prise en charge, le rapport de 2009 recommandait de progresser dans l'analyse des disparités tarifaires et de réduire celles qui ne sont pas justifiées par la nature des prestations fournies. Il soulignait également la nécessité de faire évoluer l'offre, à partir d'une analyse des besoins non satisfaits, en révisant les autorisations trop anciennes et en développant les appels à projet.

S'agissant de la qualité de la prise en charge, le rapport recommandait notamment de développer le contrôle des établissements et services de protection de l'enfance et de renforcer l'accompagnement et le soutien aux assistants familiaux.

S'agissant du pilotage de la politique de protection de l'enfance, le besoin impératif d'un système national de collecte et d'exploitation des données concernant les services et établissements était rappelé, comme l'intérêt d'entreprendre des travaux d'évaluation sur l'impact des différents types de prise en charge, y compris après la sortie des dispositifs. Le rapport recommandait également de définir une notion de délai raisonnable d'exécution par les départements des décisions prononcées par les juges, tout en assurant le suivi des délais effectifs.

Si une partie de ces recommandations a été mise en œuvre, notamment dans le cadre de la loi de 2016, les travaux actuels des juridictions financières mettent en évidence la persistance des dysfonctionnements qui les avaient justifiées.

**

L'impact de la crise sanitaire liée à la covid 19

Cette crise a fortement touché le secteur de la protection de l'enfance, dont les établissements et services ont subi les effets à deux titres : une présence accrue des enfants confiés en raison de la fermeture des établissements scolaires et des établissements de prise en charge médico-sociale ; et une augmentation du taux d'absentéisme du personnel, avant tout pour raison de garde d'enfant. Les acteurs judiciaires ont eux aussi été très touchés dans leur organisation.

*

**

Les travaux des juridictions financières interviennent plus de dix ans après le précédent rapport et quatre ans après la loi du 14 mars 2016. La présente enquête offre donc l'occasion de faire le suivi des recommandations du rapport de 2009 (cf. annexe n°2) et le bilan de l'application des deux lois de 2007 et 2016. Elle prolonge également le référé sur la gouvernance nationale de la protection de l'enfance adressé au Premier ministre le 22 avril 2020 et sera complétée par les travaux en cours des juridictions financières sur les mineurs non accompagnés.

Les principaux constats qui ressortent des contrôles des juridictions financières mettent en évidence que la temporalité dans laquelle s'inscrit cette politique n'est pas adaptée aux besoins de l'enfant. La mise en œuvre des outils législatifs est lente, de même que l'adaptation du dispositif de prise en charge, alors que les besoins de l'enfant doivent être pris en compte rapidement et que son avenir doit être préparé en amont, faute de quoi cette politique peut se révéler inefficace, voire contraire à l'intérêt de l'enfant.

Ces observations s'organisent autour des trois grands axes qui caractérisent cette politique :

- les ambitions du législateur tardent à se concrétiser et le pilotage de cette politique se révèle défaillant. (I).
- la réactivité des acteurs locaux est insuffisante pour garantir la qualité de la prise en charge des enfants (II).
- l'intérêt de l'enfant exige une prise en charge précoce et un accompagnement dans la durée (III).

Chapitre I

Les ambitions du législateur tardent à se concrétiser et le pilotage de cette politique se révèle défaillant

I - Le législateur a dessiné un cadre ambitieux pour la protection de l'enfance, qui reste en partie inappliqué

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant ont dessiné un cadre ambitieux pour la protection de l'enfance. Celui-ci demeure toutefois, pour partie, inappliqué.

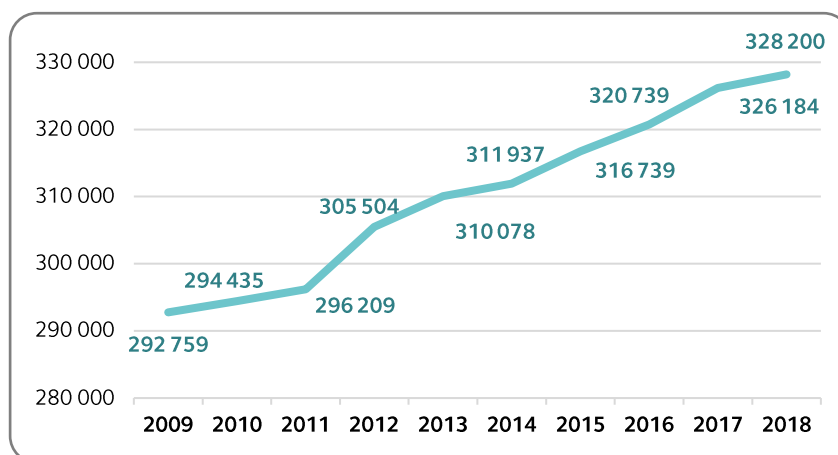
A - La protection de l'enfance représente un enjeu social majeur

La protection de l'enfance connaît une activité croissante, à la fois en nombre de personnes concernées et de mesures. Elle représente un enjeu social majeur.

Selon le rapport 2019 de l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) au gouvernement et au Parlement paru en mai 2020, le nombre de mineurs bénéficiant au 31 décembre 2018 d'au moins une

prestation ou mesure relevant de la protection de l'enfance est estimé à 306 800 sur la France entière hors Mayotte¹⁵, ce qui représente un taux de 21% des mineurs. Le nombre de jeunes majeurs concernés par un suivi en protection de l'enfance est estimé à près de 21 400 à la même date, soit 9,1 % des jeunes âgés de 18 à 21 ans. Globalement, le nombre de mineurs et jeunes majeurs suivis en protection de l'enfance a progressé de 12,1 % entre 2009 et 2018, le tiers de cette progression environ s'expliquant par la croissance du nombre de mineurs étrangers non accompagnés (MNA).

Graphique n° 2 : nombre d'enfants concernés par une mesure de protection depuis 2009¹⁶



Source : 14^{ème} rapport au Gouvernement de l'ONPE – année 2019

S'agissant des mesures de protection, la Drees en dénombre 354 730¹⁷ au 31 décembre 2018, en augmentation de 21,3% par rapport à 2007¹⁸. Elles peuvent consister soit en actions éducatives à domicile (il s'agit d'un accompagnement matériel et éducatif du mineur et de sa famille ou du jeune majeur), soit en mesures d'accueil en dehors du milieu de vie habituel. La proportion entre les deux types de mesures est quasi-identique depuis 2009, avec, au 31 décembre 2018, un peu plus de la moitié des enfants accueillis hors du domicile parental (186 880) et un peu moins de la moitié bénéficiant d'une action éducative (167 850).

¹⁵ Données nationales hors Mayotte, en raison de la situation atypique de ce département.

¹⁶ Source : Aide et action sociales en France – édition 2020, Drees.

¹⁷ Nombre de mesures supérieur au nombre d'enfants car un enfant peut bénéficier de plusieurs mesures.

¹⁸ Données figurant dans le rapport public thématique de 2009 sur la protection de l'enfance.

Les actions éducatives peuvent être :

- soit décidées par le département, à la demande des parents ou avec leur accord : il s'agit alors d'une décision administrative, qui prend le nom d'action éducative à domicile (AED). Elles représentent 31 % du total des actions éducatives ;
- soit décidées par le juge des enfants dans le cadre de l'assistance éducative : il s'agit alors d'une décision judiciaire, qui prend le nom d'action éducative en milieu ouvert (AEMO). Elles sont contraignantes à l'égard des familles et représentent 69 % du total des actions éducatives.

Les modalités de l'accueil hors du domicile parental sont diverses. La plus représentative est le placement en famille d'accueil : au 31 décembre 2018¹⁹, 75 800 enfants et jeunes majeurs étaient ainsi accueillis dans ce cadre, ce qui représente 44 % des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE). Vient ensuite l'accueil en établissement, qui concerne 38 % des enfants confiés à l'ASE. La proportion des enfants accueillis en établissement et en famille d'accueil décroît légèrement au profit des modes d'hébergement à destination d'adolescents et jeunes majeurs autonomes (7 %) ou d'autres modes (internat scolaire, placements auprès d'un tiers digne de confiance, accueil en villages d'enfants).

Qu'il s'agisse d'accueils ou d'actions éducatives, les mesures judiciaires sont prépondérantes. L'un des objectifs poursuivis par la loi du 5 mars 2007 était de favoriser la déjudiciarisation de la protection de l'enfance. Les derniers chiffres disponibles au niveau national montrent que ce résultat n'a pas été atteint, dix ans après l'entrée en vigueur de la loi. Au 31 décembre 2018²⁰, une mesure d'accueil fait suite huit fois sur dix à une décision de justice.

Tableau n° 1 : évolution du nombre de mesures entre 2014 et 2018

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2014/2018
Aide sociale à l'enfance (ASE)	321 954	326 629	333 844	344 078	354 726	10,2 %
Mesures administratives	84 416	85 059	85 484	85 815	86 372	2,3 %
Mesures judiciaires	237 537	241 569	248 360	258 263	268 354	13,0 %
Taux de judiciarisation	73,8%	74,0%	74,4%	75,1 %	75,7 %	

Source : Drees, Enquêtes Aide sociale 1996 à 2018

¹⁹ Derniers chiffres disponibles, issus de l'enquête Drees « l'aide et l'action sociales en France », édition 2020.

²⁰ Aide et action sociales en France – édition 2020, Drees.

Les mineurs non accompagnés (MNA) expliquent une part de l'augmentation du nombre d'enfants concernés : limité à quelques centaines de jeunes à la fin des années 1990, le nombre de mineurs étrangers privés de leur famille et demandant aux pouvoirs publics une prise en charge au titre de la protection de l'enfance a augmenté tout au long des années 2000, avec une accélération très nette depuis 2014. Pour la seule année 2019, ce sont ainsi près de 17 000 jeunes reconnus mineurs qui ont été orientés vers les services spécialisés en vue d'une prise en charge, sur un total d'au moins 50 000 demandes.

B - Les lois de 2007 et de 2016 sur la protection de l'enfance affirmaient une ambition forte

Les lois de 2007 et 2016 sont novatrices car elles créent de nouveaux outils dans de nombreux domaines.

La loi du 5 mars 2007 consacre le rôle de pilote du département et crée des dispositifs de coordination des différents acteurs sur le territoire. Il en va ainsi des cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (Crip), mises en place au niveau départemental dans le but de détecter plus tôt et de traiter plus efficacement les situations et les risques de danger, et des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE), placés sous l'autorité du président du conseil départemental. Ils sont chargés de suivre la mise en œuvre du schéma d'organisation sociale et médico-sociale²¹ dans le domaine de la protection de l'enfance et de formuler des propositions sur la mise en œuvre de la politique dans le département.

L'une des principales avancées de la loi de 2007, confortée par la loi de 2016, réside dans le projet pour l'enfant (PPE), dont l'objectif est d'accompagner l'enfant tout au long de son parcours et de garantir la cohérence des actions dont il bénéficie²².

²¹ Prévu à l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

²² Aux termes de l'article L. 223-1-1 du CASF, « il est établi, pour chaque mineur bénéficiant d'une prestation d'aide sociale à l'enfance, hors aides financières, ou d'une mesure de protection judiciaire, un document unique intitulé "projet pour l'enfant", qui vise à garantir son développement physique, psychique, affectif, intellectuel et social. Ce document accompagne le mineur tout au long de son parcours au titre de la protection de l'enfance ».

La loi de 2007 a aussi pour objectif de « déjudiciariser » la protection de l'enfance, en privilégiant l'action administrative et l'accompagnement des parents et en définissant de nouveaux critères de signalement à l'autorité judiciaire : ceux-ci ne reposent plus sur la gravité ni sur la certitude du danger mais sur le positionnement des titulaires de l'autorité parentale face à l'ASE²³.

Enfin, sur le plan financier, la loi de 2007 crée un instrument, le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE), dont le but est de compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de cette loi et de favoriser des actions entrant dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance.

Dans son rapport de 2009 sur la protection de l'enfance, la Cour dressait le constat d'une application très partielle de ces mesures et recommandait de préciser davantage certaines notions nouvelles, comme « l'information préoccupante », ou plus anciennes, comme le contenu et les objectifs des mesures. En pratique, l'impulsion attendue de la loi de 2007 n'a pas été suffisante, puisqu'un nouveau texte législatif, accompagné cette fois de 18 décrets, a été rendu nécessaire.

La loi du 14 mars 2016 consacre une philosophie renouvelée de la protection de l'enfance et réécrit l'article L. 112-3 du CASF qui définit l'objet de la protection de l'enfance en remplaçant l'enfant et ses besoins fondamentaux au cœur du dispositif : « la protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits ».

Cette loi s'attache à améliorer la gouvernance nationale et locale de cette politique, pour en favoriser la mise en œuvre. Elle crée le conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), instance placée auprès du Premier ministre et qui réunit des représentants de l'ensemble des acteurs concernés (services de l'État, collectivités territoriales, organismes gestionnaires, professionnels, etc.). À cela s'ajoutent plusieurs dispositions destinées à renforcer la coopération et le partage d'informations entre acteurs territoriaux, telles que la signature de protocoles visant à mettre en place des actions de prévention ou encore la désignation au sein de l'ASE

²³ Trois critères sont ainsi définis : l'inefficacité des mesures administratives précédentes pour atténuer le danger encouru par l'enfant ; le refus ou l'impossibilité de la famille de collaborer avec le service de l'ASE ; l'impossibilité pour l'ASE d'évaluer la situation.

d'un médecin référent protection de l'enfance²⁴. Ces mesures, qui renforcent la concertation, souffrent cependant du manque de réactivité des acteurs, qui peinent à organiser ces instances dans des délais raisonnables et à y consacrer les ressources suffisantes.

La loi du 14 mars 2016 vise encore à mieux prendre en compte l'intérêt de l'enfant à long terme. Plusieurs dispositions sont ainsi introduites dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) pour donner une base légale à l'accueil durable par un tiers bénévole, améliorer l'accompagnement des jeunes majeurs, renforcer le suivi des mineurs. Cette loi crée une nouvelle procédure de déclaration judiciaire de délaissement parental, qui peut être prononcée par le juge à l'égard de l'un ou des deux parents et qui remplace l'ancienne déclaration judiciaire d'abandon, dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'intérêt de l'enfant.

Le délaissement parental

Conformément à l'article 381-1 du code civil, « 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 ». Le délaissement parental implique que l'autorité parentale soit déléguée, par la même décision, au gardien de l'enfant. Il n'a pas d'impact sur le lien de filiation, mais les parents perdent tous leurs droits et l'enfant peut être admis en tant que pupille de l'État.

Enfin, la loi de 2016 susvisée crée une commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle d'examen de la situation et du statut des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (CESSEC), qui doit évaluer la situation de l'enfant confié à l'ASE depuis plus d'un an, afin de s'assurer de l'adéquation de son statut juridique à ses besoins²⁵.

²⁴ Le médecin référent est prévu à l'article L. 221-2 du CASF : « Dans chaque département, un médecin référent « protection de l'enfance », désigné au sein d'un service du département, est chargé d'organiser les modalités de travail régulier et les coordinations nécessaires entre les services départementaux et la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes, d'une part, et les médecins libéraux et hospitaliers ainsi que les médecins de santé scolaire du département, d'autre part, dans des conditions définies par décret ».

²⁵ Selon l'article L. 223-1 du CASF, « Le président du conseil départemental met en place une commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle chargée d'examiner, sur la base des rapports prévus à l'article L. 223-5, la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins. La commission examine tous les six mois la situation des enfants de moins de deux ans (...). La commission peut formuler un avis au président du conseil départemental sur le projet pour l'enfant mentionné à l'article L. 223-1-1 (...) ».

C - La mise en œuvre du cadre législatif demeure largement inachevée

De nombreuses dispositions instaurées ou renforcées par les deux lois ne sont appliquées encore aujourd'hui que de manière partielle. Seules les cellules de recueil des informations préoccupantes font en partie exception à ce constat : ces cellules sont fonctionnelles dans l'ensemble des départements, même si les missions qui leur sont confiées, notamment la coordination partenariale, sont assurées de manière inégale et que le délai de trois mois imposé pour le traitement des informations préoccupantes n'est pas respecté dans de nombreux départements (cf. chapitre 3).

Pour le reste, de nombreuses innovations demeurent lettre morte ou ne sont que très partiellement appliquées. Il en va ainsi de la « déjudiciarisation ». Treize ans après la loi du 5 mars 2007, qui a réaffirmé le rôle central des départements, la protection de l'enfance continue de s'exercer majoritairement sous l'office du juge judiciaire. Ainsi, en 2018, huit mesures sur dix faisaient suite à une décision d'ordre judiciaire. Cette proportion reste stable puisqu'elle oscille entre 77 % et 79 % depuis 1996. Quel que soit le département, la part des accueils consécutifs à une décision judiciaire est majoritaire, mais elle varie de 64 % à 93 % sur le territoire.

Les causes de l'échec de la déjudiciarisation

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la persistance de l'intervention judiciaire dans le domaine de la protection de l'enfance : la tradition forte du recours au juge pour dénouer les situations conflictuelles au sein des familles mais aussi les limites de la prise en charge administrative.

Ainsi, l'augmentation des divorces et séparations conflictuelles a pour effet de générer davantage de mesures judiciaires de protection de l'enfance. Par ailleurs, dans certains départements étudiés (Bouches-du-Rhône, Seine-Maritime), une défiance croissante de la part des familles à l'égard des services départementaux a été relevée, nécessitant de fait des décisions de justice pour protéger les mineurs.

En outre, des actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) confiées directement aux associations autorisées sont reconduites sans évaluation réelle, alors qu'elles pourraient fréquemment se poursuivre dans le cadre administratif avec les mêmes professionnels, les parents ayant donné leur accord.

L'augmentation de la précarité des familles dans certains territoires, qui met en tension les dépenses sociales des départements et leurs capacités humaines et financières de prise en charge, conduit les services sociaux également à privilégier l'intervention du juge. Enfin, les politiques de prévention et de médiation familiale sont insuffisamment investies par les départements.

De même, les observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) font l'objet d'une mise en place tardive et partielle. Dans leur grande majorité, les départements contrôlés par les juridictions financières ne se sont conformés à cette obligation que récemment. Lorsqu'ils ont été créés, ces observatoires disposent généralement de faibles moyens humains, ce qui ne leur permet pas d'exercer leurs missions en conformité avec les dispositions du CASF et un fonctionnement pluri-institutionnel peine parfois à s'organiser. Dans les Landes, les qualités des membres participant à l'observatoire manquent de précision et les orientations données à ses travaux sont également peu définies. A l'inverse, dans d'autres départements (Ariège, Charente, Seine-Maritime), la bonne collaboration en matière de transmission d'informations pouvant intéresser l'observatoire doit être soulignée.

Le projet pour l'enfant est lui aussi déployé de façon très insuffisante sur le territoire (cf. chapitre 3).

Le développement de la fonction de médecin référent se heurte aux difficultés de recrutement des départements. Sur 17 départements contrôlés par les juridictions financières sur ce point, six ont effectivement recruté un médecin sur un poste spécifique et cinq (souvent plus petits) ont confié cette mission au médecin départemental de protection maternelle et infantile (PMI) en sus de son activité. Si ce dernier choix représente un atout pour favoriser la transversalité des services ainsi que le dépistage précoce des situations de maltraitance, il a néanmoins pour conséquence une plus faible disponibilité des professionnels concernés pour remplir leur mission en protection de l'enfance. Les autres départements évoquent de grandes difficultés de recrutement. Au total, cette mesure est très insuffisamment appliquée : même si les difficultés de recrutement peuvent être réelles, les efforts n'ont pas été suffisants pour concrétiser cette obligation quatre ans après son instauration. Cette situation est particulièrement regrettable car dans les départements où le médecin référent joue son rôle, il a démontré toute son utilité.

Une compétence indispensable : le médecin référent

Selon un médecin référent de département, le vécu des enfants bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance provoque souvent une « sur-adaptation » à la douleur.

Les enfants victimes de maltraitance ou de négligences expriment peu de plaintes, ce qui renvoie fréquemment les questions de santé au second plan. Les problèmes de comportement peuvent faire écran à la santé somatique et les durées d'attente pour une prise en charge spécialisée sur le plan psychologique peuvent, sur le moyen terme, démobiliser les intervenants sociaux. Pour cette raison, le suivi médical peut être insuffisamment pris en compte.

Source : Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

Les nouvelles procédures et instances visant à faciliter l'adaptation du statut de l'enfant sont également sous-utilisées sur le territoire national.

Dans la majorité des départements contrôlés, le recours à la délégation d'autorité parentale et au délaissement parental demeurent rares.

La formation ou l'accompagnement insuffisants des travailleurs sociaux sur la question de l'autorité parentale contribuent sans doute à expliquer en partie cette situation.

Le constat est le même pour la commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC), mise en œuvre de manière inégale, dans l'échantillon de départements contrôlé par les juridictions financières : inexistante dans certains, installée avec retard dans d'autres, elle n'était opérationnelle que dans un nombre limité de départements.

De même, le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) a lui aussi rencontré des difficultés de fonctionnement dès sa création. Il devait être abondé par un versement de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et par un versement annuel de l'État. Dans les faits, il n'a bénéficié que d'une dotation de la CNAF de 30 M€ en 2007 et d'une contribution de l'État de 10 M€ en 2013. Il était abondé jusqu'en 2018²⁶ par le programme 304 – *Inclusion sociaie et protection des personnes* du budget de l'État²⁷ et n'a financé que des dépenses relatives aux mineurs non accompagnés contrairement à son objet initial. Il en résulte que l'accompagnement financier de l'État a porté uniquement sur les mineurs non accompagnés et non sur les réformes introduites en 2007, ce qui soulève une interrogation quant au portage par l'État de cette politique publique.

²⁶ En 2019, dans le cadre du nouveau dispositif de prise en charge des MNA et par souci de simplification, il n'est plus fait recours au FNFPE pour financer ces dépenses. La Cour a dès lors recommandé de supprimer le FNFPE dans le cadre de la note d'analyse budgétaire 2019 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

²⁷ Mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

L'inapplication des réformes introduites en 2007 et en 2016 tient aux difficultés de l'appropriation sur le terrain des innovations législatives ou réglementaires, d'autant plus importantes qu'il s'agit d'une politique décentralisée. Elle s'explique, aussi, par l'absence de priorité donnée à la protection de l'enfance parmi les politiques publiques.

D - La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 constitue une nouvelle étape non aboutie

La loi de 2016 devait être prolongée par une feuille de route nationale 2018-2022 mais les travaux conduits en ce sens tout au long de l'année 2018 n'ont pas abouti.

Le secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé a donc relancé une nouvelle « concertation nationale » avec l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance au premier semestre 2019, aboutissant en octobre 2019 à la présentation d'une stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance pour la période 2020-2022.

Cette stratégie s'articule autour de quatre engagements relatifs à la prévention, la sécurisation des parcours des enfants protégés et la prévention des ruptures, la garantie de leurs droits et leur insertion socio-professionnelle.

Afin que la stratégie soit effectivement mise en œuvre, des moyens financiers ont été prévus sur la période 2020-2022 dans le cadre d'une contractualisation entre l'État et les départements. Trois sources de financement sont mobilisées²⁸.

Le versement de ces crédits n'est toutefois pas garanti, comme l'illustre le précédent du fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE), dont les financements étaient de même nature.

Un autre vecteur financier a été envisagé à l'occasion du premier comité de suivi de la stratégie²⁹ : la mobilisation, par les départements, de l'expertise et des outils de financement de la Banque des Territoires afin de soutenir les projets de rénovation des lieux d'accueil ou de création de places en protection de l'enfance.

²⁸ Selon la circulaire n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2020/34 du 20 février 2020 relative à la contractualisation préfet / ARS / département pour la prévention et la protection de l'enfance, les trois sources de financement mobilisées sont des crédits du programme 304 du budget de l'État à hauteur de 50 M€ en 2020, des crédits du fonds d'intervention régional (FIR) des agences régionales de santé (ARS) à hauteur de 15 M€ en 2020, ainsi que des crédits de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) médico-social à hauteur de 15 M€ en 2020.

²⁹ Le premier comité de suivi s'est tenu le 25 juin 2020.

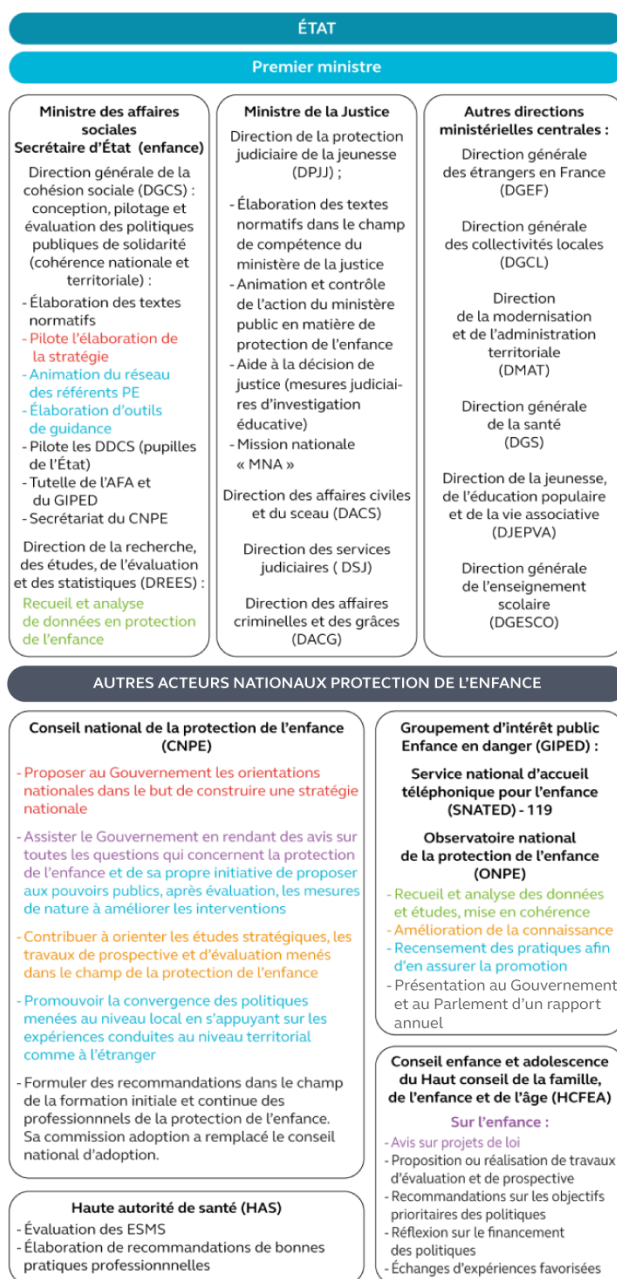
Toutefois, ces crédits et outils ne sont envisagés que pour 30 départements en 2020 (départements volontaires). La stratégie prévoit une montée en puissance chaque année du nombre de départements concernés par la contractualisation, mais la question se pose de savoir si l'ensemble des départements connaîtra un début de contractualisation avant 2022, date de fin de la stratégie nationale.

Le précédent rapport de la Cour sur la protection de l'enfance avait formulé 27 recommandations (cf. annexe n°2). Plusieurs d'entre elles ont été prises en compte par la loi de 2016 et par ses décrets d'application, mais ne sont que très partiellement mises en œuvre. La stratégie nationale 2020-2022 reprend pour objectifs certaines de ces recommandations.

II - Le pilotage national de la protection de l'enfance apparaît fragmenté et inefficace

Le pilotage national de la protection de l'enfance se caractérise par une multiplicité d'instances aux missions enchevêtrées (cf. annexe n° 4), aux moyens limités, dont la coordination est chronophage. Cette situation est d'autant plus regrettable que l'implication des acteurs concernés est réelle.

Organigramme n° 1 : acteurs nationaux de la protection de l'enfance



Source : Cour des comptes - NB : une même couleur dans le schéma ci-dessus correspond à des missions proches voire similaires.

A - Mal coordonnées, les instances de pilotage national remplissent difficilement leur mission

La Cour a publié le 20 juillet un référé du 22 avril 2020 adressé au Premier ministre et relatif à la gouvernance nationale de la protection de l'enfance (cf. annexe n°4).

1 - La DGCS et la DPJJ : un rôle difficile de coordination et d'animation

Si la protection de l'enfance est une politique décentralisée pour laquelle les départements sont chefs de file, elle n'en nécessite pas moins une étroite coordination avec d'autres politiques publiques non décentralisées, prioritairement sur les questions de justice, mais aussi de santé ou d'éducation. L'État conserve en outre des responsabilités essentielles, notamment en matière de conception de cette politique, d'édiction de normes et, surtout, d'équité de traitement des enfants protégés sur l'ensemble du territoire.

Deux directions d'administration centrale sont au cœur de cette politique publique : la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), qui relève du ministère des solidarités et de la santé et qui est chargée notamment de l'animation interministérielle de cette politique ; la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), qui en assure la coordination au sein du ministère de la justice. Or, ces deux directions peinent à remplir leurs missions respectives.

a) La direction générale de la cohésion sociale : une légitimité faible et des outils peu opérationnels

La DGCS est chargée de la conception, du pilotage et de l'évaluation des politiques publiques de solidarité, parmi lesquelles figure la protection de l'enfance. Elle doit veiller à la cohérence nationale et territoriale de ces politiques³⁰. Pour ce faire, elle contribue dans une très large mesure à l'édiction des normes en matière de protection de l'enfance, principal

³⁰ Selon les termes du décret n° 2010-95 du 25 janvier 2010 relatif à l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales et portant création de la direction générale de la cohésion sociale : « Elle est chargée, en particulier, du développement et de la réglementation des modes de garde, de la protection de l'enfance et du soutien à la parentalité ainsi que de la tutelle des organismes relevant de son champ de compétences. »

instrument dont dispose l'État dans le cadre d'une politique décentralisée. Or, l'édiction de normes ne donne pas l'assurance de leur mise en œuvre par les départements, chefs de file de cette politique au niveau local, ni de leur bonne appropriation par les travailleurs sociaux sur le terrain. En pratique, la direction recourt surtout à des outils tels que des guides³¹ ou des bilans visant à accompagner les départements dans la mise en œuvre de la loi. Si la qualité des productions de la DGCS est indéniable, il manque une « courroie de transmission » permettant de relayer sur le terrain la politique publique conçue de façon concertée au niveau national.

Afin de remédier à cette difficulté, la direction anime depuis 2017 un réseau de correspondants, le réseau des référents en protection de l'enfance dans les départements (directeurs enfance famille ou chefs de services de l'ASE), créé dans la continuité de la loi du 14 mars 2016. Or, cette mission d'animation de réseaux décentralisés est redondante avec celle menée par une autre instance, le GIP Enfance en danger (cf. *infra*). La DGCS aurait plutôt vocation à se concentrer sur l'animation des services déconcentrés de l'État.

S'agissant de l'animation des directions d'administration centrale, la DGCS est certes le pilote de la protection de l'enfance pour l'État au terme de son arrêté d'organisation, mais son rôle est limité en pratique. Elle apparaît comme n'étant pas en capacité d'assurer une forte mobilisation des autres directions ministérielles concernées par la protection de l'enfance. Sa désignation en tant que pilote de la mise en place de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance, dont l'échéance intervient en 2022, ne paraît pas suffisante pour surmonter cette difficulté.

Au total, les outils de cette direction pour piloter une politique décentralisée sont faiblement opérationnels, tandis que sa capacité à animer l'action interministérielle de l'État n'est pas assurée. Il est donc nécessaire de conforter par un mandat explicite son rôle de coordonnateur interministériel.

*b) La direction de la protection judiciaire de la jeunesse :
un rôle limité d'animation des acteurs judiciaires*

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)³² détient un rôle central au sein du ministère de la justice en matière de justice

³¹ À titre d'exemple : guide du déconfinement en protection de l'enfance, mai 2020.

³² Décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 portant organisation du ministère de la justice (art. 7).

des mineurs et sa compétence a été réaffirmée en 2017³³. La protection de l'enfance fait cependant intervenir la quasi-totalité des directions et services du ministère de la justice³⁴.

Par ailleurs, la DPJJ s'implique fortement dans la gouvernance interministérielle de la protection de l'enfance. Ses services participent ainsi aux travaux interministériels liés à la protection de l'enfance (élaboration de textes juridiques³⁵, participation à diverses stratégies nationales³⁶, membre de droit des instances interministérielles liées à l'enfance³⁷).

Enfin, les services de la DPJJ animent des dispositifs particuliers liés à la protection de l'enfance. Le pilotage du mécanisme de répartition des mineurs non accompagnés entre les départements est ainsi assuré par une mission nationale, la mission MNA, directement rattachée à la DPJJ.

³³ Décret n° 2017-634 du 25 avril 2017 modifiant le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice.

³⁴ La direction des affaires civiles et du sceau (DACS) est particulièrement impliquée dans la protection de l'enfance en matière civile. La direction des services judiciaires (DSJ) est responsable de la gestion statutaire des personnels des juridictions et de l'allocation des moyens en crédits et effectifs. Le secrétariat général, outre ses fonctions support, intervient également sur l'accès au droit et à la justice. La direction de l'administration pénitentiaire intervient sur le champ de la protection de l'enfance, mais uniquement pour les mineurs faisant l'objet d'une incarcération.

³⁵ Pilotage de l'élaboration de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant et de la circulaire d'application du 19 avril 2017, loi de modernisation de la justice, réforme de l'ordonnance de 1945 relative aux mineurs délinquants, décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif à l'évaluation des mineurs non accompagnés et portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes.

³⁶ Stratégie nationale de la protection de l'enfance 2020-2022, stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022, stratégie nationale de soutien à la parentalité 2018-2022, plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants 2017-2019.

³⁷ Membre du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), du GIP Enfance en Danger, conseil de l'enfance et de l'adolescence du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA).

Le dispositif national de répartition et la mission MNA

Le dispositif national de répartition a été mis en place par circulaire en 2013 afin d'organiser la répartition des MNA sur le territoire. Il est piloté par une mission nationale « MNA » rattachée dès l'origine à la DPJJ. La loi du 14 mars 2016 et le décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, constituent l'assise légale de ce dispositif. La proposition d'orientation s'effectue en application d'une clé de répartition tenant compte des données démographiques et du nombre de MNA déjà pris en charge par chaque département. En 2019, ce sont près de 45 % des jeunes évalués mineurs qui ont été orientés vers un autre département que celui dans lequel ils se sont manifestés et qui avait procédé à leur évaluation.

Les avis que rend la mission MNA sur l'orientation géographique des jeunes sont largement suivis par les magistrats du parquet. Pour autant, son positionnement centralisé et son rattachement à la DPJJ ne lui confèrent qu'une influence limitée sur la définition du cadre de la prise en charge des mineurs non accompagnés. Les relations avec les juridictions sont en outre encore peu développées (en dehors de celles que le mécanisme lui-même implique), ce qui explique qu'elle n'est informée qu'*a posteriori* d'une partie des ordonnances de placement provisoires, notamment celles décidées par les juges des enfants.

Le rôle de la PJJ est bien plus effectif en matière d'élaboration des textes normatifs que d'animation des acteurs judiciaires de la protection de l'enfance. Cette direction souffre cependant d'une relative marginalisation concernant le volet civil de cette politique dans le réseau des juridictions judiciaires. En effet, les services de la PJJ ont redéployé leur activité vers l'action éducative en matière pénale, au cours de la période récente³⁸.

L'action d'animation de la DPJJ, en lien avec les autres directions du ministère de la justice, doit donc être renforcée sur le territoire, notamment en matière de circulation d'informations et de partage d'expériences.

³⁸ En matière pénale, on comptait ainsi 5 804 mineurs placés en 2018 et 70 627 mineurs faisant l'objet de mesures de suivi en milieu ouvert.

2 - Le conseil national de la protection de l'enfance : une instance qui n'a pas trouvé sa place

Le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), créé par l'article 1^{er} de la loi du 14 mars 2016 et mis en place par le décret du 29 septembre 2016³⁹, n'est pas parvenu à remédier aux défaillances de la gouvernance nationale, les aggravant même parfois. Ce conseil national a simplement été associé, au même titre que les autres acteurs, à la concertation nationale conduite en 2019 sous l'égide du secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance.

Une partie des difficultés de cet organisme est liée à sa conception même. Placé auprès du Premier ministre, cette instance est présidée par le ministre des solidarités et de la santé, mais il peut produire des avis, recommandations ou communiqués qui s'écartent des positions du Gouvernement. De surcroît, cet organisme s'est vu confier des missions qui empiètent sur le champ de compétences d'acteurs préexistants ou créés au même moment, comme le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), et il a été doté de moyens insuffisants pour les exercer pleinement (un seul équivalent temps plein, son secrétaire général). L'échec du CNPE, moins de quatre ans après sa création, illustre les tâtonnements et les hésitations du pilotage national de la protection de l'enfance.

3 - Le GIP Enfance en danger : une instance au positionnement stratégique, en proie à des difficultés récurrentes

Le GIP Enfance en danger (Giped) a été créé par la loi du 5 mars 2007. Il regroupe deux entités : le service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (Snated), qui gère la ligne téléphonique 119⁴⁰, et l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), dont le rôle est de développer l'observation et d'améliorer les connaissances dans le champ de la protection de l'enfance.

³⁹ Voir ses missions et son organisation, ainsi que celles du HCFEA et du Giped en annexe n°4.

⁴⁰ Il s'agit du numéro d'appel d'urgence gratuit, qui doit aider au dépistage et à la protection des mineurs en danger.

Bilan de l'activité du 119 pendant la période de confinement

Les campagnes de communication en faveur du 119 lancées durant la période de confinement⁴¹ ont conduit à une hausse significative des appels entrants (+56,2 % par rapport à la période équivalente en 2019, c'est-à-dire du 18 mars au 10 mai)⁴². Le nombre d'appels traités pendant le confinement a été de 6 044, en augmentation de 17 % par rapport à la même période en 2019. Du 18 mars au 10 mai 2020, 55 % des appels pris par les écouteurs du 119 ont donné lieu à des informations préoccupantes, contre 49 % à la même période en 2019. Néanmoins, de l'avis des personnalités auditionnées, il est difficile de faire un lien entre la hausse de ces appels et une éventuelle dégradation de la situation des enfants en danger.

L'ONPE, à travers le GIPED, bénéficie d'un positionnement stratégique en raison de sa gouvernance associant les départements, l'État et les associations mais il peine à assumer l'ensemble des missions qui lui incombent, à savoir la coordination de la recherche, l'animation des réseaux départementaux et la production de données statistiques. En particulier, il ne parvient pas à remplir sa mission de production des données sur les parcours des enfants protégés. Cet organisme a également été fragilisé par de nombreuses difficultés, qu'elles prennent la forme de tensions avec sa tutelle, la DGCS, concernant son budget ou d'une fusion inaboutie avec l'agence française d'adoption (AFA).

B - Le dispositif statistique n'est pas adapté aux enjeux de la protection de l'enfance qui manque d'outils partagés**1 - L'insuffisance et la dispersion des données disponibles**

L'insuffisance et la dispersion des données disponibles en matière de protection de l'enfance, régulièrement relevées, constituent une réelle faiblesse pour conduire une politique efficiente. La production de données statistiques se caractérise par la dispersion des sources et des moyens qui y sont consacrés. Les deux principaux acteurs, à savoir la direction de la

⁴¹ Une campagne télévisée s'est tenue du 30 mars au 6 avril 2020, elle a été prolongée du 20 avril au 1^{er} mai et une campagne radiophonique a eu lieu du 2 au 11 avril 2020.

⁴² Source : *Bilan relatif à l'activité du 119 pendant la période du confinement du 18 mars au 10 mai 2020*, Giped, mai 2020.

recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et l'ONPE, ne sont pas en mesure d'apporter des réponses suffisantes dans ce domaine et la répartition de leurs compétences respectives n'est pas optimale. Ce constat est partagé par le Gouvernement⁴³.

En premier lieu, la Drees, qui dispose de la compétence statistique nécessaire, ne consacre qu'1,5 équivalent temps plein (ETP) à ce sujet. Elle limite donc ses activités à la conduite de deux enquêtes récurrentes : l'enquête annuelle sur l'aide sociale des départements et l'enquête quadriennale sur les établissements et services de la protection de l'enfance. Les résultats de ces enquêtes sont disponibles tardivement⁴⁴. Consciente de la nécessité d'améliorer l'information et les analyses sur certains sujets de la protection de l'enfance, la Drees s'efforce de conduire quelques enquêtes spécifiques nouvelles, mais elle ne peut le faire que de manière très ponctuelle et relève elle-même qu'une grande partie des données existantes ne sont pas exploitées, faute de moyens.

L'enquête Flash de la Drees sur la période de confinement

La Drees a mené en avril 2020, une enquête « Flash »⁴⁵ auprès des établissements et des services de l'aide sociale à l'enfance sur leur fonctionnement pendant la période de confinement liée à la covid 19, dont il ressort les principaux éléments suivants :

- 0,6 % des jeunes et 3,5 % du personnel étaient malades dans les établissements et services de l'ASE (en date du 5 avril 2020) ;
- deux établissements de l'ASE sur trois et la moitié des services d'action éducative ont connu une baisse de leurs effectifs majoritairement pour des problèmes de garde d'enfants du personnel ;
- quatre établissements sur cinq n'ont pu maintenir le droit de visite et d'hébergement des parents pour les jeunes placés concernés ;
- la quasi-totalité des établissements (98 %) était en mesure d'assurer le suivi et le soutien scolaire d'au moins une partie des jeunes scolarisés ;
- la continuité des suivis et des soins médico-psychologiques a rencontré davantage de difficultés.

⁴³ Cf. lettre du Premier ministre du 20 juillet 2020 en réponse au référé de la Cour des comptes du 22 avril 2020 relatif à la gouvernance nationale de la protection de l'enfance.

⁴⁴ Résultats de l'enquête annuelle 2018 disponibles en juin 2020 et résultats 2017 de l'enquête quadriennale repris dans le dossier de la Drees de mai 2020.

⁴⁵ « Les établissements et services de l'aide sociale à l'enfance pendant la période de confinement liée à la covid 19 », Drees, mai 2020.

En second lieu, l'ONPE ne parvient pas à remplir la mission de production de données sur les parcours des enfants protégés qui lui a été confiée par la loi du 5 mars 2007. Il est en effet chargé de produire les données dites OLINPE (dispositif d'observation longitudinale individuelle et nationale en protection de l'enfance), issues de remontées administratives annuelles des départements. Ce recueil d'informations doit permettre de reconstituer les parcours des enfants en protection de l'enfance bénéficiant d'une mesure ou d'une prestation. Ce projet, inachevé depuis 12 ans, ne devrait pas aboutir à brève échéance. Les remontées de données des départements demeurent insuffisantes, en qualité comme en quantité et les systèmes d'information actuels sont majoritairement inadaptés pour répondre à cet objectif (cf. annexe n° 5).

2 - Une mesure imparfaite de l'activité judiciaire qui altère la connaissance des parcours des mineurs à protéger

Le précédent rapport de la Cour recommandait en 2009 de « faire aboutir le projet de document de politique transversale (DPT) sur la justice des mineurs en l'élargissant à tous les acteurs concernés ». La recommandation a été suivie puisqu'un document, coordonné par la DPJJ, est diffusé chaque année depuis 2011 : il agrège les programmes budgétaires des ministères sociaux, de la justice, de l'intérieur et de l'éducation nationale.

Néanmoins, il ne permet pas de recueillir d'éléments sur la partie civile de la protection de l'enfance. Sur la quinzaine d'indicateurs retenus, seuls trois relèvent de la protection civile des mineurs⁴⁶. Par conséquent, la vision de l'action menée par l'institution judiciaire en matière d'assistance éducative reste toujours peu précise.

Par ailleurs, la PJJ, dont l'activité s'est recentrée sur les mineurs délinquants depuis 2008, ne dispose plus d'une connaissance complète des parcours de ces jeunes, alors qu'une partie d'entre eux a déjà fait l'objet d'un suivi au civil. Un partage des informations relatives aux bénéficiaires de cette politique peut parfois se faire au sein des observatoires départementaux de protection de l'enfance (ODPE) mais il n'est ni systématique ni automatisé, en partie pour des raisons de protection des données.

⁴⁶ Le taux d'appels traités par le service national téléphonique de l'enfance en danger (Snated), le nombre de dossiers et les délais de décision des juridictions pour les procédures civiles.

Quant au suivi statistique de l'activité des juridictions en matière de protection de l'enfance, il n'est pas automatisé dans les applications informatiques « métier » (cf. annexe n°5). Il fait l'objet de tableaux de bord spécifiques, déployés localement dans les tribunaux pour enfants. Le suivi de l'activité civile de ces tribunaux s'opère donc par des saisies manuelles, dont la fiabilité est incertaine. De fait, les données transmises par les juridictions de l'échantillon font apparaître une hétérogénéité dans le suivi des indicateurs, les données de certaines juridictions étant indisponibles sur certaines périodes. La mesure nationale s'en trouve ainsi fragilisée. De plus, les synthèses sont réalisées avec un décalage de deux ans, ce qui rend les mesures correctrices difficiles sur le plan budgétaire.

Par ailleurs, les normes de comptabilisation des données ne sont pas homogènes : la règle établie par le ministère d'ouvrir un dossier unique pour les fratries de mêmes parents biologiques ne semble toujours pas appliquée par toutes les juridictions ; pour les mineurs non accompagnés, certains services comptabilisent uniquement les saisines directes du juge, alors que d'autres tiennent compte aussi des saisines du parquet.

Enfin, les études de cohorte (panel des mineurs suivi en justice) ne sont plus conduites depuis plusieurs années, il convient donc de les relancer. La DPJJ dans son récent plan stratégique national triennal prévoit d'« affiner la connaissance des publics et de leurs parcours ». Cet objectif de relance des études de cohorte est également l'une des recommandations du Conseil national de l'information statistique pour la période 2019-2023.

Le suivi statistique des mineurs non accompagnés souffre de carences tout aussi manifestes, puisque seul le nombre de jeunes effectivement orientés vers la protection de l'enfance est connu avec une précision relative : le nombre de ceux demandant une prise en charge et faisant l'objet d'une évaluation de minorité ne peut être reconstitué, ni suivi, compte tenu des lacunes des informations communiquées par les départements et des double-comptes nombreux mais impossibles à quantifier en raison de l'absence, jusqu'à aujourd'hui, de fichier national des évaluations de minorité⁴⁷.

Le ministère de la justice doit améliorer les outils de collecte automatisée des données d'activité (décisions et délais), contrôler leur actualisation régulière par les juridictions et les services déconcentrés de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et réaliser des études de cohorte permettant de mieux appréhender le parcours des mineurs.

Au total, la politique de protection de l'enfance ne peut aujourd'hui s'appuyer sur des systèmes d'information adaptés aux besoins, que ce soit au niveau national ou local (cf. chapitre 2 et annexe n°5). Les acteurs

⁴⁷ Les jeunes demandant à être reconnus mineurs peuvent en effet effectuer les démarches dans plusieurs départements successifs.

nationaux ne disposent pas de données fiables, ni sur le plan quantitatif, ni sur le plan qualitatif. Les situations locales sont très hétérogènes, mais majoritairement insatisfaisantes.

3 - L'insuffisance de la recherche universitaire

La recherche universitaire dans le domaine de la protection de l'enfance est insuffisante en France.

Il existe à ce jour une seule source de données longitudinales sur les parcours des enfants placés : l'étude longitudinale sur l'autonomisation des jeunes après un placement (Elap), produite par l'Institut national d'études démographiques (Ined), qui porte sur les conditions de vie, la préparation et l'accès à l'autonomie des jeunes accueillis à l'aide sociale à l'enfance ainsi que sur leur devenir et leurs conditions de sortie du dispositif d'aide. Elle est menée dans sept départements, auprès d'un échantillon représentatif de jeunes placés de 17 à 20 ans. Si cette étude est à ce jour unique dans son ambition et si son existence doit être saluée, elle est toutefois nécessairement limitée par le fait qu'elle porte sur un échantillon restreint de jeunes et de départements.

La situation diffère dans d'autres pays (cf. annexe n° 7). Au Québec par exemple, chaque structure chargée de la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance est adossée à un centre de recherche ou à une université. Cette modalité enrichit les données d'étude quantitatives et qualitatives et facilite l'évolution des pratiques comme la formation des intervenants sociaux.

Par ailleurs, la méthode scientifique des conférences de consensus⁴⁸ n'est utilisée que depuis très récemment dans le champ des politiques sociales. Le rapport issu de la démarche de consensus sur « Les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance » de 2017 constitue une avancée incontestable, puisqu'il a permis d'établir un accord sur la définition des besoins de l'enfant. Il en va de même pour la très récente démarche de consensus sur l'adaptation des modes d'intervention et de prise en charge à domicile (décembre 2019), qui a pour objet de faire émerger un cadre national de recours et des principes d'intervention communs en matière d'interventions à domicile. Il manque cependant désormais les étapes suivantes, à savoir les éléments de doctrine qui permettent de définir la réponse la plus appropriée à une situation donnée (par exemple, faut-il privilégier un accompagnement renforcé à domicile ou un accueil précoce ?).

⁴⁸ La démarche de consensus est une méthode scientifique qui consiste à prendre en compte les travaux de recherche existant sur un sujet, les expériences de terrain ainsi que la diversité des approches et des points de vue, pour aboutir à des conclusions reconnues par l'ensemble des acteurs.

Afin de prendre en compte les progrès des neurosciences, le Président de la République a installé en septembre 2019 un comité de 18 experts piloté par le neuropsychiatre Boris Cyrulnik et chargé de faire des préconisations sur les mille premiers jours de l'enfant. L'une des priorités de la feuille de route fixée à ce comité est d'élaborer un corpus scientifique de santé publique entendue au sens large, c'est-à-dire intégrant les aspects éducatifs et sociaux, et faisant consensus.

Ce développement très récent des conférences de consensus dans le champ de la protection de l'enfance explique en partie l'hétérogénéité des pratiques sur le territoire et l'absence à ce jour d'outils partagés en protection de l'enfance.

4 - Le manque d'outils partagés en protection de l'enfance

Si la conférence de consensus organisée en 2017 sur les besoins de l'enfant en protection de l'enfance est une avancée majeure pour la construction d'un langage commun entre les professionnels, le manque d'outils partagés en matière de protection de l'enfance est flagrant. Trois outils, qui relèvent d'orientations nationales, permettent théoriquement de favoriser l'harmonisation de la politique de protection de l'enfance sur le territoire et l'amélioration de la qualité des pratiques : l'évaluation de la qualité des établissements et services accompagnant des enfants protégés, l'existence de référentiels et la formation des professionnels. Or, ces trois leviers sont soit inexistantes, soit au mieux en gestation. Les difficultés éprouvées par l'ensemble des acteurs du champ de la protection de l'enfance pour s'accorder sur une définition stabilisée de l'intérêt de l'enfant, la trop grande diversité des référentiels mobilisés pour caractériser les situations de danger et le caractère hétérogène des réponses apportées peuvent d'ailleurs expliquer pourquoi l'intervention du juge demeure toujours aussi recherchée.

S'agissant de l'évaluation de la qualité des établissements et services accompagnant des enfants protégés, le constat est celui d'une grande hétérogénéité des évaluations. La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a mis en place une double évaluation, interne et externe, des activités et de la qualité des prestations délivrées par les établissements et services sociaux et médicaux-sociaux, dont font partie ces établissements et services. L'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), créée en 2006 et supprimée en 2018, avait pour mission d'habiliter les organismes en charge de l'évaluation externe des établissements. Son rôle de régulateur de l'évaluation externe était cependant limité dans sa capacité de contrôle. Aucun référentiel national d'évaluation externe n'ayant été élaboré, chaque organisme évaluateur se fondait en effet sur sa propre grille et sa propre méthodologie. La Haute autorité de santé (HAS), qui a repris les missions de l'ANESM depuis le

1^{er} avril 2018, est chargée d'élaborer ce référentiel⁴⁹. La loi prévoit dans le même temps que cette autorité publie un cahier des charges d'habilitation des organismes en charge de l'évaluation. Si cette décision va dans le bon sens, tout reste à construire⁵⁰.

Quant aux référentiels et à l'outillage des professionnels, ceux-ci sont très insuffisants à ce jour. Les acteurs de la protection de l'enfance soulignent, dans leur grande majorité, le manque d'outils partagés et de vocabulaire commun permettant une mise en œuvre effective et harmonisée de cette politique publique. En effet, il n'existe pas de référentiel national d'évaluation des situations individuelles appliqué sur l'ensemble du territoire⁵¹, contrairement par exemple à ce qui peut exister dans le champ médico-social avec la grille Aggir⁵². Face à cette situation et à la demande des acteurs, la HAS a inscrit à son programme de recommandations de bonnes pratiques l'élaboration d'un « cadre de référence national pour le repérage et l'évaluation globale de la situation des enfants en danger ou risque de danger ». Si cette orientation est positive, le travail n'en est néanmoins qu'à ses prémices.

C - La gouvernance de la protection de l'enfance doit être clarifiée et simplifiée

Le pilotage national de la protection de l'enfance souffre de la multiplication des instances, de leurs difficultés de coordination et de la dispersion des missions comme des moyens. La refonte de la gouvernance de cette politique doit donc reposer sur un principe directeur, celui de la clarification et de la simplification, en affectant une mission à un seul acteur. Ceci limiterait les coûts de coordination et accroîtrait l'efficacité collective.

⁴⁹ En vertu de la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, qui prendra effet le 1er janvier 2021 et réforme en profondeur le dispositif d'évaluation des établissements sociaux et médico-sociaux.

⁵⁰ Le nouveau dispositif est attendu au mieux pour septembre 2021.

⁵¹ Le principal référentiel d'évaluation des situations familiales partagé à ce jour est celui élaboré par le centre régional d'études, d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité (CREAI) Rhône-Alpes, suite à un appel d'offre de l'Oned en 2006. Mais celui-ci était déployé dans 25 départements seulement. D'autres départements utilisent la méthode Alföldi. La situation est donc extrêmement variable, entre les départements qui appliquent les référentiels précités, ceux qui appliquent leur outil interne et ceux qui n'en appliquent aucun. À cela s'ajoute le fait que l'outil du CREAI n'est pas mis gratuitement à la disposition des départements qui doivent payer au CREAI Rhône-Alpes une prestation de formation.

⁵² La grille Aggir (autonomie, gérontologie, groupes iso-ressources) permet aux professionnels d'évaluer le degré de dépendance des personnes âgées sur la base de critères précis et établit six niveaux de dépendance.

La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance propose une réforme de la gouvernance, dont un récent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) vient de proposer les contours⁵³. Le quatrième comité interministériel de la transformation publique du 15 novembre 2019 envisage dans cette perspective la fusion de plusieurs organismes, à savoir le CNPE, l'Agence française de l'adoption (AFA) et le Giped. Pour sa part, la Cour invite à s'écarter de cette perspective en appuyant ses recommandations sur deux orientations : d'une part, raisonner par mission essentielle et non par structure ; d'autre part, réaffecter aux autres acteurs les missions du CNPE, qui serait de fait supprimé.

Il est proposé en premier lieu de confier exclusivement à la Drees la mission de production statistique, actuellement répartie entre cette direction et l'ONPE. Comme la Cour, le Gouvernement voit dans le transfert du dispositif Olinpe à la Drees un double intérêt⁵⁴ : bénéficier de l'expertise et des expériences similaires de la direction dans d'autres domaines de l'aide sociale départementale ; simplifier la coordination de ce dispositif avec les autres sources produites par la Drees sur l'ASE. Le récent rapport de l'IGAS va dans le même sens. Ce transfert devrait toutefois s'accompagner d'un ajustement des moyens de la Drees à la hauteur des enjeux.

Par ailleurs, il est recommandé de confier au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) la fonction consultative du CNPE et notamment la production d'avis sur les textes. Le HCFEA, instance stratégique de réflexion placée auprès du Premier ministre, est présidé par une personnalité qualifiée nommée par celui-ci. Sous réserve d'une adaptation de son organisation et de sa composition, il pourrait assurer cette mission d'assistance au Gouvernement. Dans sa réponse au référé sur la gouvernance nationale, le Premier ministre envisage lui aussi cette option.

La Cour recommande, enfin, de recentrer l'ONPE sur les missions d'animation de la recherche et de convergence des pratiques locales. Le Gouvernement reconnaît de son côté la nécessité de disposer d'une instance d'animation des réseaux et de convergence des pratiques locales et évoque la possibilité qu'un nouvel organisme issu de la fusion AFA-Giped-CNPE endosse ce rôle.

⁵³ *Rapport 2020-006R* : « Création d'un organisme national dans le champ de la protection de l'enfance », IGAS, juin 2020.

⁵⁴ Cf. lettre précitée du Premier ministre du 20 juillet 2020 en réponse au référé de la Cour des comptes du 22 avril 2020 relatif à la gouvernance nationale de la protection de l'enfance.

III - Le pilotage local de la protection de l'enfance ne dispose pas de réel levier

A - Le schéma départemental de la protection de l'enfance a du mal à trouver sa place

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale a affirmé la primauté de la prise en compte des besoins des enfants. Elle a créé dans ce but un schéma d'organisation sociale et médico-sociale⁵⁵, incluant les établissements et services de la protection de l'enfance. D'une durée maximale de cinq ans, il a pour objet d'identifier les besoins du territoire et de définir des objectifs stratégiques déclinés de façon opérationnelle. Il devrait à ce titre constituer un véritable outil de pilotage du département. Cependant, ces schémas départementaux se heurtent, en 2020, aux mêmes limites que celles relevées par la Cour en 2009.

Elles tiennent en premier lieu aux schémas eux-mêmes. Tout d'abord, bien que l'exercice soit quasiment généralisé sur le territoire, plusieurs départements de l'échantillon contrôlé sont dotés de schémas obsolètes, qui ont parfois été prolongés, ou sont en cours de révision ou d'évaluation tardive (Ariège, Isère, ou Moselle). En outre, le contenu de ce schéma est peu opérationnel : les indicateurs, les moyens humains et financiers correspondants, ainsi que le calendrier sont insuffisamment définis. Par ailleurs, si la phase de diagnostic fait le plus souvent l'objet d'une large concertation avec les acteurs locaux, les bilans sont au contraire rares et se limitent fréquemment à lister les actions conduites, sans analyses rétrospectives.

En deuxième lieu, les défaillances évoquées plus haut des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) obèrent leur capacité à remplir leur mission de suivi de la mise en œuvre des schémas départementaux.

En dernier lieu, ces schémas s'articulent parfois mal avec d'autres instruments de planification. Il existe en effet plusieurs schémas et contrats au niveau départemental qui peuvent traiter de mêmes sujets et réunir les mêmes acteurs, mais avoir des chefs de file et des temporalités différents. Il en va ainsi par exemple du schéma départemental des services aux

⁵⁵ Codifié à l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles.

familles⁵⁶, dont les volets liés à la parentalité et à la petite enfance relèvent en grande partie de la dimension prévention de la protection de l'enfance. Si le schéma des services aux familles n'a pas la portée normative du schéma d'organisation sociale et médico-sociale, leurs objets sont cependant connexes (accueil de la petite enfance, soutien à la parentalité, prévention/éducation, médiation familiale). Il gagnerait par conséquent à mieux intégrer la problématique de la protection de l'enfance pour étoffer son volet préventif et éviter le « basculement dans la protection de l'enfance » de nombreuses situations.

De même, une part importante des mineurs accueillis au titre de la protection de l'enfance souffrent de troubles psychiques ou d'un handicap. Une prise en charge globale de ces enfants supposerait que la programmation de l'offre dans ces différents secteurs soit articulée de manière cohérente. Or, le projet régional de santé élaboré par l'ARS définit l'offre de soins psychiatriques ainsi que l'offre d'accueil pour les enfants en situation de handicap, sans que les besoins évalués en protection de l'enfance soient nécessairement pris en compte. Enfin, l'accompagnement des jeunes majeurs relève à la fois de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté de septembre 2018 et de la stratégie nationale de protection de l'enfance d'octobre 2019, qui ont développé chacune leur propre contractualisation.

Cette multiplication des schémas et contrats, outre qu'elle fait obstacle à une prise en charge globale des enfants, engendre une perte d'efficacité, avec une participation croisée des acteurs dans les différentes instances, au détriment de leur action sur le terrain.

B - L'organisation de la justice est peu opérationnelle et la concertation avec les départements insuffisante

1 - Une organisation de la justice peu en phase avec les réalités du terrain

Le découpage territorial du réseau des juridictions judiciaires et des services déconcentrés de la PJJ s'articule difficilement avec celui des départements et, plus largement, avec la géographie administrative des autres services de l'État. Le « défaut de cohérence entre cartes administrative et judiciaire » relevé encore récemment par la Cour⁵⁷ désorganise le travail partenarial.

⁵⁶ Les schémas départementaux des services aux familles résultent des conventions d'objectifs et de gestion 2013-2017 signées entre l'État et la CNAF. Ils ont été généralisés et ont fait l'objet d'une circulaire en 2015 visant à favoriser leur élaboration sous l'autorité du préfet de département.

⁵⁷ Référé S2019-1195 du 30 avril 2019 relatif à l'inadaptation des ressorts des cours d'appel.

Certains tribunaux judiciaires (TJ) relèvent ainsi de cours d'appel distinctes de leur région administrative de rattachement, comme celui de Gap (rattaché à la cour d'appel de Grenoble alors qu'il relève de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur), d'Avignon (rattaché à la cour d'appel de Nîmes alors qu'il relève de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur), de Sens et d'Auxerre (rattachés à la cour d'appel de Paris alors qu'ils relèvent de la région Bourgogne-Franche-Comté) ou de Chartres (rattaché à la cour d'appel de Versailles alors qu'il relève de la région Centre-Val de Loire). Si la relation avec le département n'en est pas affectée, la coordination de l'activité avec les autres partenaires organisés à l'échelon régional (rectorat, préfecture de région, agence régionale de santé) s'en trouve affaiblie. En outre, au sein même du réseau du ministère de la justice, le ressort territorial entre tribunaux judiciaires et cour d'appel ou entre tribunaux judiciaires et services de la PJJ n'est pas forcément cohérent, ce qui complique l'animation du réseau et le partage d'expériences.

Il arrive également que le ressort du tribunal judiciaire ne recouvre pas tout le département. C'est ainsi le cas en Gironde (TJ de Bordeaux et de Libourne), dans l'Aisne (TJ de Laon, Saint-Quentin ou Soissons) ou le Loiret (TJ d'Orléans et de Montargis), ce qui constitue un facteur supplémentaire de complexité et d'hétérogénéité dans les pratiques, pour les acteurs eux-mêmes (services du département, forces de sécurité, préfet, etc.) comme pour le justiciable.

Ces différentes incohérences sont à l'origine de réelles difficultés de fonctionnement dans les juridictions de l'échantillon contrôlé.

Le réseau déconcentré de la PJJ, quant à lui, s'articule difficilement avec celui des juridictions judiciaires et ne recouvre pas davantage le maillage des départements. La protection judiciaire de la jeunesse est en effet déployée sur le territoire national selon une organisation structurée en neuf directions interrégionales (DIR) et 53 directions territoriales (DT). Cette organisation géographique particulière ne permet pas de donner toute leur efficacité aux politiques partenariales nouées avec les départements, en lien étroit avec les juridictions.

Par ailleurs, en dépit de la mise en place ces dernières années de plusieurs dispositifs visant à améliorer la coordination des acteurs judiciaires, celle-ci demeure encore trop faible. Les cours d'appel disposent depuis quelques années de deux outils de coordination des tribunaux judiciaires : la conférence annuelle sur la justice des mineurs et le conseiller délégué à la protection de l'enfance, mais ils sont peu opérationnels.

Depuis 2016⁵⁸, le premier président et le procureur général de la cour d'appel doivent organiser chaque année une conférence sur la justice des mineurs⁵⁹, qui réunit les magistrats du siège et du parquet des juridictions du ressort et les services régionaux de la PJJ. Elle peut être ouverte aux directeurs régionaux des services pénitentiaires, aux responsables de l'aide sociale à l'enfance ou à des représentants d'associations. Cette conférence a pour objectif d'améliorer l'information réciproque et de définir des stratégies adaptées.

Dans la plupart des juridictions de l'échantillon, elle a bien lieu chaque année⁶⁰ mais son impact est limité. Tout d'abord, le format élargi de l'instance et sa faible fréquence ne permettent pas, le plus souvent, de lui conférer un poids décisionnel suffisant. Il peut même arriver que le département n'y participe pas (par exemple, le département des Bouches-du-Rhône en 2018 pour la cour d'appel d'Aix-en-Provence). La faible disponibilité des personnels, dans un contexte d'activité chargée ou de renouvellement des effectifs, constitue également un obstacle. Enfin, les échanges ne sont pas formalisés, de sorte que la continuité de l'action n'est pas garantie.

Au sein des cours d'appel, les conseillers délégués à la protection de l'enfance⁶¹ doivent depuis 2008⁶², en plus de leurs missions de président de la chambre spéciale des mineurs, assurer une mission d'animation et de coordination visant à favoriser les partages d'expériences entre les juges des enfants du ressort et à développer les relations avec les interlocuteurs institutionnels de la justice des mineurs à l'échelon régional. Ils doivent également réaliser un rapport annuel sur l'activité des juridictions du ressort. Ces documents existent, mais de manière partielle.

L'activité d'animation semble exercée de façon inégale sur le territoire. Dans la majorité des juridictions contrôlées, l'action du délégué a paru limitée et peu visible, en grande partie par manque de temps. Les données de synthèse de l'activité des tribunaux judiciaires du ressort sont souvent lacunaires, ce qui ne permet pas à la cour d'appel d'avoir une vision complète et dynamique de l'activité.

⁵⁸ Décret n° 2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires.

⁵⁹ Article R. 312-13 du code de l'organisation judiciaire.

⁶⁰ A l'exception du tribunal judiciaire de Gap, la cour d'appel de Grenoble dont il dépend ne l'ayant pas organisée.

⁶¹ Article L. 312-6 du code de l'organisation judiciaire.

⁶² Circulaire JUS F08 50 012 C du 20 octobre 2008.

En outre, les services de la protection judiciaire de la jeunesse ont été positionnés par le ministère de la justice comme des interlocuteurs « ressources » au niveau local⁶³, alors que l'activité de cette direction a été redéployée sur l'activité pénale et que les cours d'appel sont chargées de la coordination de la justice des mineurs. Cette situation aboutit à une dilution des responsabilités des acteurs judiciaires et nuit à la lisibilité de leur action.

Les juridictions souffrent enfin de carences organisationnelles qui ont un impact direct sur la qualité du traitement des affaires concernant les mineurs en danger. Depuis 2008⁶⁴, dans les tribunaux judiciaires dotés d'au moins deux juges des enfants, le président du tribunal désigne comme magistrat coordonnateur l'un d'entre eux « pour organiser le service de la juridiction des mineurs et coordonner les relations de cette juridiction avec les services chargés de la mise en œuvre des mesures prises par celle-ci »⁶⁵.

Pendant la période de confinement et plus encore au moment de la sortie de cette phase de la crise, ces magistrats ont joué un rôle prépondérant dans l'organisation des services, afin d'assurer le suivi des mineurs faisant l'objet de mesures judiciaires et d'organiser des audiences dans les situations d'urgence.

Toutefois, la circulaire relative aux magistrats coordonnateurs ne précise pas les modalités de décharge. Il conviendrait donc d'évaluer plus précisément l'activité de ces magistrats et de définir un niveau de décharge à adapter selon le ressort.

2 - Une concertation encore insuffisante avec les départements

Les cellules de recueil des informations préoccupantes, dont l'objectif est notamment de faciliter la transmission de signalements entre les services de l'ASE, le parquet et les services de police, n'associent pas toujours suffisamment la justice. Ainsi, certains départements n'ont structuré que tardivement leurs relations avec l'institution judiciaire en matière de signalements d'informations préoccupantes sous forme de convention ou de protocole. En Charente, la contractualisation dans le cadre de la cellule départementale de recueil des informations préoccupantes ne s'étend qu'aux services de la PJJ. Dans d'autres départements en revanche comme la Nièvre, l'Indre, les Hautes-Alpes, l'Isère, le Tarn-et-Garonne ou Paris, des conventions ou protocoles entre les différents acteurs règlent le fonctionnement quotidien de la cellule.

⁶³ Circulaire ministérielle du 19 avril 2017 définissant les rôles de chacun des acteurs judiciaires.

⁶⁴ Décret n° 2008-107 du 4 février 2008 modifiant le code de l'organisation judiciaire et relatif à la justice des mineurs.

⁶⁵ Article R. 251-3 du code de l'organisation judiciaire.

Une deuxième difficulté réside dans le fait que les rapports d'informations préoccupantes sont parfois redondants avec les mesures judiciaires d'investigation éducative ordonnées par les juges des enfants. Afin d'améliorer la qualité des rapports transmis par les cellules départementales à l'institution judiciaire et de limiter le recours aux mesures judiciaires d'investigation éducative, une expérimentation a été mise en place par le ministère de la justice. Elle se traduit depuis 2017 par la mise à disposition d'un éducateur de la PJJ au sein de la cellule départementale de recueil des informations préoccupantes (Crip) de Seine-Saint-Denis. Cette expérimentation, qui devait concerner 20 départements en 2020 dans le contexte exceptionnel de la crise liée à la covid 19, afin de contribuer aux évaluations des situations complexes, constitue une bonne pratique et mérite d'être généralisée⁶⁶.

La qualité du dialogue noué par les acteurs institutionnels de la protection de l'enfance avec les magistrats (particulièrement les juges des enfants) permet, dans certains cas, de dépasser ces difficultés et d'améliorer la diffusion de l'information. Ce constat a été particulièrement marqué pendant la crise liée à la covid 19 : les échanges d'informations dépendaient surtout de la qualité des relations antérieures entre le département, l'institution judiciaire et les opérateurs.

Au quotidien, les juges des enfants et les services de l'aide sociale à l'enfance des départements mettent ainsi en place des procédures pragmatiques pour coordonner les mesures à mettre en œuvre (c'est le cas par exemple dans l'Aisne avec les magistrats du tribunal judiciaire de Soissons). Même en l'absence d'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) dans le département, des relations suivies peuvent s'instaurer (comme dans les Hautes-Alpes). Dans le Val-d'Oise, les Pyrénées-Orientales, les Landes, la Loire-Atlantique, des réunions régulières associent les services du département et les juges des enfants, permettant d'articuler au mieux les mesures ordonnées avec la situation du réseau de protection de l'enfance.

De même, des instances départementales sont mises en place comme la cellule départementale de coordination de la justice des mineurs qui réunit tous les six mois ASE, magistrats du parquet et du siège et services de la PJJ (Bouches-du-Rhône, Loir-et-Cher, Haute-Vienne). Ces instances permettent d'améliorer le traitement de certains sujets (comme les publics particuliers, l'exécution des décisions ou encore l'évolution de l'offre). En Isère, des réunions associant département, PJJ et magistrats des tribunaux judiciaires sont également organisées depuis 2013 même si leur périodicité reste faible et qu'elles ne donnent pas lieu à compte rendu.

⁶⁶ Dépêche relative au renforcement des instances de coordinations et des dispositifs d'évaluation et de suivi des enfants en danger ou en risque de l'être, dans le contexte de la levée progressive des restrictions imposées par l'épidémie de covid 19 et de la reprise d'activité des juridictions. Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, 8 juin 2020.

Ces pratiques informelles rencontrent toutefois des limites. Du fait de la surcharge d'activité, il arrive que les instances concernées ne se réunissent pas ou soient organisées avec une partie seulement des acteurs. De plus, certains de ces départements, tout en ayant mis en place une coopération informelle, sont encore réticents à transmettre aux magistrats une information actualisée sur les ressources disponibles. Par ailleurs, les magistrats sont parfois hésitants à participer à de tels échanges, considérant qu'ils constituent des formes de « pré-audiences » susceptibles de nuire à la bonne administration de la justice. Il existe enfin des situations d'absence de communication entre le département et les acteurs judiciaires. Les magistrats du tribunal judiciaire d'Angers évoquent ainsi des relations réduites au strict minimum et un véritable climat de « défiance » entretenu par le département de Maine-et-Loire, nuisant fortement à la qualité du suivi des mineurs pris en charge.

Cette coordination insuffisante entre département et acteurs judiciaires a été soulignée dans un récent rapport de l'IGAS qui recommande de systématiser la mise en place au niveau départemental d'une instance quadripartite réunie régulièrement pour améliorer la coordination des acteurs et la gestion des dispositifs⁶⁷. Dans le cadre des mesures prises à l'issue de la crise liée à la covid 19, le ministère de la justice a accéléré la mise en place de telles instances quadripartites dans l'ensemble des départements⁶⁸. Cette initiative doit être pérennisée.

Enfin, le suivi et le contrôle des établissements constituent un autre axe de collaboration entre les acteurs judiciaires et les départements, qui doit être favorisé. Les services territoriaux de la PJJ disposent, en effet, d'une forte expertise en matière de contrôle des établissements accueillant des mineurs en danger ou en conflit avec la loi. L'école nationale de la PJJ (ENPJJ) a d'ailleurs récemment ouvert aux personnels des départements les formations dédiées à cette activité. Une telle initiative doit être encouragée, de même que l'élaboration de plans de contrôle communs départements-PJJ, contrairement à la tendance observée depuis 2014 de forte diminution des contrôles.

⁶⁷ *Rapport Igas n°2019-019R/IGJ n°063-19* « Délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance » septembre 2019 ; Recommandation n°3 : « Généraliser la création d'instances quadripartites dans chaque département associant les magistrats coordonnateurs, les parquets mineurs, les départements et les services départementaux de la PJJ, avec un rythme de réunion régulier (au moins trimestriel). Ces instances traiteront de tous les sujets relatifs à la mise en œuvre des mesures de protection de l'enfance, à un niveau opérationnel (suivi évolution des délais, difficultés s'agissant de certaines mesures ou certains publics, présence de l'ASE aux audiences, etc.) et à un niveau stratégique (échanges sur l'évolution des besoins des différents acteurs et de l'offre). Ces instances devront associer les associations du département au moins une fois par an. »

⁶⁸ Cf. dépêche précitée de la direction de la PJJ du 8 juin 2020.

C - La coordination des services de l'État au niveau départemental se révèle inexistante

La protection de l'enfance est une politique non seulement décentralisée mais également interministérielle. Or, jusqu'à présent, les services de l'État ne sont pas coordonnés entre eux localement et apparaissent peu mobilisés sur le sujet.

Une réponse insuffisante aux situations complexes

Certains jeunes relevant de la protection de l'enfance sont dits en « situation complexe » car ils cumulent des problématiques multiples (handicap, psychiatrie etc.). Ils se retrouvent exclus des différents dispositifs de prise en charge, chacun d'eux isolément étant incapable d'accueillir durablement cette conjonction de difficultés. Ces situations, peu nombreuses, pèsent néanmoins souvent sur les équipes de l'aide sociale à l'enfance, institution de dernier recours.

Dans certains territoires, des partenariats locaux se nouent afin de mettre en place des solutions pour les mineurs en situation de handicap, confiés à l'aide sociale à l'enfance et nécessitant des soins psychiatriques. Dans d'autres cas en revanche, l'organisation d'une scolarité adaptée, le suivi médical et les soins thérapeutiques éventuellement requis reposent sur les seuls opérateurs de protection de l'enfance sans coordination des pouvoirs publics.

Source : CRC Normandie

Ainsi qu'il vient d'être évoqué, les enfants protégés ont un besoin plus important que la population générale d'être accompagnés par le secteur médicosocial et la pédopsychiatrie, qui relèvent de la compétence des agences régionales de santé. De la même façon, leur scolarisation soulève des problématiques particulières, leurs difficultés s'exprimant parfois par un rejet du système scolaire, avec un risque réel de décrochage. Or, ils sont considérés par l'Éducation nationale comme des élèves comme les autres, qui peuvent être en difficulté comme d'autres. Ils ne bénéficient pas d'un accompagnement particulier.

La crise liée à la covid 19 a précisément été pour certains l'occasion de bénéficier d'une attention privilégiée de la part des équipes éducatives des établissements d'accueil qui se sont substituées aux enseignants, en remobilisant des jeunes sur l'apprentissage scolaire.

Les défaillances du pilotage interministériel ont été soulignées au cours des auditions réalisées dans le cadre de cette enquête concernant l'impact de la crise liée à la covid 19. La protection de l'enfance n'a pas été prise en compte dans le périmètre des établissements et services considérés par les agences régionales de santé (ARS), qui se sont rapidement concentrées sur le sanitaire et le médico-social, et les départements n'ont que tardivement fait entendre leur voix auprès des instances en charge de la gestion de la crise au plan local comme au plan national.

Une impulsion et une coordination départementales des services de l'État, sous l'égide du préfet de département, sont indispensables pour permettre une plus grande mobilisation dans le champ de la protection de l'enfance⁶⁹.

Les départements doivent, en effet, pouvoir disposer d'un interlocuteur unique au sein de l'État, le préfet ou son représentant, capable de réunir les différents services concernés et d'arbitrer une position départementale le cas échéant. Par ailleurs, les différents services de l'État, au premier rang desquels l'ARS et les services de l'Éducation nationale, doivent nommer en leur sein un référent protection de l'enfance.

D - Des disparités territoriales persistantes

Au delà des défaillances dans le pilotage local de la politique de protection de l'enfance, la Cour constate que des disparités territoriales importantes persistent⁷⁰.

Elles portent tout d'abord sur le nombre de bénéficiaires de mesures de protection rapporté à la population de moins de 21 ans. Au 31 décembre 2017, on comptait ainsi en moyenne 19 enfants bénéficiaires de mesures pour 1 000 habitants de moins de 21 ans⁷¹ mais cette proportion variait de 8 à 38 pour 1 000 habitants selon les départements. Elle était inférieure à 20 pour 1 000 dans 39 départements et supérieure à 25 dans 25 autres.

Le taux de mesures dans la population de moins de 21 ans varie pour sa part de 1 à 4 % selon les départements. Les types de mesures et les modes d'hébergement dans le cas de l'accueil diffèrent également d'un département à l'autre. Ainsi, la part des mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE, pris en charge en famille d'accueil, varie au 31 décembre 2016, de 17,9 à 87,2 % avec une valeur médiane à 52 %. La part des accueils en établissement varie de 12,8 à 70,6 % (valeur médiane à 35,9 %). Dans près de trois quarts des départements, la famille d'accueil est le mode d'hébergement le plus fréquent pour les mineurs et jeunes majeurs confiés

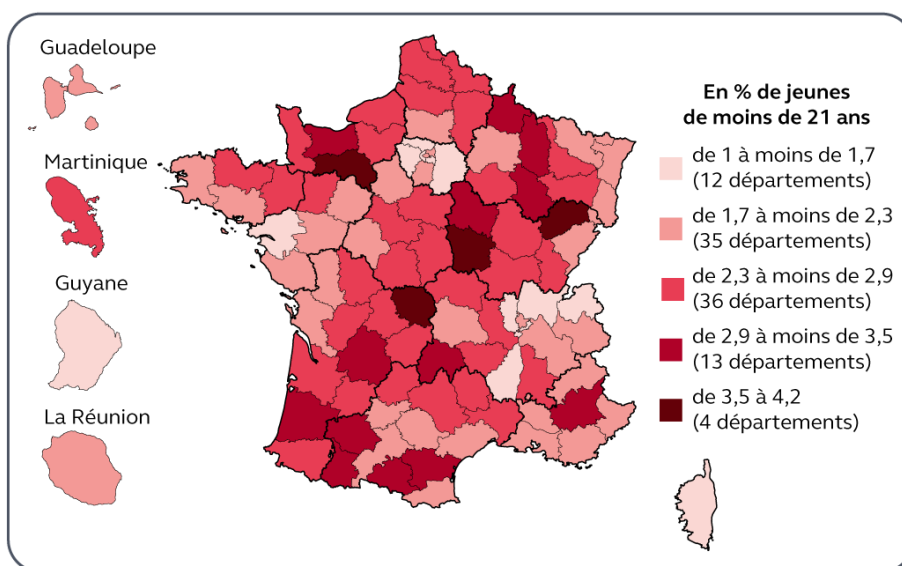
⁶⁹ Si le préfet ne disposait jusqu'à présent que de deux compétences en propre dans ce domaine : sa fonction de tuteur des enfants pupilles de l'État (par l'intermédiaire des directions départementales de la cohésion sociale, cf. annexe n°3) et la fermeture d'établissements, son rôle vient d'être renforcé récemment. D'une part, le secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance lui a confié une mission de remontée d'informations sur les contrôles d'établissements réalisés par les départements. D'autre part, il est cosignataire, avec l'ARS et le département, des contrats départementaux de prévention et de protection de l'enfance en application de la stratégie nationale 2020-2022.

⁷⁰ Ces disparités ont notamment été soulignées dans une note de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), « La population des enfants suivis en protection de l'enfance au 31/12/2016 : les disparités départementales », septembre 2018.

⁷¹ France entière y compris DROM hors Mayotte, population de moins de 21 ans estimée à partir des estimations Insee de la population.

à l'ASE. Cependant, dans plus d'un quart des départements, l'hébergement en établissement est majoritaire. Le recours aux familles d'accueil est par exemple moins répandu dans le sud-est de la France et en Île-de-France.

Carte n° 1 : taux de mesures d'aide sociale à l'enfance au 31 décembre 2018



Sources : Drees, enquête Aide sociale ; Insee, estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2019 (résultats arrêtés fin 2019)

Note : Au niveau national, le taux de mesures d'aide sociale à l'enfance est de 2,1 %, au 31 décembre 2018. Ce taux n'est pas corrigé des doubles comptes.

Enfin, en matière de dépenses, cinq départements représentent 20,1 % de la totalité des dépenses nettes pour 15,3 % de la population des moins de 21 ans, le Nord (425,8 M€), Paris (395,3 M€), la Seine-Saint-Denis (350,8 M€), la Gironde (222,4 M€) et les Bouches-du-Rhône (215,7 M€). Pour l'ensemble de la France⁷², le montant médian des dépenses départementales s'établit à 59,5 M€. En moyenne, les dépenses nettes sont estimées à 120 € par habitant, avec des écarts allant de 49 € par habitant en collectivité de Corse à 214 € par habitant en Seine-Saint-Denis. 63 départements se situent en dessous de cette moyenne et 37 au-dessus (cf. annexe n° 1).

Ces disparités territoriales persistantes qui peuvent, pour partie, s'expliquer par la sociologie de la population, font cependant obstacle à ce que les enfants bénéficient d'une même qualité de prise en charge sur le territoire.

⁷² Données Drees 2018 hors Mayotte.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique de protection de l'enfance dispose d'un cadre législatif et réglementaire ambitieux depuis les deux lois de 2007 et 2016 mais la mise en œuvre des dispositions législatives ainsi que de plusieurs recommandations du précédent rapport de la Cour demeure très partielle, voire inexistante. Cette situation s'explique notamment par les défaillances du pilotage national et local, qui souffre d'une trop grande complexité et d'une insuffisante coordination des acteurs. L'État n'est actuellement pas en mesure de corriger les déséquilibres identifiés.

Au niveau national, l'imbrication des missions entre de multiples organismes (Conseil national de la protection de l'enfance, GIP Enfance en danger, Drees, HCFEA) les empêche de remplir leur rôle de manière satisfaisante, tandis que les deux directions ministérielles en charge de l'animation de cette politique (la direction générale de la cohésion sociale et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse) ne disposent pas des leviers nécessaires pour remplir leur mission. L'Observatoire national de la protection de l'enfance peine à assumer l'ensemble de ses missions, à savoir l'animation de la recherche, celle des réseaux départementaux et la production de données statistiques. Par ailleurs, la protection de l'enfance est insuffisamment soutenue par des travaux de recherche et son évaluation est quasi inexistante.

Au niveau local, les acteurs judiciaires, qui sont le plus souvent à l'origine de la mesure de protection (75 % des cas), sont organisés de manière peu opérationnelle et ne disposent pas toujours des informations utiles à leur décision. Leur coordination avec les services départementaux est trop informelle, ce qui n'est pas sans conséquences sur la qualité de la prise en charge des enfants. Leur rôle et leur expertise justifieraient de leur proposer une participation plus active au sein des instances départementales de coordination (Cellule de recueil des informations préoccupantes et observatoire départemental de la protection de l'enfance). En outre, la pérennisation des instances quadripartites entre acteurs judiciaires (tribunal pour enfants, parquet, protection judiciaire) et services départementaux serait utile à l'analyse de la situation locale et à la réactivité des réponses apportées. Par ailleurs, la complémentarité des politiques en termes de santé, d'accompagnement médicosocial, de scolarisation ou d'insertion sociale et professionnelle n'est pas assurée. Il est dès lors nécessaire qu'une coordination stratégique et opérationnelle puisse s'instaurer au sein des services déconcentrés de l'État sous l'égide du préfet de département.

Ces défaillances dans le pilotage local de la politique de protection de l'enfance conduisent au maintien de disparités territoriales persistantes qui font obstacle à ce que les enfants bénéficient d'une même qualité de prise en charge sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, une nouvelle impulsion et une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs de cette politique sont aujourd'hui indispensables pour permettre une plus grande mobilisation dans le champ de la protection de l'enfance.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. pour renforcer la connaissance et l'évaluation des politiques de protection de l'enfance, confier la mission exclusive de production de données statistiques sur la protection de l'enfance à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et développer l'évaluation par le biais d'études qualitatives et longitudinales sur le devenir des enfants protégés (État) ;*
 - 2. clarifier et simplifier le pilotage national de la protection de l'enfance en confortant par un mandat explicite le rôle de coordonnateur interministériel de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), en supprimant le conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) et en renforçant le rôle de l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) sur les missions d'animation de la recherche et des réseaux (État) ;*
 - 3. renforcer la gouvernance territoriale de la protection de l'enfance en désignant le préfet de département comme interlocuteur du président du conseil départemental et comme coordonnateur des services de l'État sur le territoire en matière de protection de l'enfance, en lien avec les autorités judiciaires (État).*
-

Chapitre II

La réactivité des acteurs locaux est insuffisante pour garantir la qualité de la prise en charge des enfants

I - Les départements tardent à s'adapter aux nouveaux enjeux de prise en charge

A - L'organisation des départements ne correspond toujours pas aux enjeux actuels

Le département est à la fois pilote, gestionnaire et opérateur de l'aide sociale à l'enfance. Dans le respect des dispositions prévues par le code de l'action sociale et des familles, il est libre de choisir son organisation, notamment en matière de délégation au secteur associatif ou de répartition entre services centraux et territoriaux. Souvent héritée de l'histoire, la situation est très variable selon les départements. Or, il n'existe pas d'analyse objective de ces modèles d'organisation, alors qu'ils peuvent avoir un impact sur la prise en charge. Plus largement, l'organisation des services n'est pas fondée sur une vision de moyen-long terme et est souvent déconnectée du schéma départemental évoqué ci-dessus (cf. annexe n°6).

Par ailleurs, l'ASE apparaît moins comme un « service » (au sens organisationnel de l'article L. 221-2 du CASF) que comme un ensemble d'unités assurant les missions identifiées à l'article L. 221-1 du même code et regroupées sous l'autorité du président du conseil départemental. Dès lors, la définition d'objectifs partagés, d'une méthode de mise en œuvre et d'un dispositif de suivi apparaît indispensable. La Cour avait déjà noté dans son rapport de 2009 la faible proportion de services départementaux de l'ASE disposant d'un projet de service et avait recommandé d'en systématiser l'élaboration, ce qui constitue au demeurant une obligation légale⁷³. Mais cette obligation demeure encore trop peu mise en œuvre. Une dizaine de départements de l'échantillon contrôlé ne s'y étaient pas conformés⁷⁴. Compte tenu de la multiplicité des acteurs et des dispositifs, le projet de service de l'ASE est pourtant un outil incontournable pour assurer une prise en charge coordonnée des mineurs.

S'agissant du contrôle interne, il est globalement peu développé dans les départements de l'échantillon. Plusieurs départements ont établi des fiches de procédure mais l'absence de dispositif de contrôle interne ne permet pas de s'assurer de leur mise en œuvre effective et homogène sur le territoire départemental. De même, le suivi d'activité reste très dépendant de la capacité des services à collecter et exploiter les données qui s'y rapportent.

Enfin, le précédent rapport de la Cour de 2009 avait souligné la nécessité pour les départements de disposer de systèmes d'information plus performants en matière de protection de l'enfance, notamment pour connaître la situation locale et pour alimenter un appareil statistique défaillant. L'enquête des juridictions financières révèle que des progrès ont été accomplis mais que les systèmes d'information demeurent encore insuffisamment développés. Des limites importantes persistent, tant du point de vue de la dématérialisation des outils de gestion que de l'efficacité du partage de l'information entre les différents acteurs concernés (cf. annexe n° 5). Au total, le renforcement de la capacité des départements à piloter cette politique publique implique d'améliorer les outils informatiques, en vue de développer la coordination des acteurs, de mieux assurer le suivi du parcours des enfants et d'améliorer le contrôle des opérateurs.

⁷³ Article L.221-2 du CASF.

⁷⁴ Hautes-Alpes, Ariège, Bouches-du-Rhône, Indre, Loire, Maine-et-Loire, Nièvre, Pyrénées-Orientales.

B - Le dispositif d'accompagnement s'adapte trop lentement aux besoins des enfants

Les lois de 2007 et 2016 visent tout particulièrement à l'individualisation des accompagnements, afin de répondre au mieux aux besoins des enfants. Certains départements s'y efforcent.

Des exemples de bonnes pratiques en matière d'adaptation aux besoins des enfants

Certains départements se fixent l'objectif d'une adaptation à tous les types de besoins des enfants.

Pour les jeunes enfants, il peut s'agir de constituer une équipe composée d'une dizaine d'assistants familiaux volontaires qui accueille les bébés nés sous le secret pendant les deux-trois mois précédant leur accueil par une famille adoptante, ou encore de créer un centre parental, accueillant les enfants de moins de trois ans accompagnés de leurs deux parents quand ceux-ci ont besoin d'un soutien éducatif dans l'exercice de leur fonction parentale.

Pour les plus grands, cela peut être de petites unités de quelques places, dédiées aux adolescents présentant des troubles psychiques mais ne nécessitant pas une prise en charge sanitaire soutenue, ou une unité accueillant quelques adolescents de 15 à 18 ans dans l'impossibilité de s'inscrire dans des parcours traditionnels, ou encore des lieux de vie et d'accueil qui offrent une prise en charge de type familial à des jeunes en grande difficulté.

Parfois certains adolescents présentent de telles difficultés qu'un dispositif expérimental d'accueil familial est créé pour accueillir des jeunes en rupture d'un foyer ou d'une famille d'accueil, avec un plateau technique adapté composé de travailleurs sociaux, de psychologues à disposition des familles d'accueil pour les soutenir.

Il peut s'agir aussi de proposer une prise en charge des fins de semaine et des vacances à destination de quelques jeunes relevant de l'aide sociale à l'enfance, internes en semaine dans des instituts médico-éducatifs (IME) ou dans un instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP).

Source : Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

Mais les évolutions que cela implique dans la structuration de l'offre sont trop lentes.

1 - Le cloisonnement entre action à domicile et accueil s'estompe trop progressivement

Historiquement, les actions mises en œuvre en matière de protection de l'enfance reposent sur la distinction entre accueil en hébergement collectif ou chez un(e) assistant(e) familial(e) pour les cas les plus graves ou les plus urgents et actions éducatives au domicile des parents pour les autres. Ces dernières peuvent être complétées par une intervention sociale en milieu familial, des aides financières, ou encore de l'aide à la gestion du budget familial.

Cette dualité s'est progressivement atténuée. Certains départements ont ainsi proposé des offres intermédiaires, par exemple sous la forme d'« actions éducatives à domicile renforcées ». Ces mesures, qui restent décidées par le président du conseil départemental, offrent un suivi plus intensif et régulier que les actions éducatives à domicile « classiques » et visent à prévenir une mesure d'accueil.

La création du placement éducatif à domicile, mesure de six mois renouvelable deux fois, décidée par le juge en application de l'article 375-2 du code civil, procède, elle aussi, de la volonté de proposer une alternative à l'action éducative et aux mesures d'accueil : il permet, avec l'accord de la famille, le maintien de l'hébergement quotidien de l'enfant chez lui, tout en organisant son parcours de façon approfondie. Dans le département de l'Aisne, où ce dispositif est mis en place par l'établissement départemental de l'enfance et de la famille et l'association « Accueil et soutien des jeunes en difficulté et des personnes handicapées », il donne lieu à une évaluation sociale et éducative préalable à la décision du juge et passe par la formalisation d'un projet d'accompagnement pluridisciplinaire, concerté et régulier. L'éventualité d'une aggravation de la situation est prévue, l'enfant pouvant bénéficier en cas de nécessité d'un repli au sein d'une structure d'accueil du département.

Le recours à ces solutions innovantes, privilégiant l'accompagnement réalisé au domicile de l'enfant, doit cependant être encadré et s'appuyer sur les conclusions de la conférence de consensus sur les interventions à domicile⁷⁵, afin de normaliser le taux d'encadrement, la fréquence des visites, ainsi que le contenu des différentes mesures à domicile.

La procédure judiciaire est différente selon que l'action éducative incombe directement à un opérateur ou bien au service de l'aide sociale à l'enfance, qui confie dans un deuxième temps le mineur à un opérateur.

⁷⁵ Rapport sur la « Démarche de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile », Geneviève Gueydan, membre de l'Inspection générale des affaires sociales, décembre 2019.

Cette différence rend difficile le passage d'un type de prise en charge à l'autre. Une plus grande souplesse serait souhaitable pour répondre mieux aux besoins de l'enfant, à l'image de la réflexion engagée en Loire-Atlantique pour la mise en place d'une « mesure unique » : celle-ci consisterait à confier le mineur au service de l'aide sociale à l'enfance du département, qui aurait ensuite la responsabilité de la graduation de l'accompagnement, entre action éducative à domicile et accueil à temps complet ou partiel.

2 - L'accueil familial : un dispositif dont la préservation appelle une forte mobilisation

L'accueil familial est privilégié par certains départements en raison des avantages qu'il présente : accompagnement plus individuel des enfants, lien personnel qu'il permet de construire et forte professionnalisation des familles d'accueil. Or, ce dispositif est en forte tension : le nombre d'assistants familiaux diminue tendanciellement depuis plusieurs années et la pyramide des âges de cette profession fait peser, à court terme, un important risque sur sa pérennité en raison des difficultés de remplacement des départs en retraite. La situation devrait encore s'aggraver au plan national, l'âge moyen des assistants familiaux étant supérieur à 50 ans. En parallèle, les recrutements sont stables mais ne suffisent pas à remplacer les départs. À titre d'exemple, les effectifs d'assistants familiaux ont diminué d'un tiers entre 2005 et 2017 dans le Puy-de-Dôme. Mayotte est l'unique département de l'échantillon dans lequel ces effectifs sont à la hausse (+ 60 % sur la période 2015-2018) mais cette situation est liée au contexte très particulier de ce territoire, avec une population jeune, un fort taux de chômage et des besoins particuliers concernant l'accueil des mineurs non accompagnés (cf. annexe n°8).

Les départements ont de plus en plus tendance à compenser la réduction des effectifs d'assistants familiaux par une augmentation du nombre d'enfants accueillis, comme l'ont fait notamment l'Aisne et le Tarn-et-Garonne. Mais cette solution, nécessairement limitée dans son volume, ne constitue pas une perspective durable, d'autant moins qu'elle dégrade la qualité de l'accueil des enfants.

Le recrutement est difficile, en raison des freins inhérents à ce métier (pénibilité, impact pour l'ensemble du cercle familial, etc.). Les départements constatent, par ailleurs, l'inadaptation de plus en plus importante des candidats à ce profil, que leur candidature soit le fruit d'une initiative individuelle ou de l'orientation par le service public de l'emploi. Ces constats sont les mêmes pour les assistants familiaux embauchés par les opérateurs.

Il est indispensable de renforcer l'attractivité du métier et d'apporter un meilleur appui aux assistants familiaux. La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance prévoit d'ailleurs de moderniser et soutenir les conditions de travail de ces professionnels.

3 - Les innovations locales doivent être encouragées et diffusées

Dans le souci d'une réponse plus adaptée aux besoins, les départements ont développé des expérimentations locales, allant au-delà des mesures traditionnelles. Plusieurs dispositifs nés de ces expérimentations ont donné lieu à des extensions ou des généralisations.

Par exemple, les espaces de médiation familiale et services de rencontre et d'échange mis en place à partir de 2007 par l'association de Sauvegarde du Tarn-et-Garonne ont permis de contribuer au développement des actions de concertation et de prévention sur la situation de l'enfant dans le cadre des conflits familiaux, notamment des séparations. De tels dispositifs existent désormais dans la plupart des départements.

De même, l'association Sauvegarde Isère a développé des mesures destinées à renforcer l'accompagnement scolaire des enfants suivis. Elle a tout d'abord créé une « école interne » au sein des villages de l'association, qui accueille les enfants confiés dans des classes à faibles effectifs, dans le but de favoriser le rattrapage du retard scolaire et leur intégration future au cursus classique. En outre, une éducatrice chargée de prévenir le décrochage scolaire est présente sur place.

On peut également citer la mise en place d'équipes pluridisciplinaires en matière de soins, chargées de prévenir les troubles du comportement de l'enfant. Certains départements (comme les Landes ou la Loire-Atlantique) ont en outre autorisé la création, en lien avec les ARS, de structures à double tarification pour accueillir des enfants en situation de handicap et bénéficiant d'une mesure de protection. Ces dispositifs récents ont un caractère expérimental et sont peu nombreux, ce qui ne permet pas encore d'en évaluer l'impact.

Dans un tout autre cadre, sont parfois développées des offres d'hébergements autonomes pour les adolescents proches de la majorité et les mineurs non accompagnés.

Dans un objectif de diversification de l'offre, le département de Loire-Atlantique a créé une structure de relais familial dans le cadre d'un contrat à impact social. Cette initiative, motivée par la mesure d'impact d'un dispositif de protection de l'enfance, se caractérise par un préfinancement sur fonds privés rémunérés par le département et une mesure de la réussite de l'action (en

l'espèce, l'absence de placement de l'enfant dans l'année qui suit la prise en charge) ; c'est cette dernière qui ouvre droit au remboursement des investisseurs. Cette structure, gérée par la Fondation des apprentis d'Auteuil, a démarré en 2019. Si la mesure des résultats atteints est un objectif louable, les modalités de l'évaluation, notamment son indépendance, et la sélection des bénéficiaires à l'entrée sont largement discutables (cf. annexe n° 9).

Enfin, la Cour relève que, pendant la crise liée à la covid 19, un certain nombre d'opérateurs et de départements ont su faire preuve de réactivité pour proposer des accueils temporaires spécifiques et innovants. Par exemple, des internats scolaires fermés du fait des circonstances ont pu être mobilisés pour des enfants suivis habituellement à domicile et en difficulté pendant le confinement.

C - L'accueil et la prise en charge des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés sont devenus des enjeux majeurs pour les départements

Les conditions d'accueil et de prise en charge des MNA sont devenues des enjeux majeurs pour les départements au cours des cinq dernières années. Elles se révèlent très hétérogènes selon les territoires et, dans plusieurs d'entre eux, ne correspondent pas aux objectifs et aux prescriptions qui s'attachent à la protection des enfants.

1 - Une grande hétérogénéité dans la phase initiale de mise à l'abri

Alors que tous les rapports administratifs et parlementaires intervenus depuis 2010 font état de carences dans la mise à l'abri des jeunes étrangers isolés dans l'attente qu'il soit statué sur leur minorité, la situation est allée en s'aggravant avec l'augmentation massive du nombre de demandeurs.

Dans plusieurs départements, cette mise à l'abri était traditionnellement effectuée dans les structures relevant de la protection de l'enfance. Depuis 2016, toutefois, les nuitées hôtelières sont de plus en plus utilisées et représentent dans bien des cas le mode quasi exclusif d'hébergement (dans la Loire et dans les Deux-Sèvres par exemple). Dans certains territoires, comme et la Seine-Maritime, le recours aux structures spécialisées au stade de la mise à l'abri est désormais réservé aux seuls jeunes particulièrement vulnérables. Enfin, de plus en plus souvent, des départements n'assurent plus la mise à l'abri, celle-ci pouvant être

« différée » dans l'attente de places, comme dans les Bouches-du-Rhône, ou jusqu'à l'issue de l'évaluation. Dans ces derniers cas, il appartient au représentant de l'État d'engager devant le juge les démarches nécessaires pour prévenir ce qui constitue une rupture de droits pour des jeunes présumés mineurs et devant à ce titre être protégés.

2 - Des situations très contrastées dans la prise en charge

La prise en charge des MNA, d'une durée moyenne d'environ deux ans⁷⁶, est elle aussi très variable selon les départements.

En principe, la première étape de leur parcours devrait consister à stabiliser leur situation juridique en désignant un tuteur. Or, les pratiques judiciaires et départementales diffèrent, la procédure de tutelle étant menée, quand elle l'est⁷⁷, dans des conditions « allégées ».

En matière d'hébergement, si la grande majorité des départements se sont efforcés d'augmenter leurs capacités d'accueil face à la forte progression du nombre de MNA, cette réponse reste insuffisante. Ainsi, seuls certains départements, comme le Lot-et-Garonne, n'opèrent aucune distinction entre les jeunes selon la nationalité, les MNA étant accueillis dans les mêmes structures que les autres enfants. La plupart des autres départements ont fait le choix d'une prise en charge spécifique : réservant les accueils traditionnels de type maison d'enfants à caractère social (Mecs) aux plus fragiles ou aux plus jeunes, ils font appel à des opérateurs associatifs proposant des structures dédiées.

En outre, avec l'augmentation du nombre de MNA pris en charge, certains départements ont développé le recours à des hôtels (Val-d'Oise, ou Pyrénées-Orientales par exemple). Ce recours est problématique tant au regard de l'exigence légale selon laquelle les personnes en charge de l'accueil des jeunes mineurs doivent être des professionnels qualifiés, qu'au regard des missions de la protection de l'enfance⁷⁸.

L'accompagnement socio-éducatif des jeunes est lui aussi très variable, selon les territoires et les structures. Souvent minimal dans le cas d'un hébergement hôtelier et limité à une visite hebdomadaire d'un travailleur social, il peut à l'inverse être quasi-permanent et proche des

⁷⁶ Depuis une dizaine d'années, 90 % des mineurs étrangers sont pris en charge à l'âge de 15, 16 ou 17 ans.

⁷⁷ Par exemple, les Hautes-Alpes, le Loiret, l'Indre ou les Pyrénées-Atlantiques n'adressent pas systématiquement de demande de tutelle au juge, les réservant pour les jeunes les plus fragiles ou qui souhaitent s'installer ensuite dans le département.

⁷⁸ Articles L. 112-3 et L. 221-1 du CASF.

besoins des jeunes en structure collective spécialisée. La grande majorité des MNA, dont la volonté d'intégration est souvent signalée par les départements, est inscrite dans des filières professionnelles courtes qui affichent des perspectives d'insertion professionnelles rapides.

II - Les opérateurs doivent devenir des acteurs à part entière de cette politique

Au 15 décembre 2017, l'ASE autorisait 1 963 établissements et services, dont 62,8 % de maisons d'enfants à caractère social (Mecs). Sept structures sur dix sont associatives, les autres sont gérées par des collectivités (16 %), des fondations (9 %) et des organismes ayant un autre statut juridique (6 %)⁷⁹.

A - Trop souvent, les opérateurs publics sont porteurs de lourdeurs et de complexité

Les dispositions de l'article L. 221-2 du CASF rendent obligatoire la mise en place, par les départements, d'un dispositif permettant l'accueil d'urgence des enfants, des femmes enceintes et des mères nécessitant d'être hébergées avec leurs enfants.

Historiquement, ces structures ont pris la forme de « foyers de l'enfance », structures publiques qui relevaient généralement de la gestion hospitalière. Avec la décentralisation de la protection de l'enfance en 1983, ces foyers sont progressivement devenus des services sociaux départementaux et ont revêtu différentes appellations, principalement celle de « centres départementaux de l'enfance et de la famille » (CDEF).

La majorité des opérateurs publics sont des centres départementaux, même s'ils présentent une grande diversité en termes de statut juridique et d'organisation : il peut s'agir d'opérateurs dotés d'une autonomie juridique par rapport au département ou, au contraire, de services qui lui sont rattachés, généralement individualisés dans l'organigramme et dotés d'un budget annexe. Ces modes d'organisation comportent chacun leurs propres inconvénients : en cas de forte autonomie, celui d'un éloignement de la collectivité et des règles qui s'imposent à elle (notamment en termes de gouvernance, de contrainte d'accueil et de commande publique) ; dans le

⁷⁹ Source : dossiers de mai 2020 de la Drees. Derniers chiffres disponibles.

cas inverse, celui d'une forte contrainte hiérarchique qui peut conduire le département à piloter le service comme un simple « outil », au point de limiter son rôle dans la relation entre parents, juridictions et service de l'ASE. Le rattachement de ces structures au département a, en revanche, pour avantage le partage et la mutualisation d'outils, notamment les systèmes d'information, les plateaux techniques et la gestion des moyens humains.

Les missions de ces opérateurs publics peuvent couvrir un champ plus ou moins étendu, limité à l'accueil d'urgence pour certains, beaucoup plus large pour d'autres. Certains sont même utilisés par le département pour porter des dispositifs innovants (c'est le cas par exemple dans l'Aisne et le Pas-de-Calais).

La gouvernance de ces organismes reste cependant très imparfaite : le rythme des réunions des conseils d'administration ou des commissions de surveillance est insuffisant, de même que la participation des décideurs en leur sein. Certaines structures ne se sont même pas dotées d'une commission de surveillance, alors qu'il s'agit d'une instance obligatoire⁸⁰.

B - Les mutations du secteur privé, majoritairement associatif, doivent être encouragées

1 - Un secteur en mouvement

En complément des services assurés en régie, les établissements et services relevant de la protection de l'enfance sont très majoritairement gérés par des organismes à but non lucratif, le plus souvent des associations ou fondations : en 2012, ils représentaient 92 % des maisons de l'enfance à caractère social, 77 % des lieux de vie et près de 43 % des pouponnières.

La taille des structures gestionnaires, très hétérogène, est liée à l'histoire et au contexte local. Dans certains départements, l'implantation de structures nombreuses et de petite taille perdure (dans l'Aisne, par exemple, du fait de la diversité des territoires et des choix de gestion du département), tandis que dans d'autres, les grands opérateurs associatifs, se sont fortement développés.

⁸⁰ Article L 315-8 du CASF.

Pour autant, le secteur est en mutation, dans le sens d'une plus grande concentration des acteurs, comme le met notamment en évidence l'enquête emploi réalisée en 2017⁸¹. L'émergence d'acteurs privés de grande taille présente l'avantage d'une professionnalisation plus grande et peut simplifier la relation entre le département et les opérateurs de la protection de l'enfance. En sens inverse, elle expose la collectivité à des déséquilibres dans le dialogue de gestion et dans la conduite opérationnelle des missions, au fur et à mesure du renforcement de la place prise par ces opérateurs.

2 - La coopération inter-associative, une nouvelle forme d'action

Les opérateurs de la protection de l'enfance se rapprochent de façon de plus en plus fréquente, à l'occasion de la réponse à des appels à projets par les départements : les associations y trouvent le moyen de tirer parti de leur positionnement géographique ou de leurs expertises mutuelles afin de proposer une offre dans lesquelles elles interviennent de façon complémentaire, souvent pour des dispositifs expérimentaux. Ainsi, en Loire-Atlantique, l'association du centre éducatif de Tréméac, membre du « réseau inter-établissements de mobilisation pour des jeunes en rupture de socialisation, scolaire ou d'insertion », s'est associée à l'association Linkiaa pour répondre à un appel à projet du département concernant des situations d'adolescents fugueurs ou s'inscrivant en rupture des dispositifs classiques.

Cette coopération inter-associative donne aux petites structures une capacité de réponse qu'elles n'auraient pu apporter seules. Elle simplifie et équilibre la relation entre le département et les acteurs concernés. Il importe de favoriser, même dans ce cadre qui n'est pas celui des marchés publics, la diversité des offres et des prises en charge.

3 - L'impact du statut privé de ces structures

En premier lieu, le caractère privé de la gestion de ces structures emporte application des principes de liberté associative et de liberté d'entreprendre. Leur relation avec le département ne relève ni d'une prestation, ni d'une délégation de service public au sens strict. Par conséquent, les organismes concernés restent maîtres de leurs décisions d'admission et la prise en charge des situations complexes repose sur une négociation avec le département. Le risque de reporter sur les foyers et les assistants familiaux départementaux les cas les plus difficiles, du fait des refus d'admission dans le secteur privé, est donc réel et peut donner lieu à des accueils inadaptés et parfois peu compatibles avec le rôle d'accueil d'urgence.

⁸¹ *Enquête emploi 2017*, UNIFAF.

En second lieu, la gouvernance des associations concernées apparaît souvent fragile et encore trop peu transparente. Les conseils d'administration ne sont pas toujours réunis comme ils devraient l'être et la cooptation reste la voie de recrutement privilégiée des administrateurs, ce qui contribue à leur faible renouvellement. Les projets associatifs comme les statuts sont souvent insuffisamment développés. La répartition des pouvoirs entre président, bureau et dirigeants est parfois trop peu contrôlée, voire se révèle incompatible avec l'exigence de l'effectivité des missions.

Dans plusieurs organismes contrôlés, les juridictions financières ont fait le constat d'un pouvoir excessif donné aux dirigeants, ceux-ci ayant pu intervenir, par exemple, de manière autonome sur la fixation de la rémunération des autres cadres (Association Maison d'enfants Jeanne d'Arc – Saint-Seine-L'Abbaye). Le non-respect des statuts et l'absence de procédure de prévention des conflits d'intérêt pour les administrateurs induisent une insécurité juridique de nature à remettre en cause la régularité des décisions prises, voire à mettre en jeu la responsabilité des dirigeants. Dans des cas extrêmes, la gouvernance des associations peut tomber en déshérence, comme l'illustre le cas du village d'enfants Pierre et Paule Saury dans la Nièvre (cf. annexe n°11).

Or, l'intervention de ces structures dans le champ de l'intérêt général pourrait justifier l'introduction par la loi d'obligations spécifiques, à l'image de l'article 25-1 de la loi du 12 avril 2000 qui prévoit de telles obligations pour toutes les associations bénéficiant d'un agrément de l'État. Ces dispositions pourraient par exemple prévoir des obligations de fonctionnement limitant le champ de la délégation pouvant être accordée aux cadres dirigeants (notamment en ce qui concerne la manipulation des fonds de tarification), formalisant des exigences plus strictes sur la composition des conseils d'administration et assurant la présence de membres experts du secteur.

C - Dans le public comme dans le privé, les ressources humaines représentent un enjeu pour l'avenir

1 - Des problématiques communes aux opérateurs publics et privés

Les opérateurs publics et privés de la protection de l'enfance sont confrontés aux mêmes enjeux de ressources humaines.

Tout d'abord, la pénibilité des métiers y est importante, en particulier dans sa dimension psycho-sociale. Elle explique les difficultés de recrutement et la faible attractivité du secteur. Cette situation ne saurait cependant justifier le recours, de plus en plus fréquent, à des personnels moins qualifiés ou

l'allègement de la surveillance des obligations attendues en la matière, au premier rang desquelles figure le contrôle des antécédents judiciaires.

Par ailleurs, les agents des différentes structures se sentent victimes d'un manque de considération, aggravé par les différents documentaires critiques diffusés ces derniers mois. Cette perception a été encore renforcée pendant la crise liée à la covid 19 par le fait qu'ils n'ont bénéficié que très tardivement des dispositifs réservés aux soignants, qu'il s'agisse des équipements de protection ou de l'accueil prioritaire de leurs enfants dans les modes de garde et à l'école, alors qu'ils assuraient la continuité de la prise en charge des enfants protégés.

2 - La spécificité des opérateurs publics : l'application du statut hospitalier

En application des dispositions des articles L. 312-1 et L. 313-3 du code de l'action sociale et des familles, les opérateurs publics constituent, y compris en l'absence de personnalité morale, des établissements ou services sociaux et médico-sociaux. Leurs agents relèvent obligatoirement du statut de la fonction publique hospitalière, même si l'opérateur constitue un service du département⁸².

Ce statut spécifique est source de nombreuses difficultés. Outre qu'il rend plus complexes le recrutement, la mobilité et la gestion des personnels concernés, il crée des disparités au sein de la collectivité, selon que les agents relèvent de l'un ou de l'autre statut (fonction publique hospitalière ou territoriale). Il pèse aussi sur les emplois de direction, qui ont vocation à être pourvus par des membres du corps des directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, mais ces fonctions sont peu recherchées. Plusieurs départements voient ainsi le poste de directeur durablement vacant, comme dans l'Aisne et le Val-d'Oise, où tel est le cas depuis 2017.

Le rattachement à la fonction publique hospitalière a également pour corollaire que le pouvoir décisionnaire en matière de carrière, d'évaluation et de suivi de ces cadres de direction continue, près de 40 ans après la décentralisation, à relever de décisions préfectorales et non du président du conseil départemental ou de l'établissement concerné. Si, dans les faits, ces décisions sont largement concertées, il n'est pas compréhensible qu'elles ne soient toujours pas devenues autonomes.

⁸² En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 26 janvier 1984 et de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986.

Il serait souhaitable de permettre le rattachement de ces personnels à la fonction publique territoriale⁸³.

3 - Les problématiques propres au secteur privé

La pénibilité du travail se traduit par un niveau d'absentéisme relativement élevé, mais aussi par des règles collectives qui ont conduit à réduire assez significativement le temps de travail.

Ainsi, l'application de la convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966 conduit à un régime de temps de travail qui peut être sensiblement inférieur, dans les organismes privés, à celui qui s'impose dans les départements, y compris en application du statut de la fonction publique hospitalière. Le bénéfice de congés trimestriels supplémentaires⁸⁴ est censé être conditionné au statut et à la situation des salariés. En pratique, les contrôles des juridictions financières ont montré que le nombre de jours maximal a pu être accordé sans restriction à un grand nombre de salariés, en permettant même parfois leur indemnisation ou leur versement sur un compte épargne-temps. Tel est, par exemple, le cas à l'ADSEA de l'Aisne, où ce régime bénéficie à tous les salariés.

Cette situation est génératrice de coûts importants et non maîtrisés pour les départements, puisqu'ils se traduisent directement dans la tarification. Elle crée aussi d'importantes inégalités avec les agents de structures publiques comparables, dès lors que, selon les dispositions du décret n°2002-9 du 4 janvier 2002, les congés trimestriels ne bénéficient dans ces établissements qu'aux personnels relevant de servitudes d'internat.

D - Le renforcement de l'évaluation et du contrôle des opérateurs s'avère indispensable

L'article L. 313-4 du code de l'action sociale et des familles prévoit qu'un établissement ou service social ou médico-social ne peut être autorisé par le département que s'il est « compatible avec les objectifs et répond aux besoins sociaux et médico-sociaux fixés par le schéma régional de santé ou par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale dont il relève ». L'autorisation est délivrée pour quinze ans.

⁸³ L'article 1^{er} de l'ordonnance n°2017-543 du 13 avril 2017 a en effet ouvert la possibilité de constituer des corps et cadres d'emplois relevant de fonctions publiques différentes.

⁸⁴ La convention collective de 1966 prévoit des congés trimestriels, mentionnés uniquement dans ses annexes, qui sont des congés supplémentaires rémunérés, accordés en plus des congés payés légaux et conventionnels prévus à l'article 22 de la convention collective. Le nombre de ces congés varie selon la catégorie de personnels, le maximum étant de 18 jours.

La délivrance de l'autorisation suppose un contrôle des établissements et services par le département, qui prend plusieurs formes, outre le contrôle budgétaire effectué dans le cadre de la tarification : le contrôle des règles applicables aux opérateurs, notamment la vérification et le suivi des évaluations internes et externes, nécessaires à l'octroi ou au renouvellement des autorisations ; le suivi des incidents et événements indésirables intervenant dans le cadre des mesures relevant de l'ASE et leur communication au représentant de l'État ; le contrôle des conditions d'exercice de leurs compétences par les établissements et les assistants familiaux.

1 - L'organisation des fonctions de contrôle

Dans la plupart des cas, le contrôle des services départementaux se limite à celui exercé lors de la tarification, à savoir le bon usage des financements au regard des missions et le respect des cadres administratifs et financiers. Certains départements complètent ce contrôle administratif et financier par un contrôle qualitatif, voire par une inspection générale dans certaines grandes collectivités. La ville de Paris organise ainsi cette activité en deux volets : contrôle administratif (lors de la tarification) et contrôle qualitatif (service rendu, préconisations, visites de conformité, audits, contrôles). Dans certaines circonstances, les contrôles hors tarification sont conduits en lien avec l'inspection générale de la ville, ce qui présente d'importants avantages (regards croisés, méthodologie, capacité à porter les résultats de l'audit, etc.).

Dans d'autres départements, la fonction de contrôle reste à créer. Il n'existe ainsi pas de service dédié dans le Val-d'Oise, ni dans la Loire, où la fonction n'est pas identifiée dans l'organigramme et est assurée, au coup par coup, par les responsables des services territoriaux.

En Seine-Maritime, un « découplage » des fonctions de tarification et des fonctions de contrôle et d'évaluation perdure malgré une volonté de changement du département, qui indique dans sa réponse qu'un projet de rapprochement est en cours de mise en place. L'organisation actuelle est mal vécue par les tarificateurs, qui estiment perdre une partie de l'intérêt de leur métier.

Un partage d'expérience, voire une convergence entre les fonctions de contrôle des établissements de l'enfance et des établissements accueillant des personnes âgées ou des personnes handicapées, pourraient être envisagés en raison de la proximité de ces métiers.

2 - Un exercice des fonctions de contrôle insuffisant

La capacité des départements à contrôler et évaluer efficacement les opérateurs de leur territoire est globalement insuffisante.

La décision d'admission d'un enfant appartenant à la direction de l'établissement, il arrive que les services départementaux privilégient la recherche de places adaptées aux besoins des enfants sur le contrôle effectif des structures concernées.

Le contrôle des évaluations externes et internes, à l'appui des autorisations, est généralement conduit (Bouches-du-Rhône, Val-d'Oise). Il peut cependant être parfois insuffisant, comme dans les Pyrénées-Orientales. En Charente, les évaluations externes recensées ne couvrent pas tous les établissements et services ayant fait l'objet d'autorisations nouvelles ou de renouvellements.

De même, le suivi des incidents est géré de façon très disparate : les juridictions financières ont relevé peu de remontées de la part des établissements.

Dans la majorité des cas, c'est à la suite d'incidents que les inspections et contrôles sont déclenchés : dans les Pyrénées-Orientales, le Val-d'Oise et le Maine-et-Loire, les contrôles sont majoritairement inopinés et ont lieu en fonction des circonstances, principalement les remontées d'alertes. De même, dans certains départements, le nombre de contrôles qualitatifs conduits est significativement faible (Ariège, Maine-et-Loire, Yonne, Hautes Alpes), limité aux contrôles conjoints conduits à l'initiative de tiers (notamment la PJJ) ou met en évidence des « angles morts » concernant pourtant des opérateurs significatifs (Landes). L'insuffisance des contrôles est encore plus nette s'agissant des assistants familiaux.

Quelques bonnes pratiques doivent également être soulignées, comme la construction d'une expertise en matière de contrôle des établissements (Haute-Vienne) ou l'élaboration de grilles de contrôle (Bouches-du-Rhône). Elles mériteraient d'être généralisées.

Parfois, le département exerce des contrôles sur les établissements mais peut néanmoins commettre des irrégularités lors de la délivrance des autorisations. Par exemple, le département des Bouches-du-Rhône a irrégulièrement autorisé une extension de plus de 30 % de la capacité autorisée de la Mecs la Galipote, sans procéder à l'appel à projet prévu à l'article L. 313-1-1 du CASF, en raison du très fort besoin de prise en charge des MNA.

Pour développer la compétence en matière de contrôle, les départements peuvent aussi s'appuyer sur l'expertise et le dispositif de formation évoqué plus haut, développé par la PJJ dans le contrôle du secteur associatif habilité.

Compte tenu de la faiblesse du dispositif de contrôle et du lien établi par la loi entre renouvellement de l'autorisation et évaluation externe de la qualité, un rapprochement des cycles d'évaluation et d'autorisation permettrait de sécuriser la qualité du fonctionnement des opérateurs.

III - Le partenariat entre le département et ses opérateurs ne dispose pas de leviers à la hauteur des enjeux

A - La prise en charge des enfants ne fait pas l'objet d'une définition partagée

Les départements sont responsables de la prise en charge des mineurs qui leur sont confiés au titre de l'aide sociale à l'enfance. Ils sont également les principaux financeurs de cette politique publique. Alors que des référentiels partagés sur le contenu, le coût des mesures et les moyens humains nécessaires à leur mise en œuvre seraient donc nécessaires, l'enquête des juridictions financières a mis au jour d'importantes lacunes dans ce domaine.

1 - L'absence de normes professionnelles encadrant la nature et la qualité des prises en charge

L'accompagnement social et éducatif n'est pas formalisé par un référentiel et il n'est pas évalué par une analyse des pratiques professionnelles.

De nombreuses questions n'ont pas de réponse commune, ni entre départements, ni même au sein d'un département. Par exemple, les critères qui président au choix de telle ou telle modalité d'accueil (famille ou établissement d'accueil, organisation du droit de visite, etc.) ne sont pas définis, ni au plan local, ni *a fortiori*, au plan national. L'accompagnement à domicile demeure également imprécis dans son contenu. Il en est de même des modalités de prise en compte du besoin de stabilité affective de l'enfant en cas de changement de lieu ou de modalités d'accueil. Les démarches pour garantir une place reconnue aux parents, à la fratrie, ou encore aux tiers liés à l'enfant, qui figurent dans les objectifs de la loi, ne sont pas davantage précisées.

2 - L'absence de référentiel de tarification et de référentiels de coûts

Le code de l'action sociale et des familles prévoit l'existence d'indicateurs et de tableaux de bord permettant des comparaisons de coût entre établissements ou services⁸⁵ mais les services départementaux de tarification en protection de l'enfance se sont peu approprié ce type d'outils, contrairement à d'autres secteurs de l'action sociale, comme le handicap.

Le niveau de financement des établissements est très hétérogène entre départements comme au sein d'un même département. De même, le financement des mesures n'est pas corrélé à un type de prise en charge dans le cadre d'un référentiel de coût. Dans certains cas (dans le Maine-et-Loire ou les Pyrénées-Orientales par exemple), il n'existe pas du tout de référentiel départemental, ni de norme relative au coût des prestations en établissement.

Quand un tableau de bord existe, il présente bien souvent des lacunes méthodologiques qui limitent son exploitation. Tel est le cas par exemple pour la Seine-Maritime ou les Hautes-Alpes, où les indicateurs sont calculés de manière globale, sans tenir compte de la répartition des types de places, alors que l'accueil modulable et la semi-autonomie ne nécessitent pas, par exemple, les mêmes moyens que l'accueil traditionnel en maison d'enfants. Dans certains départements (comme les Bouches-du-Rhône), une réunion annuelle est organisée avec toutes les associations gérant des établissements, les écarts tarifaires étant étudiés pour harmoniser les pratiques dans un souci d'équité entre structures.

Une comparaison avec les tarifs pratiqués par les structures de départements comparables est nécessaire pour renforcer la mise en perspective des tarifs.

⁸⁵ L'article R. 314-28 du CASF dispose qu'« afin de permettre, notamment, des comparaisons de coûts entre les établissements ou services qui fournissent des prestations comparables, leur fonctionnement peut être décrit par un ou plusieurs indicateurs construits à partir de différentes mesures de leur activité ou de leurs moyens. » Il ajoute que « la liste des indicateurs applicables à chaque catégorie d'établissements ou de services résultant, soit des dispositions du I de l'article L. 312-1, soit des décrets pris en application du premier alinéa du II du même article, est appelée tableau de bord de cette catégorie ».

3 - L'absence de référentiels d'encadrement ou d'activité

Il n'existe pas non plus de référentiel national en matière de taux d'encadrement ou de nombre de mesures suivies par travailleur social, comme de référentiel d'évaluation des situations de danger ou de la qualité de prise en charge (cf. chapitre 1). Souvent, au sein d'un département, la répartition des effectifs entre territoires est plus liée à l'histoire qu'à une adaptation des moyens aux besoins.

Il en résulte également dans ce domaine une grande hétérogénéité entre départements et au sein d'un même département. Dans les Pyrénées-Orientales par exemple, en 2018, le nombre de mesures par ETP dans le territoire de Perpignan était 2,5 fois plus important que dans celui, plus rural, de la Têt.

Les départements rencontrent des difficultés qui limitent leur capacité à définir des référentiels d'encadrement homogènes. Certains parviennent difficilement à obtenir des données fiables sur l'activité et les moyens mobilisés de la part des opérateurs (par exemple en Ariège ou dans les Pyrénées-Orientales), voire au sein de leurs propres services (comme dans l'Aisne). L'organisation entre les territoires et le niveau central, la répartition des missions entre les travailleurs médico-sociaux sur un même territoire et le fait qu'un même travailleur social ne travaille parfois qu'une partie de son temps sur des missions de l'aide sociale à l'enfance, limitent la fiabilité des données dont dispose la collectivité.

Par ailleurs, deux mesures identiques ne représentent pas nécessairement la même charge de travail, qui peut varier selon l'enfant, sa famille ou son environnement. En outre, les besoins évoluent et peuvent fluctuer entre les différentes composantes du territoire.

Les départements doivent accomplir des progrès importants pour mieux connaître et piloter l'allocation des ressources humaines en fonction des besoins en protection de l'enfance. Le développement de référentiels partagés et l'amélioration des outils de gestion devraient y contribuer.

B - Des outils de structuration de l'offre pourraient être mieux utilisés

Dans le cadre du schéma départemental évoqué plus haut, qui demeure trop peu exploité, les départements disposent de plusieurs leviers pour structurer l'offre d'accueil sur leur territoire, qu'ils mobilisent de façon variable : les appels à projet, la tarification et la contractualisation avec les établissements et services.

1 - Des appels à projets à mieux encadrer

Introduit par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, l'appel à projets constitue la procédure de droit commun pour la délivrance des autorisations.

L'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles autorise ainsi le recours aux appels à projets pour des créations, transformations et extensions d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux, ainsi que pour les lieux de vie et d'accueil.

Le rapport de la Cour de 2009 avait identifié l'existence de situations de monopoles au bénéfice de certains opérateurs et préconisait le recours aux appels à projets, trop peu développé alors, pour diversifier l'offre. Aujourd'hui, ce procédé est mis en œuvre de manière variable selon les départements. Certains l'utilisent pour inciter les établissements à développer des projets spécifiques ou innovants, en faveur d'un public cible (par exemple les adolescents fugueurs ou les MNA), ou tenant compte du caractère multidimensionnel des problématiques (département de Paris). De même, cette procédure a permis au département de l'Aisne d'organiser sur l'ensemble de son territoire le placement éducatif à domicile, à la faveur d'une réponse conjointe de deux opérateurs. D'autres départements, comme la Meurthe-et-Moselle, n'y ont eu recours que très récemment.

Le recours aux appels à projets peut cependant présenter des inconvénients, notamment lorsqu'il tend à favoriser les grands opérateurs, qui disposent de capacités d'ingénierie plus importantes comme évoqué précédemment, ou conduit à une déstructuration de l'offre quand celle-ci est remise en cause intégralement en une seule fois. Ainsi, le Maine-et-Loire a procédé à la reconfiguration de la totalité des capacités d'accueil par le biais de deux appels à projet concomitants : cela a conduit à de nombreux bouleversements dans la prise en charge des enfants, dont un grand nombre ont dû changer de lieu d'hébergement et de scolarisation, parfois dans des conditions matérielles inadaptées (cf. annexe n° 10).

Cette procédure, qui permet de faire évoluer rapidement l'offre en volume ou en nature, peut être développée pour favoriser l'émergence de nouvelles formes d'accompagnement ; mais elle doit être conduite dans le cadre d'une gestion de projet maîtrisée.

2 - Une tarification qui doit favoriser l'allocation optimale des ressources

Les établissements et services qui participent à la protection de l'enfance sont financés selon les mécanismes de tarification également applicables à d'autres secteurs de l'action sociale. Le plus souvent, les financements à ce titre constituent l'essentiel des ressources dont disposent les établissements, qu'ils soient publics ou privés.

La procédure de tarification

La tarification relève des départements, qui peuvent arrêter plusieurs types de tarifs, parmi les dispositifs prévus à l'article R. 314-8 du code de l'action sociale et des familles (prix de journée, dotation globale de fonctionnement, tarif forfaitaire par mesure, etc.).

Un taux d'évolution prévisionnel est appliqué aux dépenses de l'exercice précédent et constitue la base sur laquelle les gestionnaires d'établissements et services préparent le budget prévisionnel soumis aux services tarificateurs du département. L'examen porte sur les moyens reconduits et sur les mesures nouvelles demandées par les gestionnaires. Après examen contradictoire du budget, l'autorité de tarification arrête le tarif.

Les juridictions financières relevaient, en 2009, que la procédure de tarification tendait à la reconduction des moyens et ne favorisait pas l'adaptation des opérateurs aux besoins identifiés. Elles ajoutaient que les écarts de coûts importants révélés par l'enquête n'étaient pas suffisamment analysés. Ces constats sont toujours vrais aujourd'hui.

Par ailleurs, tout comme en 2009, les tarifs des structures sont souvent arrêtés de façon tardive, avec pour conséquence l'application de tarifs proratisés⁸⁶ (c'est le cas, par exemple, en Ariège, en Isère, dans les Hautes-Alpes ou encore en Seine-Maritime). Ce phénomène peut créer des difficultés de trésorerie chez les associations. Ainsi, dans le cas de l'Association pour la sauvegarde de l'enfant et de l'adolescent à l'adulte de Maine-et-Loire, la transmission tardive des arrêtés annuels de tarification par le département limite fortement la capacité de l'association à piloter son budget et la conduit à adopter une grande prudence dans sa gestion, notamment en termes de remplacement des salariés absents.

⁸⁶ Conformément aux dispositions de l'article R. 314-35 du code de l'action sociale et des familles.

Conscients de ces difficultés, plusieurs départements ont essayé de réorganiser leurs services de tarification pour améliorer le processus. Souvent, la professionnalisation de la tarification passe par son autonomisation, avec la création d'un service spécifique dédié à cette fonction pour l'ensemble des secteurs de l'action sociale. Certains départements font même le choix d'externaliser cette mission.

L'organisation de la tarification dans le Val-d'Oise

Dans le Val-d'Oise, l'évaluation des besoins de prise en charge au titre de la protection de l'enfance, leur répartition sur le territoire départemental et l'analyse des évolutions susceptibles de se produire relèvent de la direction de l'offre médico-sociale créée le 1^{er} janvier 2018. Cette nouvelle direction résulte du regroupement des services « contrôles et tarifications » de trois directions sociales (direction de l'enfance, direction personnes âgées et direction personnes handicapées). La direction de l'offre médico-sociale cherche à harmoniser les pratiques de contrôle et de tarification, à développer la professionnalisation du métier de tarificateur, à adapter l'offre aux besoins identifiés par les trois directions métiers et à concourir au pilotage financier des dépenses d'établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Ce mode d'organisation permet de renforcer les compétences des agents et peut conduire à des économies d'échelles. Il présente cependant le risque de déconnecter la tarification de l'exercice des missions et du contrôle de leur qualité. La tarification demeure en effet avant tout une procédure visant à mobiliser des ressources au service des objectifs stratégiques et opérationnels d'une politique publique. C'est pourquoi il est essentiel de renforcer la capacité des services tarificateurs à faire le lien entre les besoins identifiés, la nature de l'offre à proposer et le financement des établissements et services qui sont en mesure de la fournir.

3 - Le dialogue de gestion doit favoriser la généralisation des contrats d'objectifs et de moyens

Chaque année, dans le cadre de la procédure de tarification, les opérateurs adressent au département, avant le 31 octobre, leur compte administratif N-2, leur compte de résultat, ainsi que leur budget prévisionnel intégrant éventuellement les demandes complémentaires. Le département analyse ces documents dans le cadre d'un dialogue de gestion et arrête en conséquence le tarif retenu pour l'établissement ou le service concerné.

La principale difficulté consiste à trouver un équilibre entre un dialogue de gestion approfondi et des délais compatibles avec les impératifs de gestion des opérateurs. Pour y répondre, certains départements adoptent, de façon encore trop rare, des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Seine-Maritime) ou bien ont lancé une démarche en ce sens. D'autres ont tenté de mettre en place une contractualisation pluriannuelle en protection de l'enfance mais n'y sont pas parvenus, faute de trouver un accord avec leurs opérateurs (Pyrénées-Orientales).

Les contrats d'objectifs et de moyens permettent en effet d'éviter les incertitudes liées à une tarification tardive dans l'année civile et de donner une meilleure visibilité à moyen terme, aussi bien au département qu'aux opérateurs, qui bénéficient d'une plus grande régularité dans la perception des produits.

Le succès de la démarche suppose toutefois que le service tarificateur soit associé au travail de préparation du contrat, contrairement à la situation rencontrée dans le Maine-et-Loire par exemple.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La mise en œuvre opérationnelle de la politique de protection de l'enfance repose sur les services départementaux et les opérateurs publics ou privés qui accompagnent au quotidien les enfants protégés. Leurs attributions respectives sont déterminantes pour que la réponse apportée aux besoins de l'enfant protégé soit adaptée et de qualité. Or, leur coordination est souvent insuffisante et ils manquent d'un langage commun, ce qui ralentit l'évolution du dispositif d'accompagnement. Il est aujourd'hui indispensable que les besoins des enfants soient replacés au cœur de ces dispositifs et de leur organisation.

Le département doit ainsi se doter d'un projet de service, de systèmes d'information adaptés ainsi que d'une organisation correspondant aux objectifs stratégiques du schéma départemental de protection de l'enfance, afin de faire évoluer au plus vite le dispositif de prise en charge vers une réponse individualisée.

De même, les opérateurs qui interviennent au plus près des enfants sont fréquemment fragilisés par des questions de gouvernance qui ne leur permettent pas toujours de participer à l'adaptation du dispositif de prise en charge alors même que les besoins évoluent rapidement.

En outre, l'absence de référentiels partagés sur les financements, l'encadrement des mesures ou la définition des différentes prises en charge complique le dialogue entre les opérateurs et les départements. Ce dernier mériterait d'être établi sur des bases objectives et pluriannuelles.

Enfin, la capacité des départements à contrôler et évaluer efficacement les opérateurs de leur territoire est globalement insuffisante, ce qui représente un risque sur la qualité de prise en charge que le seul dialogue de gestion ne peut prévenir.

Pour répondre aux enjeux d'une prise en charge de qualité, les dispositifs d'accompagnement doivent évoluer plus rapidement, en fonction des besoins identifiés. Le partenariat entre ces différents acteurs doit être renforcé dans l'intérêt de l'enfant.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

4. *sécuriser la qualité de prise en charge des mineurs protégés, notamment en alignant la durée des autorisations de places sur les échéances de l'évaluation externe (tous les sept ans) (Départements) ;*
 5. *renforcer le dispositif de contrôle des établissements et services de protection de l'enfance (Départements) ;*
 6. *généraliser le recours à la contractualisation pluriannuelle entre le département et ses opérateurs. (Départements).*
-

Chapitre III

L'intérêt de l'enfant exige une prise en charge précoce et un accompagnement dans la durée

I - Alors que l'intérêt de l'enfant exige une intervention précoce, les délais tendent à s'empiler

Il existe aujourd'hui un consensus sur les bénéfices liés à une intervention précoce en cas de difficultés dans l'environnement de l'enfant et à la mise en œuvre rapide des mesures de protection éventuellement nécessaires. « La stratégie des 1000 jours », engagée en 2019 par le secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles, devrait aboutir à l'élaboration d'un consensus scientifique sur les recommandations de santé publique concernant cette période. Or, les constats effectués par les juridictions financières montrent que les dispositifs actuels sont loin d'être pleinement satisfaisants.

A - La prévention demeure marginale

La prévention, telle qu'on l'entend ici, recouvre les actions conduites antérieurement à l'entrée dans les dispositifs de protection de l'enfance et au déclenchement de mesures, notamment à domicile : elle englobe la protection maternelle et infantile (PMI), la prévention spécialisée et le soutien à la parentalité. Or, ces interventions sont trop tardives, trop peu nombreuses et trop peu intensives, selon un récent rapport inter-inspections consacré à la politique de prévention en protection de l'enfance⁸⁷. Les travaux menés à l'appui du présent rapport confirment ce constat, qui avait déjà été posé dans le rapport public de 2009.

Le cadre législatif et réglementaire est pourtant ambitieux. Depuis la loi de 2016, un protocole de prévention est prévu à l'article L. 112-5 du code de l'action sociale et des familles. Déclinant dans le champ de la protection de l'enfance le schéma d'organisation sociale et médico-sociale précité, il est établi par le président du conseil départemental avec les différents responsables institutionnels et associatifs concernés, notamment avec les caisses d'allocations familiales, les services de l'État et les communes. Il définit les modalités de mobilisation et de coordination des différents acteurs autour de priorités partagées pour soutenir le développement des enfants et prévenir les difficultés éducatives auxquelles les parents peuvent être confrontés.

En pratique, ces protocoles de prévention sont à des stades divers d'avancement. S'ils sont validés dans l'Ariège, la Loire ou à Paris, ils restent en cours d'élaboration voire ne sont pas encore établis dans plusieurs départements.

La protection maternelle et infantile intervient le plus souvent en lien avec les services de l'aide sociale à l'enfance mais ses moyens d'intervention sont limités. Il en résulte que l'accompagnement est insuffisant dans certaines situations relevant de la protection de l'enfance. Il existe toutefois des initiatives spécifiques qui doivent être encouragées, comme le développement des centres spécialisés dans l'accueil des mineures enceintes et jeunes mamans, ou encore des dispositifs innovants, comme les maisons de la parentalité et le dispositif « Parent'ailles » dans la Nièvre, à large amplitude horaire et privilégiant les visites à domicile. La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 a consacré un de ses

⁸⁷ « Évaluation de la politique de prévention en protection de l'enfance », rapport IGAS N°2018-047R/IGAENR N°2019-003/IGEN N°2019-003 de janvier 2019.

quatre engagements aux actions de prévention⁸⁸, dont celle de soutenir les actions innovantes centrées sur la santé du jeune enfant en PMI.

La prévention spécialisée, régie par les dispositions de l'article L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles, est une action d'éducation spécialisée placée sous l'autorité des départements qui vise à permettre à des jeunes en voie de marginalisation de rompre avec l'isolement et de restaurer le lien social. Cette politique est toutefois limitée dans son périmètre géographique car elle est majoritairement concentrée sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Elle fait en outre l'objet d'un suivi lacunaire par les départements.

L'action de la ville de Paris fait cependant exception à cet égard. La prévention spécialisée, qui concerne 15 000 jeunes et bénéficie d'un budget annuel de 17,5 M€, est déléguée à onze associations. Elle est suivie par des comités « prévention protection enfance famille » constitués dans chaque arrondissement, eux-mêmes supervisés par un comité de pilotage annuel associant les services de la ville, les acteurs judiciaires et les administrations hospitalières.

Enfin, le soutien à la parentalité bénéficie de moyens très limités dans ces différents schémas.

Au total, la prévention demeure marginale dans la protection de l'enfance, avec la PMI concentrée principalement sur la petite enfance tandis que la prévention spécialisée concerne principalement les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

B - Le traitement des informations préoccupantes reste trop long

Ainsi qu'évoqué au premier chapitre, l'instauration de la cellule de recueil des informations préoccupantes (Crip) est une des principales innovations de la loi du 5 mars 2007. Le rapport public thématique de 2009 relevait l'insuffisante notoriété de ce dispositif auprès des professionnels du secteur, notamment des médecins, qui adressaient très peu

⁸⁸ Engagement 1 « Agir le plus précocement possible pour répondre aux besoins des enfants et de leurs familles » : rendre obligatoire l'entretien prénatal précoce ; réaliser 100 % des bilans de santé en maternelle des enfants de trois-quatre ans ; doubler le nombre de visites à domicile pré et postnatales et renforcer les consultations infantiles pour les 0-6 ans ; soutenir les actions innovantes centrées sur la santé du jeune enfant en PMI ; développer le relayage auprès des parents confrontés à des situations particulières de vulnérabilité ; renforcer les cellules de recueil et d'informations préoccupantes, notamment sur la base du référentiel de la Haute Autorité de Santé.

d'informations préoccupantes aux départements et dont beaucoup semblaient ignorer jusqu'à l'existence de la cellule départementale. Dix ans plus tard, la situation a progressé et ces cellules sont désormais mieux ancrées dans le paysage institutionnel, mais le délai de trois mois pour le traitement des informations préoccupantes est trop peu respecté, ce qui est problématique compte tenu des enjeux pour les enfants et leur famille.

1 - L'organisation des cellules de recueil des informations préoccupantes

Tous les départements contrôlés disposent aujourd'hui d'une cellule de recueil d'information opérationnelle et généralement fondée sur un protocole formalisé. Le périmètre de ces protocoles est cependant variable : trop restreint dans certains départements (comme les Hautes-Alpes, l'Indre ou le Val-d'Oise), il est, au contraire, très large dans d'autres, avec par exemple un partenariat étendu aux écoles privées, aux établissements d'accueil de jeunes enfants et aux structures sportives et culturelles en Charente. La ville de Paris dispose pour sa part depuis 2016 d'une convention spécifique pour la prise en charge des mineurs victimes de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle.

Les protocoles les plus anciens mériteraient d'être actualisés pour prendre en compte des évolutions telles que celles résultant de la loi du 14 mars 2016, l'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés ou encore d'éventuels changements spécifiques au département.

Les moyens humains varient fortement d'un département à un autre, d'un agent (Indre) à plus de douze (Paris) et ne sont pas toujours à la hauteur de l'activité de la Crip, tant en quantité qu'en qualité. Ainsi, ces cellules ne sont pas toutes en mesure de réunir une équipe pluridisciplinaire ; en particulier, un certain nombre de départements ne disposent pas de médecin référent censé gérer les signalements médicaux.

2 - Une activité qui peine à respecter le délai réglementaire

On observe une tendance générale à la progression du nombre d'informations préoccupantes au cours de la période contrôlée, mais dans des proportions très variables (de 2,5 % pour la Nièvre à plus de 40 % pour les Hautes-Alpes et la Seine-Maritime).

En ce qui concerne la provenance des informations préoccupantes, la situation des départements apparaît contrastée en fonction de la notoriété de la cellule de recueil d'informations sur le territoire. Dans une majorité de cas, l'origine est interne: ce sont les services sociaux du département lui-même qui sont le plus souvent à l'origine de la transmission (dans le Maine-et-Loire, la Nièvre ou le Val-d'Oise par exemple). Dans de nombreux départements, l'Éducation nationale est également une importante source de signalements (dans les Bouches-du-Rhône, la Loire-Atlantique ou la Nièvre par exemple). La fermeture des établissements scolaires pendant la crise liée à la covid 19 a d'ailleurs eu pour impact une baisse significative du nombre de transmissions à la cellule départementale comme de signalements auprès du parquet.

Dans d'autres départements, les signalements anonymes (Aisne) ou ceux de la famille ou du mineur lui-même (Haute-Garonne) tiennent une place importante. Enfin, des signalements directs au parquet, hors circuit départemental, peuvent parfois exister, comme dans les Bouches-du-Rhône, où ils sont de 12 points supérieurs au niveau national. Le cas de Mayotte est, de ce point de vue, atypique : dans ce département, seules 5 % des informations préoccupantes sont issues des services du département et le service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger y semble également sous-utilisé, car méconnu. Les principales sources de saisine sont le vice-rectorat et le centre hospitalier de Mayotte.

D'importantes différences peuvent également être relevées entre départements s'agissant des suites données aux informations préoccupantes. Le taux de classement sans suite des dossiers ouverts peut ainsi varier de 11 % dans la Nièvre à plus de 40 % dans le Tarn-et-Garonne. Pendant la crise liée à la covid 19, un écart important a également été constaté entre l'augmentation des appels reçus au 119 et le nombre d'informations reconnues préoccupantes. L'existence de référentiels partagés (cf. chapitre 1) permettrait d'harmoniser les travaux de ces cellules départementales.

De nombreux départements éprouvent des difficultés à respecter le délai réglementaire maximal de trois mois de traitement des informations préoccupantes. Ici aussi, les situations sont variables.

Si certains départements parviennent à s'organiser pour respecter ce délai (Charente, Haute-Vienne, Landes, Loire-Atlantique), voire un délai très inférieur en cas d'information préoccupante grave, pour d'autres en revanche, les dépassements sont soit très fréquents (dans les Bouches-du-Rhône, le délai est respecté dans seulement 28 % des cas), soit très importants (200 jours dans le Val-d'Oise, de quatre à huit mois dans les Deux-Sèvres). Le département de

Mayotte se trouve à nouveau dans une situation atypique et problématique, avec un délai d'attente de plusieurs années⁸⁹.

Au total, treize ans après leur création, ces cellules sont en place mais le délai réglementaire de trois mois pour le traitement des informations préoccupantes est insuffisamment respecté, ce qui est préjudiciable aux enfants concernés.

C - Les délais dans la prise de décision d'une mesure de protection tendent à s'empiler

1 - Des délais internes aux juridictions toujours trop longs

L'une des difficultés principales pour le juge des enfants tient à l'articulation entre le temps judiciaire et le temps du développement de l'enfant. La prise de décision en matière éducative doit en effet être rapide pour protéger le plus efficacement l'enfant en danger ou en risque de danger. Or, l'accumulation de délais tout au long de l'instance est problématique.

Il existe tout d'abord un premier délai de saisine de la juridiction suite à une information préoccupante. Mais le respect de ce délai n'est pas suivi par le ministère de la justice.

Par ailleurs, lorsqu'une mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) est prescrite après un rapport d'informations préoccupantes (cf. chapitre 1), cela n'a pas seulement pour effet de distraire des ressources rares dans le champ de la protection de l'enfance, mais aussi de rajouter un délai supplémentaire pour le mineur concerné. En effet, si la réalisation des mesures d'investigation ne doit pas durer plus de six mois, délai généralement respecté, le démarrage de cette mesure peut parfois être différé de plusieurs mois. Même si les indicateurs de délais font défaut sur cette question, le ministère de la justice a pris conscience de ce problème et a notamment renforcé les moyens d'investigation éducative dans les départements en tension (notamment la Seine-Saint-Denis). Par ailleurs, à la faveur de la mise en place de mesures de sortie de crise liée à la covid 19, la possibilité de mener des investigations sous un format plus léger et dans des délais d'exécution plus courts a été introduite. Cette initiative doit être pérennisée car elle répond à une demande forte des magistrats de l'enfance et améliore la réactivité de l'institution judiciaire.

⁸⁹ En 2018, certains dossiers de 2014 n'avaient pas encore été traités et 209 dossiers de 2017 étaient en instance.

À ces deux délais s'ajoute enfin celui de rédaction et de notification de la décision judiciaire. Or, les effectifs restreints de personnels de greffe en poste ne permettent pas toujours de faire diligence. Dans certaines juridictions, la notification peut ainsi prendre entre un et trois mois (tribunaux judiciaires de Marseille, Bobigny ou Arras⁹⁰), ce qui conduit en réalité à doubler le délai moyen affiché par le ministère de la justice. Le délai de rédaction et de notification de la décision n'est, en effet, pas pris en compte par le ministère pour le calcul des indicateurs figurant dans les documents budgétaires entre 2014 et 2018. Plus grave encore, le ministère a abandonné en 2020 l'indicateur de délai moyen de traitement des affaires en assistance éducative.

Tous ces délais se cumulent, retardant d'autant le moment de la prise en charge effective du mineur, avec des conséquences potentiellement graves (même si l'ordonnance de placement provisoire permet de prendre en considération les cas les plus urgents). Les délais de mise en œuvre peuvent en outre avoir une incidence sur la nature de la décision, lorsque le magistrat décide, en raison des délais, de modifier sa décision pour que l'enfant soit pris en charge plus rapidement : faute d'une perspective proche de prise en charge en milieu ouvert, il peut se reporter sur un accueil, mesure plus radicale pour la préservation du lien familial, afin de garantir la protection du mineur (cf. *infra*).

2 - Des tensions autour de l'exécution des décisions de justice

Le rapport public thématique de 2009 soulignait que l'État ne s'était pas organisé de façon à garantir une exécution effective et rapide des décisions rendues par les juges des enfants et que les délais d'exécution des décisions judiciaires ne faisaient pas l'objet d'un suivi global fondé sur des méthodes homogènes. La situation a peu évolué.

Des tensions peuvent ainsi se nouer entre les tribunaux judiciaires et les départements autour de l'exécution des décisions de justice. La plupart des juges essaient d'appréhender l'effectivité de leurs décisions par l'indicateur du nombre de mineurs en attente de suivi éducatif. Or, ce dernier se dégrade sensiblement sur la période étudiée (+ 8,6 % depuis 2014), preuve de la difficulté des départements à assurer leur mission.

⁹⁰ Source : rapports d'activité et auditions des magistrats du siège de ces tribunaux.

Une récente enquête menée par l'IGAS et l'IGJ⁹¹ fait apparaître une augmentation générale des délais d'exécution des décisions de justice, en dépit d'écarts très importants entre départements, voire au sein d'un même département selon les opérateurs, les tensions portant essentiellement sur les mesures d'assistance éducative. S'agissant des mesures d'accueil, le délai moyen d'exécution est estimé par la mission à moins de dix jours. En moyenne, seules 2 % des mesures d'accueil sont en attente d'exécution. S'agissant des mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO), un tiers des départements sondés⁹² présente, selon le rapport, des délais d'exécution moyens supérieurs à quatre mois. En moyenne, 8 à 9 % des mesures en milieu ouvert décidées seraient en attente de mise en œuvre. Cette situation renforce le risque d'une mesure d'accueil, faute de mesures éducatives à domicile possibles à brève échéance.

Les délais de réalisation des mesures d'investigation se sont également fortement dégradés depuis 2012, que les mesures soient réalisées par le secteur associatif habilité (26 jours en 2018) ou la PJJ (38 jours en 2018). Enfin, le rapport constate qu'il n'existe pas de données nationales, ni même parfois départementales, consolidées permettant de connaître les délais d'exécution des décisions de justice.

L'enquête des juridictions financières confirme ces constats et notamment celui de l'hétérogénéité des situations des départements, dont certains connaissent de grandes difficultés. Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, le nombre de mesures autorisées par la collectivité est inférieur au volume d'activité judiciaire, ce qui crée automatiquement des files d'attente. En Seine-Maritime, le délai moyen de mise en œuvre en 2018 était de 28 jours pour les mesures d'accueil, mais de 3,7 mois pour les mesures de soutien pour le maintien à domicile et de 4,2 mois en 2019.

⁹¹ *Rapport Iqas n°2019-019R/IGJ n° 063-19* « Délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance » de septembre 2019.

⁹² L'IGAS et l'IGJ fondent leurs résultats sur un panel de départements auxquels ils ont envoyé des questionnaires. 54 % des départements ont ainsi répondu à ces questionnaires et sur cet échantillon, 75 % d'entre eux étaient en mesure de connaître les délais de mise en œuvre de leurs mesures en assistance éducative. Les départements qui ont les délais les plus élevés étaient, sur cet ensemble : la Charente (25 % de mesures en attente sur le total des mesures d'AEMO mises en œuvre), la Côte-d'Or (19 %), le Gers (30 %), le Maine-et-Loire (22 %), les Pyrénées-Orientales (30 %), la Sarthe (16 %) et la Seine-Saint-Denis (22 %).

D - L'accueil d'urgence est opérationnel mais la recherche d'une orientation adaptée reste difficile

Les textes ont prévu un accueil d'urgence des enfants en situation de danger (articles L. 221-1 et L. 221-2 du CASF). Le rapport public thématique de 2009 appelait à la généralisation des bonnes pratiques, notamment l'élaboration de protocoles organisant les modalités de prise en charge des situations d'urgence entre les différents intervenants (service de l'ASE, parquet et DDPJJ, d'une part, structures d'accueil, d'autre part). Depuis, de nombreux départements ont signé des protocoles relatifs à l'accueil d'urgence mais la saturation des dispositifs d'accueil et l'allongement des durées de séjours restent souvent d'actualité.

Le dispositif d'accueil d'urgence s'appuie en grande majorité sur les centres départementaux de l'enfance et de la famille (CDEF) mais il peut aussi être complété par des places dédiées en maison d'enfants à caractère social (Mecs), comme dans le Val-d'Oise ou les Deux-Sèvres, ou chez des assistants familiaux, comme dans l'Aisne ou les Pyrénées-Orientales.

En pratique, la réponse à l'obligation d'accueil en urgence semble efficace, dans des délais permettant une mise à l'abri en général raisonnables. Cependant, les contrôles menés (notamment à Paris, dans les Hautes-Alpes ou les Deux-Sèvres) témoignent du risque de donner la priorité à la simple recherche de places, au détriment de l'évaluation de la situation, des besoins des enfants ou encore du maintien du lien au sein des fratries.

En outre, un allongement de la durée d'accueil d'urgence est parfois constatée, avec par exemple une durée moyenne de dix mois dans les Deux-Sèvres et des dépassements réguliers de l'objectif de trois mois fixé par le protocole dans les Bouches-du-Rhône ou le Tarn-et-Garonne. Cette situation s'explique par la difficile réorientation postérieure à ces accueils en urgence, notamment pour des jeunes présentant des problématiques complexes et dont l'accueil peut être refusé par le secteur associatif. Il en résulte une saturation des services d'accueil d'urgence, en raison du maintien dans ces établissements de jeunes qui ne devraient pas y rester.

Le cas de J. au CDEF de Loire-Atlantique

J., un jeune adolescent accueilli au centre départemental de l'enfance de Loire-Atlantique est en situation d'attente depuis plus de six mois. Son dossier a été proposé pour cinq orientations successives qui ont toutes été refusées par les établissements pressentis. Le comportement du jeune apparaît comme trop difficile à prendre en charge, compte tenu des effectifs disponibles ou du groupe de jeunes présents, déjà difficiles. J. attend sans perspective réelle et l'âge de la majorité se rapproche.

Source : Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

Plusieurs départements ont cependant cherché à optimiser leur organisation, comme en Loire-Atlantique où une plateforme d'orientation récemment créée repose sur une équipe pluridisciplinaire chargée de la gestion des accueils. Les situations des enfants sont examinées en commission et un lieu d'accueil adapté et conforme au projet est proposé. Les sorties des structures d'urgence sont prises en charge prioritairement, puis les dossiers de réorientation quand une situation de crise l'exige.

Une organisation plus centralisée des places d'accueil d'urgence, appuyée le cas échéant par des outils informatiques, serait susceptible d'améliorer l'exercice de cette mission.

L'accueil d'urgence des MNA relève pour sa part de circuits spécifiques, liés au processus d'évaluation, dans la quasi-totalité des départements.

E - L'évaluation de minorité et d'isolement des jeunes se déclarant MNA doit être professionnalisée

La phase d'évaluation et de mise à l'abri peut elle aussi être à l'origine de délais pour la prise en charge des mineurs non accompagnés par l'aide sociale à l'enfance. En effet, lorsqu'une personne étrangère se déclare mineure et qu'elle demande à être prise en charge au titre de l'ASE, deux éléments doivent être déterminés : la minorité du jeune et son isolement. Si ces deux points sont établis par l'évaluation pluridisciplinaire prévue par la législation, le jeune demandeur a vocation à être orienté, par le procureur de la République ou par un juge des enfants, vers le service d'aide sociale à l'enfance d'un département, qui peut être celui ayant procédé à l'évaluation ou un autre désigné à travers le dispositif national d'orientation piloté par le ministère de la justice.

L'État s'est employé à encadrer et à préciser les modalités de l'évaluation depuis 2016⁹³ et les services préfectoraux prêtent un concours croissant aux départements qui le souhaitent pour la vérification des documents d'identité et d'état civil présentés par les demandeurs : le nombre de documents examinés à ce titre par la police aux frontières a très fortement augmenté depuis 2013, passant de 1 278 à 19 859 en 2019.

Cependant, les modalités des évaluations de minorité et d'isolement restent très hétérogènes d'un département à l'autre, qu'elles soient effectuées directement par les services départementaux, comme dans les deux tiers des cas, ou par un prestataire associatif spécialisé choisi par la collectivité locale.

Ainsi, de nombreux départements ont institué sans base réglementaire une « pré-évaluation », sous la forme d'un entretien succinct qui peut se conclure par un refus de prise en charge. Lors du premier accueil, des services départementaux, comme en Loire-Atlantique, Pyrénées-Atlantiques, Loiret en 2018 face à l'afflux des demandes, et Aisne, réalisent un entretien sommaire, ce qui conduit au refus d'un examen plus approfondi pour un certain nombre de jeunes, sur la base de leur apparence physique, de leur supposée absence de vulnérabilité ou d'éventuels documents d'identité. Il est difficile d'estimer le nombre de jeunes concernés par ces procédures de pré-évaluations, souvent réalisées de façon officieuse et ne donnant pas lieu à un suivi statistique. Néanmoins, ces exemples montrent que le nombre de personnes non mises à l'abri après cette procédure est loin d'être négligeable. Or, cette pratique contrevient au principe de présomption de minorité et aux prescriptions légales.

De plus, quelques départements demandent encore fréquemment une expertise médico-légale, alors que les examens radiologiques osseux effectués sur ce fondement, jugés peu pertinents, font l'objet depuis plusieurs années de recommandations nationales visant à en restreindre l'usage.

En outre, le délai réglementaire de cinq jours pour conclure la phase d'évaluation n'est quasiment jamais respecté et la situation tend à se dégrader. Certains départements affichent plusieurs semaines, voire plusieurs mois de délais.

⁹³ Le référentiel national de l'évaluation de la minorité et de l'isolement prévu au III de l'article R. 221-11 du CASF prévoit que l'évaluation s'appuie sur un faisceau d'indices et porte *a minima* sur les six points d'investigation suivants : l'état-civil, la composition familiale, la présentation des conditions de vie dans le pays d'origine, l'exposé des motifs de départ du pays d'origine et la présentation du parcours migratoire jusqu'à l'entrée sur le territoire français, les conditions de vie depuis l'arrivée en France et le projet de la personne.

Enfin, la pluridisciplinarité et la collégialité de l'évaluation ne sont que très rarement respectées, notamment dans les départements où l'évaluation est réalisée en interne. En effet, il semble difficile de traiter correctement toutes les thématiques préconisées dans le référentiel national au regard du nombre de demandes de prise en charge, étant donné la durée consacrée généralement à cet entretien : en moyenne une heure à une heure trente dans les départements de Haute-Vienne, des Hautes-Alpes, d'Indre, des Deux-Sèvres, du Loiret en 2018, et de Côte-d'Or, voire moins, comme dans le département du Val-d'Oise.

Au total, si l'on constate partout une baisse du taux de reconnaissance de minorité (nombre de jeunes reconnus mineurs/nombre de jeunes demandeurs), ce dernier varie fortement d'un département à l'autre, alors même que le public évalué présente des caractéristiques similaires.

Cette hétérogénéité tant dans la réalisation des évaluations de minorité et d'isolement que dans leurs résultats, a deux conséquences :

- d'une part, certains jeunes évalués majeurs dans un département peuvent se rendre dans un autre territoire pour tenter d'obtenir une reconnaissance de minorité, sans qu'il soit possible pour l'instant de mesurer l'ampleur de ce phénomène ;
- d'autre part, de nombreux départements émettent de fortes réserves sur la manière dont sont conduites les évaluations dans d'autres territoires et donc sur la minorité réelle des jeunes qui leur sont adressés par la mission MNA. Ils procèdent alors à leur réévaluation de manière quasi-systématique (Côte-d'Or, Maine-et-Loire, par exemple). Cette situation a un coût, non seulement pour les départements, mais également pour l'État, qui contribue à hauteur de 500 € par évaluation. Pour autant, aucune donnée ni sur le nombre de réévaluations ni sur les résultats obtenus n'ont été produites par ces départements.

L'application Appui à l'évaluation de minorité (AEM), conçue et pilotée par la direction générale des étrangers en France (DGEF) et déployée par étapes depuis 2019, permet le croisement des données biométriques du jeune se déclarant mineur avec les données relatives aux visas (Visabio) et celles relatives au séjour des étrangers (Agdref). Ce dispositif devrait notamment permettre, pour la première fois, de constituer un fichier centralisé nominatif des évaluations déjà réalisées et de prévenir leur répétition. Or, si 77 départements avaient manifesté leur adhésion à l'application fin 2019, plusieurs d'entre eux, et notamment certains des principaux départements d'arrivées, s'y sont opposés publiquement. Les récentes dispositions réglementaires modulant la participation financière de l'État au coût de l'évaluation et de la mise à l'abri en fonction de l'utilisation d'AEM devraient contribuer à faire évoluer positivement cette situation.

Pour assurer l'égalité de traitement entre les demandeurs et susciter la confiance des départements vis-à-vis de la répartition nationale, il apparaît indispensable de renforcer substantiellement la qualité et l'homogénéité de l'évaluation de minorité et d'isolement.

Cela passe notamment par une meilleure formation des évaluateurs. La majorité d'entre eux a pour l'instant dû acquérir en autodidacte des connaissances spécifiques, notamment sur la géographie, la géopolitique et les systèmes scolaires des pays d'origine, afin de pouvoir s'assurer de la cohérence des propos des jeunes lors des entretiens.

II - Le parcours de l'enfant doit être sécurisé

Le rapport public thématique de 2009 relevait que le parcours des enfants protégés, retracé dans leur dossier, était souvent long et chaotique, fréquemment marqué par une succession de prises en charge et de ruptures qui s'ajoutent aux séparations familiales initiales. Ces ruptures, qui traduisent à la fois les difficultés propres du jeune, l'épuisement des structures sollicitées et l'incapacité à trouver une nouvelle solution adaptée, sont lourdes de conséquences. Ces constats restent bien souvent valables aujourd'hui.

L'exemple de E. dans le Maine-et-Loire

E. est une jeune fille de 15 ans qui était prise en charge à la maison A avec ses deux petits frères jusqu'en juillet 2018. Cet établissement n'ayant pas obtenu d'agrément pour des adolescents, à la suite de l'appel à projet lancé par le département, E. doit changer d'hébergement, ses deux petits frères restant à la maison A. Dans un premier temps, sa référente lui annonce qu'elle ira à la maison B et au collège de X. Elle se prépare à cette perspective et apprend fin juillet, juste avant de quitter la maison A pour aller en camp de vacances, qu'elle n'ira pas à la maison B. Elle connaît sa destination la veille de la rentrée scolaire.

Dans son nouveau lieu d'accueil, elles sont deux filles dans un groupe de garçons. Ces derniers, très insécurisés par les changements, multiplient les passages à l'acte agressifs contre les éducateurs, les autres jeunes et la maison. Un dimanche, ils mettent à sac la maison et ne se calment qu'après l'arrivée de la police. E. ne participe jamais à l'agitation, elle vit très mal ces épisodes et se protège en s'enfermant dans sa chambre.

En novembre 2018, ses éducateurs organisent un rendez-vous avec un psychologue, car elle ne va pas bien. Dès le premier entretien, E. exprime son incapacité à accepter son départ de la maison A et sa difficulté à vivre dans cette nouvelle maison avec ces garçons qui font “n’importe quoi”. Elle ne se plaît pas non plus dans son nouveau collège. En janvier 2019, l’ambiance de la maison devient plus calme, les jeunes les plus agités sont réorientés, mais E. ne va pas mieux. Elle continue à dire qu’elle n’aime pas ce foyer, qu’elle ne peut faire confiance à ses éducateurs. Elle perd le goût de vivre, ne trouve plus de plaisir à rien et commence à ruminer des idées noires. Elle est adressée à un médecin qui lui prescrit un antidépresseur.

Ce n’est qu’à la rentrée suivante, avec le passage au lycée et une perspective d’ouverture des droits d’hébergement chez sa mère qu’elle retrouve le goût à la vie.

Source : ASE49

A - Le projet pour l’enfant reste insuffisamment utilisé

1 - Un cadre législatif et réglementaire précis

Instauré par la loi du 5 mars 2007 et renforcé par la loi du 14 mars 2016, le projet pour l’enfant (PPE) vise à garantir le développement de l’enfant, son bien-être mais aussi à « favoriser son autonomie ». Ce projet, qui doit être élaboré dans les trois mois qui suivent le début de la prestation ou de la mesure⁹⁴, est mis à jour sur la base des rapports de situation prévus à l’article L. 223-5 du CASF⁹⁵. Son contenu est précisé par décret⁹⁶.

⁹⁴ Délai prévu par l’article D. 223-12 du CASF.

⁹⁵ « Le service [de l’aide sociale à l’enfance] élabore au moins une fois par an, ou tous les six mois pour les enfants âgés de moins de deux ans, un rapport, établi après une évaluation pluridisciplinaire, sur la situation de tout enfant accueilli ou faisant l’objet d’une mesure éducative. Ce rapport porte sur la santé physique et psychique de l’enfant, son développement, sa scolarité, sa vie sociale et ses relations avec sa famille et les tiers intervenant dans sa vie. Il permet de vérifier la bonne mise en œuvre du projet pour l’enfant (...) et l’adéquation de ce projet aux besoins de l’enfant (...) ».

⁹⁶ Décret n° 2016-1557 du 17 novembre 2016 relatif au référentiel fixant le contenu et les modalités d’élaboration du rapport de situation prévu à l’article L. 223-5 du CASF.

Sa mise en œuvre fait l'objet d'un suivi, notamment dans le cadre de la commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC) (cf. chapitre 1).

2 - Une mise en œuvre difficile et souvent incomplète

Le projet pour l'enfant se heurte en pratique à de nombreux écueils.

Sa couverture territoriale est tout d'abord limitée. Un récent rapport⁹⁷ fait état, sur la base des déclarations des départements, de 68 départements le mettant en œuvre, dont 27 seulement indiquent y avoir recours pour tout mineur bénéficiant d'une intervention en protection de l'enfance. Ce constat est confirmé par les contrôles menés dans le cadre de la présente enquête.

Par ailleurs, le délai de trois mois pour l'élaboration du projet est rarement respecté.

En outre, la méthodologie d'élaboration du projet pour l'enfant n'est pas satisfaisante. Il est rarement élaboré de façon concertée et n'est pas toujours actualisé. Le contenu en est assez sommaire : les modèles-types diffusés dans les services départementaux sont souvent formels et certaines rubriques présentent des difficultés de recueil, notamment en ce qui concerne les évaluations médicales et psychologiques.

Lorsqu'il existe, le projet pour l'enfant et les nombreuses pièces du dossier du mineur qui l'accompagnent ne sont pas forcément communiqués aux différents acteurs du parcours de l'enfant. Des pièces qui devraient être partagées entre le département et les établissements sont ainsi très souvent conservées dans un lieu unique, alors que les exigences de confidentialité ne le justifient pas. Au total, l'accès au PPE est bien souvent limité pour les opérateurs, qui doivent reconstituer le dossier de l'enfant à son arrivée, contrairement à ce qui a été fait dans le domaine sanitaire avec le dossier médical partagé.

Ce projet, théoriquement établi par le département, n'est pas le document unique : il doit notamment s'articuler avec le document individuel de prise en charge (DIPC) établi par les établissements et services en charge de l'exécution des mesures. Le second devrait être une déclinaison du premier, ce qui n'est pas toujours le cas. L'étude des dossiers a souvent révélé le manque de cohérence des différents documents établis pour formaliser le parcours, avec un nombre très important d'intervenants et le foisonnement des pièces.

⁹⁷ « État des lieux 2018 de la mise en œuvre des dispositions créées ou renforcées par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant », DGCS/CNPE/Andass, septembre 2019.

Enfin, ce document ne contient pas à l'heure actuelle de projet alternatif au retour dans la famille d'origine, comme il existe dans d'autres pays. Le Québec pratique ainsi le « *concurrent planning* », à savoir l'élaboration d'un projet qui comporte deux options : la première privilégie un retour en famille tandis que la seconde, élaborée parallèlement, prévoit une autre solution, dans le cas où le retour ne serait pas envisageable, avec un simple maintien des liens avec la famille d'origine. La Belgique cherche pour sa part à identifier dans le cadre du projet de vie de l'enfant appelé « Fil rouge » l'orientation la plus adéquate au développement de l'enfant sans en limiter les perspectives au seul retour en famille.

B - Une clarification des relations avec les parents est nécessaire

La réflexion sur le long terme est peu présente en protection de l'enfance : les mesures prononcées sont toujours provisoires, afin de préserver la possibilité d'un retour en famille, et ce, bien que les défaillances des parents puissent être cycliques ou durables. Cette approche par mesures provisoires est contradictoire avec la recherche de continuité dans le parcours de l'enfant et peut être à l'origine de ruptures et d'insécurité pour le mineur.

C'est pourquoi appréhender le parcours des enfants sur le long terme suppose de clarifier la relation avec leurs parents, d'une part en évaluant les compétences parentales et d'autre part en envisageant si nécessaire des adaptations du statut de l'enfant et des modifications de l'exercice de l'autorité parentale.

1 - L'évaluation des compétences parentales

En France, si la qualité des liens de l'enfant avec sa famille est au cœur des travaux engagés dans le cadre des actions éducatives, la nature des relations (fréquence, modalités, périmètre) à privilégier, notamment dans le cadre d'une mesure d'accueil, n'est pas toujours abordée en fonction du besoin de sécurité et de stabilité de l'enfant, pourtant considéré comme un « méta-besoin » par la conférence de consensus sur le besoin de l'enfant. La question de la compétence parentale sur le moyen long-terme n'est pas explicitement posée et il n'existe pas de référentiel d'évaluation des compétences parentales.

À l'étranger en revanche, des méthodologies d'évaluation des compétences parentales comme des besoins de l'enfant ont été développées dans certains pays et permettent d'appréhender la question du devenir des mineurs à long terme. Par ailleurs, au Québec, comme en Belgique et en Italie, les pouvoirs publics orientent la prise en charge familiale vers des actions d'aide intensive à la parentalité durant une durée limitée, ce qui contribue à l'évaluation de la capacité des parents à offrir un environnement adéquat au développement de l'enfant. Le projet de moyen-long terme est alors élaboré dans la perspective la plus sécurisante pour l'enfant.

La France gagnerait à évaluer elle aussi les compétences parentales et à intégrer cette dimension dans le projet pour l'enfant, qui alimenterait le projet alternatif évoqué ci-dessus dans le cas où le retour en famille s'avérerait impossible. Cela permettrait de penser le parcours de l'enfant dans une perspective de long terme.

Il conviendrait également d'élargir le champ des accueils, en envisageant qu'ils aient lieu non pas en établissement mais dans la famille élargie (grands-parents, oncles, tantes etc.), voire chez des tiers dignes de confiance. Certains pays se sont déjà engagés dans cette voie. Ainsi, l'Espagne et le Portugal se caractérisent par leur attachement au maintien de l'enfant dans son milieu social et émotionnel d'origine – notamment le maintien dans l'école. C'est pourquoi le juge et les services sociaux ont l'obligation d'identifier la famille élargie de l'enfant (ainsi que les voisins et, dans certains cas, la paroisse) et la plupart des mesures d'accueil s'y effectuent. En Belgique, l'accueil intrafamilial concerne désormais deux tiers des enfants placés. À l'inverse, la conception française de la cellule familiale reste étroite : famille nucléaire ou monoparentale. Le recours aux tiers dignes de confiance, introduit par la loi de 2007,⁹⁸ demeure marginal.

2 - La question du statut de l'enfant et de l'autorité parentale

L'autorité parentale, définie à l'article 371-1 du Code civil, est « un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant ».

⁹⁸ Le recours à un tiers de confiance a été introduit par la loi de 2007, repris dans l'article 375-3 du code civil. Cet article précise que « si la protection de l'enfant l'exige, le juge des enfants peut décider de le confier [...] à un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance ».

L'autorité parentale

L'autorité parentale (art. 371-1 du code civil) désigne l'ensemble des droits et des devoirs des parents vis-à-vis de leur enfant mineur. Elle implique notamment un devoir de protection et d'entretien, d'éducation et de gestion du patrimoine de l'enfant. Elle se distingue de la garde de l'enfant, qui implique de pourvoir au quotidien à tous ses besoins et d'accomplir tous les actes usuels relatifs à sa surveillance et à son éducation.

Le placement de l'enfant hors de son domicile familial consiste à en confier la garde à un tiers. Le placement n'affecte pas l'exercice de l'autorité parentale (art. 375-7 du code civil). Le gardien de l'enfant accomplit les actes usuels relatifs à sa surveillance et à son éducation (art. 373-4). En dehors de ces actes usuels, l'autorisation des parents (ou de la tutelle) est requise.

Sauf dans les cas où le juge confie explicitement l'enfant à un établissement ou à une personne en particulier (placement direct), le service gardien de l'enfant est l'ASE, qui lui-même peut le confier à un assistant familial (famille d'accueil), à un établissement ou à un tiers bénévole, choisi parmi l'environnement de l'enfant ou les personnes qu'il connaît déjà.

L'autorité parentale peut faire l'objet de divers aménagements dans l'intérêt de l'enfant. Elle peut tout d'abord être déléguée depuis 2002⁹⁹, soit à la demande des parents eux-mêmes, soit sur saisine du gardien de l'enfant ou du ministère public en cas de désintérêt manifeste des parents ou si ceux-ci sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale.

La loi de 2016 a introduit de nouveaux dispositifs allant dans la même direction. Le premier est la déclaration judiciaire de délaissement parental, qui peut être prononcée par le juge à l'égard de l'un ou des deux parents. Le délaissement parental implique que l'autorité parentale soit déléguée, par la même décision, au gardien de l'enfant. Il n'a pas d'impact sur le lien de filiation, mais les parents perdent tous leurs droits et l'enfant peut être admis en tant que pupille de l'État. Le second dispositif est la commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle déjà évoquée (CESSEC), qui a pour objectif d'évaluer la situation de l'enfant confié à l'ASE depuis plus d'un an, afin de s'assurer de l'adéquation de son statut juridique avec ses besoins.

⁹⁹ La délégation d'autorité parentale (art. 377 du code civil) a été introduite par la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

Cependant, ces nouvelles procédures et instances créées en 2002 et en 2016 demeurent très largement sous-utilisées sur le territoire national. Dans la majorité des départements contrôlés, le recours au délaissement parental et la délégation d'autorité parentale (DAP) sont rares, possiblement en raison du manque de formation des personnels du département à ces outils juridiques.

Le maintien d'un lien irrégulier et espacé avec les parents aboutit à l'impossibilité de mettre en œuvre la procédure de délaissement et donc à un accueil de très jeunes enfants qui peut parfois durer jusqu'à leur majorité, au lieu d'envisager pour eux un autre projet plus stable (comme l'accession au statut de pupille et éventuellement l'adoption).

La commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés est elle aussi mise en œuvre de manière inégale dans l'échantillon de départements contrôlé par les juridictions financières¹⁰⁰, évoqué au chapitre 1, bien qu'il s'agisse d'une obligation légale depuis 2016. Qui plus est, l'examen obligatoire deux fois par an des situations des enfants de moins de deux ans a créé une concentration des travaux sur cette population, au détriment des autres. Par ailleurs, bien que le texte vise aussi les situations d'inadéquation du statut juridique aux besoins de l'enfant, c'est principalement le risque de délaissement qui est traité dans les faits.

Parmi les possibilités à la disposition des services pour préparer la sortie des enfants de l'ASE, notamment lorsque le lien avec la famille d'origine est durablement rompu ou compromis, figure l'adoption, selon des modalités variables. L'adoption simple mériterait ainsi d'être davantage utilisée. Elle permettrait d'enrichir la palette des options ouvertes aux commissions pluridisciplinaires, tout en se projetant dans le long terme pour les enfants concernés. Le « Plaidoyer pour l'adoption nationale » de professionnels du secteur de la protection de l'enfance le soulignait déjà en 2013.

¹⁰⁰ Cf. le rapport *État des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE* (ONPE, avril 2018).

L'adoption simple

Certains départements (notamment le Val-d'Oise ou la Seine-Maritime) souhaitent développer le recours à l'adoption simple, notamment pour les enfants dits « grands ». Dans cette forme d'adoption, l'autorité parentale est également attribuée au(x) parent(s) adoptif(s) mais contrairement à l'adoption plénière, l'adopté conserve ses liens de filiation avec sa famille d'origine. Le nom de l'adoptant s'ajoute au nom de l'adopté ou le remplace (alors que le remplacement est automatique dans l'adoption plénière)¹⁰¹.

Cette forme plus souple d'adoption apparaît plus adaptée dans de nombreuses situations, en présentant l'intérêt majeur de ne pas effacer la filiation antérieure.

Mais la révocabilité possible de l'adoption simple (article 370 du code civil) dissuade les candidats à l'adoption comme les professionnels de recourir à cette formule considérée comme insécurisante.

Dans les faits, et bien que les outils existent, le devenir à long terme de l'enfant protégé est donc rarement pris en compte en France, où la priorité est celle du maintien des liens avec les parents « à tout prix ». À l'étranger, si l'ensemble des pays étudiés cherche d'abord à promouvoir concurremment les droits des parents et ceux de l'enfant, la question du devenir de l'enfant est souvent abordée plus précocement qu'en France. Ainsi, certains pays comme l'Italie ou la Belgique complètent l'aide à la parentalité par l'élaboration d'un projet alternatif de moyen-long terme qui peut impliquer une délégation d'autorité parentale ou l'identification des ressources possibles dans l'environnement affectif de l'enfant.

C - Le suivi du parcours par les professionnels est à améliorer

1 - La place des référents

Les enfants sont accompagnés par de multiples intervenants, principalement les référents identifiés au sein des services départementaux et dans les structures d'accueil. Leur action est en principe coordonnée par l'intermédiaire du projet pour l'enfant, avec toutes les limites évoquées précédemment.

¹⁰¹ Cf. les articles 355 à 359 du code civil pour l'adoption plénière et les articles 360 à 370-2 pour l'adoption simple.

La continuité du suivi des enfants est en outre fragilisée par le renouvellement souvent fréquent des référents. Ce phénomène pose la question de la capacité des départements à assurer la fidélisation de leurs travailleurs sociaux, qui peuvent légitimement aspirer à des mobilités ou des évolutions de carrière. Pour contourner cette difficulté et assurer un suivi plus cohérent, certains départements ou opérateurs, comme dans les Bouches-du-Rhône, mettent en place des binômes, voire des trinômes de travailleurs sociaux en charge des situations individuelles, notamment dans les situations complexes.

Il convient de noter que les mineurs non accompagnés ne bénéficient pas toujours de la désignation de référents de manière comparable aux autres enfants confiés (exemple de la Loire-Atlantique).

2 - La formation des professionnels doit être adaptée aux nouvelles attentes

Il est essentiel, pour conforter la continuité des parcours des enfants, que les professionnels qui les accompagnent soient suffisamment formés. C'est un enjeu crucial dans un secteur pluri-partenarial où de nombreux acteurs non spécialisés sont amenés à intervenir.

La formation des professionnels du secteur est encadrée par plusieurs dispositions légales¹⁰² qui sont généralement respectées. Ces obligations sont complétées par celle concernant la formation commune destinée aux différentes professions susceptibles d'intervenir dans le repérage et la prise en charge des enfants en danger, dont la mise en oeuvre est en revanche plus limitée.

Dans chaque département, l'observatoire départemental de protection de l'enfance doit réaliser un bilan annuel de ces formations communes et élaborer un programme pluriannuel des besoins en formation de tous les professionnels concourant dans le département à la protection de l'enfance. Cette obligation introduite par la loi du 14 mars 2016 est peu suivie en pratique, de sorte que la réalité du terrain est mal connue s'agissant de ces formations communes obligatoires.

En termes de contenu, les sessions d'analyse de la pratique qui sont parfois proposées aux intervenants sociaux mériteraient d'être développées en lien avec la recherche (cf. chapitre 1). S'agissant des thèmes couverts, on peut relever la prise en compte de nouvelles problématiques, comme dans les départements du Val-d'Oise et des Pyrénées-Orientales, qui

¹⁰² Article L. 226-12-1 du CASF pour les cadres territoriaux et l'article L. 421-15 du CASF pour les assistants familiaux

organisent depuis 2016 des formations communes de sensibilisation à la radicalisation en partenariat avec la préfecture.

Il est par ailleurs crucial que les professionnels renforcent leurs connaissances du développement de l'enfant et, en matière juridique, du statut de l'enfant et des relations avec les parents (délégation d'autorité parentale, délaissement, etc.). Ce besoin a été confirmé à l'occasion de la concertation préalable à la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance qui s'est tenue au premier semestre 2019¹⁰³. De manière générale, dans le contexte d'absence de référentiel ou de doctrine, la formation dispensée aux travailleurs sociaux ne peut leur apporter dans sa totalité l'outillage nécessaire pour faire face aux situations rencontrées.

D - Des progrès restent à accomplir dans la prise en compte de la santé des enfants

1 - Le suivi médical et le parcours de soin

Plus souvent que dans le reste de la population, les enfants protégés sont concernés par des problématiques multiples, sociales et familiales, mais également médicales ou relevant du handicap. Si, en moyenne, 13 % des jeunes accueillis en établissement ont également une reconnaissance de leur handicap¹⁰⁴, cette proportion peut atteindre plus de 50 % dans certaines structures. Or, les établissements et services de l'aide sociale à l'enfance, même s'ils disposent parfois de personnel médical, ne sont pas habilités pour des prises en charge thérapeutiques dans le cadre des autorisations qui leur sont accordées par le département, seule l'ARS pouvant accorder une telle autorisation.

Si un bilan de santé est souvent réalisé quand l'enfant est accueilli, ce dispositif ne semble pas pour autant généralisé, bien qu'il s'agisse d'une obligation légale¹⁰⁵. Le Maine-et-Loire ou les Bouches-du-Rhône constituent à cet égard des exemples de bonnes pratiques : un bilan de santé large (éveil,

¹⁰³ Source : Groupe de travail n°2 de la concertation nationale, « Développer l'accueil de type familial ».

¹⁰⁴ Source : *Les dossiers de la Drees*, mai 2020 ; données à fin 2017.

¹⁰⁵ L'article L. 223-1-1 du CASF précise qu'« un bilan de santé et de prévention est obligatoirement réalisé à l'entrée du mineur dans le dispositif de protection de l'enfance. Ce bilan est réalisé, dès le début de la mesure, pour tous les mineurs accompagnés notamment par l'aide sociale à l'enfance ou par la protection judiciaire de la jeunesse. Il permet d'engager un suivi médical régulier et coordonné. Il identifie les besoins de prévention et de soins permettant d'améliorer l'état de santé physique et psychique de l'enfant, qui doivent être intégrés au projet pour l'enfant ».

développement staturo-pondéral, sommeil, alimentation, peau, vision et audition, posture et statique, troubles du langage, vaccinations, etc.) y est réalisé par une équipe pluridisciplinaire au sein des centres départementaux. Il a vocation à identifier la situation de l'enfant sur le plan médical, à compléter l'évaluation initiale en matière de carences, de violences et d'abus subis par l'enfant et à déterminer l'accompagnement à la santé approprié.

Par ailleurs, les enfants bénéficient en général d'une consultation annuelle chez un généraliste ou avec un médecin de PMI, bien que ce dernier ne soit pas toujours disponible en raison de l'engorgement des services de prévention.

La principale difficulté réside toutefois dans la continuité des soins. Les ruptures de parcours de soins semblent fréquentes, à l'occasion d'un changement d'accueil ou d'un déménagement des parents. L'absence de référent médical au niveau local peut porter préjudice à la qualité de prise en charge, même si le département finance dans certains établissements des postes infirmiers.

La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 a prévu de systématiser le bilan complet de santé des enfants et des jeunes à leur entrée dans les dispositifs de protection et leur accès à un parcours de soins coordonnés. Une expérimentation pour un parcours de soins coordonné des enfants et adolescents protégés est actuellement conduite en Loire-Atlantique. Mise en place à l'été 2019, elle est portée par le service pédiatrique du CHU de Nantes.

L'unité d'accueil des enfants en danger (UAED) du CHU de Nantes

L'unité d'accueil des enfants en danger (UAED) du CHU de Nantes est un dispositif d'accueil médico-judiciaire pédiatrique pour un dépistage et diagnostic des situations de maltraitance. Les modalités de fonctionnement et le financement pluri-institutionnel sont établis dans une convention cadre entre le CHU, le TJ, l'ARS, le département et l'association la Voix de l'enfant.

L'équipe pédiatrique pluridisciplinaire réunit pédiatres, psychologue, pédopsychiatre, puéricultrice, assistante sociale, chirurgien infantile, secrétaire et pédiatre légiste. Elle coordonne également le parcours judiciaire des mineurs victimes avec l'accueil des auditions filmées dans une salle dédiée de la pédiatrie.

Elle contribue à l'information des professionnels de santé et à la formation des acteurs locaux. Elle apporte une évaluation et une expertise sur des situations connues ou non de la cellule départementale de recueil des informations préoccupantes (Crip). En 2018, elle a reçu en consultation 662 enfants, dont 146 bénéficiaient d'une mesure de protection. L'équipe d'UAED a réalisé 92 signalements et transmis 123 informations préoccupantes. Une hospitalisation a été décidée après l'examen sur réquisition pour six enfants.

Compte tenu de son expertise, ce service s'est vu confier par l'État, en avril 2019, une expérimentation sur la mise en place d'un parcours de soins coordonnés au bénéfice des enfants bénéficiant d'une mesure de protection.

En termes de santé physique, mais aussi psychique, les MNA ont des besoins de soins importants et parfois spécifiques. Dans ce groupe particulièrement vulnérable du fait, pour une partie d'entre eux, d'événements vécus avant ou pendant leur émigration, l'accueil a mis en évidence des besoins en soins et entraîné la création d'outils dont certains départements (comme le Maine-et-Loire) envisagent la généralisation.

2 - L'insuffisante prise en charge du soin psychique et du handicap

Si la prise en charge de la santé sur le plan somatique (généraliste, dentiste, etc.) est mise en œuvre sans trop de difficulté ainsi qu'on vient de le voir, le traitement des souffrances et troubles psychiques est souvent beaucoup plus complexe, faute de moyens humains et en raison de la difficulté à mobiliser les jeunes adolescents sur ces sujets.

Certaines structures disposent d'un temps de psychologue, nécessaire dans la prise en charge d'enfants dont le parcours est difficile, mais elle remplit le plus souvent une fonction d'évaluation, qui vise à apporter des clefs de compréhension aux équipes éducatives et non une fonction thérapeutique.

D'autres opérateurs (comme dans les Bouches-du-Rhône) recrutent des accompagnants éducatifs et sociaux pour renforcer les équipes sur certains temps de la journée en cas de prise en charge d'enfants souffrant de troubles du comportement ou complètent leur équipe le week-end pour répondre aux besoins d'enfants pris en charge en semaine dans une structure médico-sociale. Mais le recrutement de pédopsychiatres est bien souvent difficile.

En matière de pédopsychiatrie, certaines équipes éducatives établissent des réponses au cas par cas en fonction des besoins identifiés chez l'enfant, comme un accueil hospitalier séquentiel ou un hébergement adapté (exemple de l'Association départementale des pupilles de l'enseignement public, en Pyrénées-Orientales).

Mais certaines structures sont régulièrement confrontées à des difficultés avec des enfants souffrant de troubles psychiatriques, accueillis par défaut. La très grande majorité des départements alerte sur la difficulté de prise en charge du soin psychique, alors que le besoin est considéré en forte progression. Les délais de réponse sont de plusieurs mois, voire dépassent une année dans certaines régions. Le constat de carence de la pédopsychiatrie est unanime.

Afin de résoudre cette difficulté, des équipes pluri-professionnelles mobiles ou de psychiatrie ont été créées dans plusieurs territoires pour répondre aux situations de crise, ainsi qu'évoqué plus haut (Isère, Loire-Atlantique, Seine-Maritime, Hautes-Alpes). Ces équipes sont financées par l'ARS ou cofinancées par l'ARS et le département, selon des montages qui méritent d'être encouragés.

S'agissant du handicap, les relations et partenariats avec les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sont très variables selon les lieux, mais des réflexions émergent sur une amélioration de la coordination. Au regard des troubles observés chez les jeunes et des besoins d'orientation, les places dans les structures médico-sociales (instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques – ITEP – et instituts médico-éducatifs – IME) sont trop rares. Dans plusieurs départements contrôlés (Maine-et-Loire, Bouches-du-Rhône par exemple), des orientations dans ce type de structure ne peuvent être mises en œuvre. Dans le Pas-de-Calais, des jeunes peuvent être orientés vers la Belgique avec un délai d'attente moyen de deux ans.

III - L'avenir des enfants protégés doit être mieux préparé

La méconnaissance du parcours de l'enfant et le faible recours au « projet pour l'enfant » empêchent de penser le long terme pour les enfants protégés. Ainsi, l'accompagnement global à l'autonomie de ces enfants, qui concerne la scolarité, la formation ou l'insertion socio-professionnelle, s'inscrit le plus souvent dans une démarche de court terme.

A - Le suivi du parcours scolaire et de la formation des enfants protégés se révèle défaillant

Le parcours scolaire et de formation des enfants protégés est souvent émaillé de ruptures et de difficultés. Selon l'enquête quadriennale 2020 de la Drees relative à la protection de l'enfance, si les mineurs placés âgés de 6 à 15 ans sont presque tous scolarisés fin 2017, ceux-ci accusent un retard scolaire important. Fin 2017, à 11 ans, âge d'arrivée au collège, 40 % sont encore scolarisés à l'école primaire, contre 10 % seulement pour l'ensemble des enfants de 11 ans. Par ailleurs, parmi les jeunes placés de plus de 15 ans (fin de l'obligation de scolarité), les mineurs placés âgés de 16 et 17 ans sont nettement moins scolarisés que les mineurs des mêmes âges. Les jeunes majeurs de 18 et 19 ans placés sont quant à eux peu nombreux à suivre une formation dans l'enseignement supérieur (8 % contre 52 % pour l'ensemble) et poursuivent plus fréquemment un *cursus* court et professionnalisant. Selon l'étude Elap précitée¹⁰⁶, 25 % des jeunes n'ont aucun diplôme à leur sortie de l'ASE et plus de la moitié a obtenu un diplôme professionnel (CAP ou baccalauréat professionnel).

Or, face à cette situation, tant le suivi de la scolarité et de la formation des enfants protégés que les réponses des acteurs de la protection de l'enfance sont défaillants. Conscient de cette difficulté, le législateur avait inséré dans la loi du 14 mars 2016 une disposition visant à renforcer l'information entre directeurs d'établissement scolaire et autorités concernées pour lutter contre l'absentéisme et le décrochage scolaire. En pratique, les juridictions financières constatent que les partenariats sont soit

¹⁰⁶ Elap (Étude Longitudinale sur l'accès à l'Autonomie des jeunes en Protection de l'enfance) porte sur les conditions de vie et d'accès à l'autonomie des jeunes accueillis à l'ASE dans sept départements représentant 27 % des jeunes de 17 à 20 ans pris en charge en France. 1 622 jeunes ont répondu à la première vague d'enquête réalisée en 2013 et 2014. Dix-huit mois plus tard, une seconde vague d'enquête a été réalisée sur un échantillon plus restreint de 756 jeunes. 115 jeunes ont été interrogés pour les vagues 3 et 4, soit 30 et 48 mois après la vague 1.

non formalisés, soit non suivis d'effets. Certains départements manquent d'informations complètes et fiables relatives à la scolarisation des enfants placés (Loire-Atlantique, Deux-Sèvres, Haute-Vienne). Or, à défaut de disposer d'indicateurs partagés avec l'Éducation nationale et les milieux scolaires spécialisés, les départements sont dans l'incapacité d'analyser les situations et de faire évoluer leurs dispositifs en conséquence. Le problème du manque de places dans les dispositifs spécifiques de l'Éducation nationale a été soulevé dans le département du Pas-de-Calais. De même, est évoquée en Isère la problématique du décrochage scolaire, en lien avec l'attente d'une place en milieu scolaire spécialisé.

La situation de M.

M. a 17 ans et 6 mois, il été placé il y a plus de dix ans, à la suite de violences sexuelles subies au sein de sa famille. Il a suivi une scolarité qui lui a permis d'envisager une orientation en lycée professionnel, après une scolarisation en section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA)¹⁰⁷.

M. a été confronté à des difficultés d'apprentissage et n'a pas réellement trouvé sa place au sein du lycée, ses capacités auraient été, selon l'équipe éducative, surestimées au moment de l'orientation. Il a arrêté sa scolarité, il n'a plus d'obligation scolaire et retourne régulièrement dans sa famille la journée, s'exposant aux risques de nouvelles agressions.

L'équipe éducative lui a proposé de rencontrer un psychologue pour réaliser des tests sur ses capacités cognitives et constituer un dossier pour la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) afin d'envisager une orientation en entreprise adaptée ou en établissement et service d'aide par le travail (ESAT).

M. ne se rend pas aux rendez-vous qui lui sont fixés, il passe ses soirées et ses nuits au foyer mais ses journées dans sa famille. Le temps passe.

L'équipe espère pouvoir mobiliser M. sur l'importance de construire un projet qui lui permettra de solliciter une prise en charge au titre d'un contrat « jeune majeur », sinon l'accueil prendra fin au moment de ses 18 ans et M. retournera probablement dans sa famille.

Source : Centre éducatif de Tréméac (44)

¹⁰⁷ Les sections d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa) accueillent au collège des élèves présentant des difficultés scolaires graves et persistantes auxquelles n'ont pu remédier les actions de prévention, d'aide et de soutien.

Si les réponses sont globalement très insuffisantes, on relève isolément quelques bonnes pratiques, comme la mise en place de commissions partenariales de suivi des jeunes déscolarisés ou le détachement d'enseignants dans des dispositifs spécifiques tels que « opti'mômes »¹⁰⁸. Par ailleurs, des mesures devront être déployées en application de la stratégie nationale 2020-2022 dont l'un des objectifs est la garantie de l'accès à la scolarité et un accompagnement scolaire adapté pour les enfants accompagnés. La HAS a quant à elle inscrit le thème de la réussite scolaire¹⁰⁹ à son programme de travail des recommandations de bonnes pratiques.

B - La sortie du dispositif de protection de l'enfance pâtit des lacunes de l'accompagnement

1 - Le droit commun

La sortie du dispositif de protection de l'enfance intervient soit quand l'enfant protégé est encore mineur, après une décision de fin de mesure, soit quand l'enfant protégé atteint l'âge de la majorité, la loi prévoyant uniquement un accompagnement facultatif¹¹⁰ du majeur jusqu'à 21 ans¹¹¹.

¹⁰⁸ Le dispositif « opti'mômes » (CDEF62) permet d'accueillir de façon personnalisée (en accueil de jour, accueil modulable ou accueil en internat de semaine ou à temps plein), selon leur situation et leur évolution, 16 jeunes entre 9 et 15 ans souffrant de troubles du lien et de l'attachement : un enseignant détaché de l'Éducation nationale à mi-temps réalise l'évaluation des jeunes sur le plan pédagogique et propose un projet d'accompagnement dans le cadre d'un temps de classe intra-muros. Une convention avec l'Éducation nationale permet de mettre en place un emploi du temps adapté en concertation avec les responsables des établissements scolaires.

¹⁰⁹ « Concevoir et soutenir la réussite scolaire et éducative des enfants en situation de handicap et des enfants accompagnés par le dispositif de l'aide sociale à l'enfance ».

¹¹⁰ L'article L222-5 du CASF dans son dernier alinéa indique « Peuvent être également pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants. »

¹¹¹ L'article L.221-1 du CASF énonce dans son alinéa 1^{er}, introduit par la loi du 5 mars 2007, que l'aide sociale à l'enfance a pour mission d'« apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ... qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ».

Au terme de l'accueil d'un enfant par le service de l'aide sociale à l'enfance, le président du conseil départemental doit s'assurer qu'un accompagnement permet le retour et le suivi du mineur dans sa famille dans les meilleures conditions¹¹². Dans leur grande majorité, les départements ne s'acquittent pas de cette obligation. Certains d'entre eux se sont néanmoins engagés dans cette démarche, à l'instar des Bouches-du-Rhône qui anticipent la sortie en réunissant la commission projet pour l'enfant, laquelle décide des suites à donner avant la fin de chaque mesure.

L'accompagnement global à l'autonomie des jeunes protégés atteignant ou ayant atteint l'âge de la majorité apparaît déterminant pour éviter une rupture brutale¹¹³. En effet, l'exigence d'autonomie est beaucoup plus forte et plus précoce pour les jeunes protégés que pour la population générale. L'âge de la majorité représente un couperet compte tenu du caractère facultatif de la prolongation de prise en charge au-delà de 18 ans, avec des conséquences lourdes en termes d'insertion sociale. Ainsi, selon l'Insee, 23 % des personnes sans logement sont d'anciens enfants placés auprès de l'aide sociale à l'enfance, contre seulement 2 % de la population générale.

La loi du 14 mars 2016 a tenté d'améliorer la préparation de la sortie des mineurs en prévoyant un entretien, un an avant leur majorité, pour faire un bilan de leur parcours et envisager les conditions de leur accompagnement vers l'autonomie. En pratique, les juridictions financières ont constaté une application diverse de cette disposition législative. Si certains départements vont au-delà de cette obligation en organisant des entretiens annuels qui traitent de la scolarité, de la formation professionnelle ou encore de l'autonomie sociale¹¹⁴ dès l'âge de 15 ans, d'autres ne le mettent pas en place ou le font de manière limitée¹¹⁵.

¹¹² Article 18 de la loi du 14 mars 2016 créant l'article L223-3-2 du CASF.

¹¹³ Plusieurs rapports récents évoquent la nécessité d'éviter les ruptures dans les parcours des jeunes : l'avis du CESE de juin 2018 « Prévenir les ruptures dans les parcours des jeunes en protection de l'enfance », deux rapports de Mme Brigitte Bourguignon, députée du Nord sur les jeunes majeurs de juillet 2018 et fin août 2019.

¹¹⁴ Au 16^{ème} anniversaire, la question du maintien du jeune en famille d'accueil est posée et les internats scolaires et logements indépendants sont favorisés. Au 17^{ème} anniversaire, un point est à nouveau réalisé sur les objectifs liés à l'autonomie.

¹¹⁵ 70 % des jeunes concernés ont bénéficié d'un entretien dans le département des Landes. Dans le Maine-et-Loire, en 2018, pour 65 jeunes concernés, 46 entretiens ont été réalisés.

Une illustration d'accompagnement à l'autonomie

Le département de la Côte-d'Or organise l'accompagnement à l'autonomie des jeunes autour de quatre axes stratégiques :

- évaluer les capacités à être autonome sur le plan fonctionnel¹¹⁶ ;
- faire participer le jeune à la construction de son parcours de vie ; des entretiens annuels ont été mis en place dès l'âge de 15 ans traitant de la scolarité, la formation professionnelle et l'autonomie sociale ;
- accompagner le jeune dans l'accès au logement autonome ; la recherche d'un hébergement en foyer de jeunes travailleurs ou en résidence sociale est privilégiée et pour les jeunes les plus autonomes, une « bourse autonomie 16-18 ans » de 300 € pour le logement peut être accordée ;
- préparer l'insertion professionnelle du jeune, en facilitant le recours à l'apprentissage, par le biais de conventions avec la chambre des métiers et de l'artisanat et la chambre de commerce et d'industrie.

La mise en œuvre de ces mesures est récente sur le plan opérationnel ; les deux axes fondamentaux que sont l'accès au logement autonome et l'insertion professionnelle peinent encore à produire leurs effets.

Source : *Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté*

En 2017, près de 20 900 jeunes âgés de 18 à 21 ans ont bénéficié d'un contrat jeune majeur. Il s'agit d'un dispositif facultatif pour les départements, permettant de prolonger la prise en charge après la majorité pour permettre aux jeunes de mener à bien un projet, le plus souvent scolaire ou professionnel¹¹⁷. Des dispositifs visant le même objectif sont déployés aux États-Unis, en Australie et au Royaume-Uni sous diverses formes (cf. annexe n° 7).

¹¹⁶ Le département a développé un outil dit « Eva Goa ». L'Eva est un questionnaire permettant d'obtenir une photographie de l'autonomie fonctionnelle du jeune, complété de manière séparée par le jeune et par le travailleur social. L'intérêt est de confronter, dans un second temps, les deux évaluations et de mesurer les écarts de perception. Le Goa rassemble des fiches pédagogiques destinées au jeune et au professionnel, triées selon sept domaines de façon à amener le jeune à réaliser des apprentissages graduels en vue de développer ses capacités d'autonomie.

¹¹⁷ Les contrats jeunes majeurs, pris sur le fondement de l'article L. 222-1 du CASF, n'ont pas d'existence juridique propre et revêtent dès lors des réalités variées. Selon le rapport de Brigitte Bourguignon d'août 2019, on estime qu'environ un tiers des jeunes sortants de l'ASE à 18 ans bénéficie d'un contrat jeune majeur. Selon l'étude Elap, l'absence de contrat jeune majeur résulte d'une décision du jeune lui-même dans 44 % des cas, d'un refus de l'ASE dans 40 % des cas et est prise d'un commun accord dans 16 % des cas.

Les pratiques relatives aux contrats jeunes majeurs (conditions d'attribution, publics, contenu, durée¹¹⁸, financement, etc.) et plus globalement à l'accompagnement des jeunes majeurs sont très hétérogènes sur le territoire national. En matière de contenu, certains départements assurent la continuité des mesures déjà mises en œuvre avant la majorité du jeune sous la forme d'un hébergement (Bouches-du-Rhône, Charente, Seine-Maritime), tandis que d'autres mettent en place un accompagnement éducatif dès 17 ans (Ariège). Selon les départements, les contrats jeunes majeurs sont renforcés ou limités au profit d'autres dispositifs.

Le manque de partenariat autour de l'accompagnement global à l'autonomie des jeunes majeurs est un constat largement partagé qui a été dressé notamment dans le cadre d'un avis du conseil économique, social et environnemental de juin 2018¹¹⁹, ainsi que dans le rapport de la députée Brigitte Bourguignon remis au Premier ministre fin août 2019¹²⁰. Ce rapport vise à approfondir et conforter la proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale en mai 2019 mais que le Sénat n'a pas inscrite à son ordre du jour.

La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022¹²¹ et la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté¹²² tentent de formuler des réponses à cette problématique (même s'il apparaît redondant et source de complexité que deux stratégies nationales définissent des actions sur ce même sujet). Les objectifs définis visent notamment à assurer un accompagnement et une évaluation de l'autonomie de chaque jeune protégé dès 16 ans, ainsi qu'à partir de 18 ans la définition d'un contrat systématique entre le jeune, le département et

¹¹⁸ Généralement le contrat jeune majeur est conclu pour une durée allant de trois mois à un an.

¹¹⁹ Avis du CESE de juin 2018 intitulé « prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance » et dont l'un des deux axes de préconisations est de préparer et sécuriser la fin du parcours en protection de l'enfance en garantissant une aide pour les jeunes sortants de l'ASE et en accompagnant les jeunes majeurs au cours de la transition vers l'autonomie.

¹²⁰ « La République doit être une chance pour tous : pour un accompagnement sur mesure de chaque jeune majeur sortant de l'aide sociale à l'enfance vers l'autonomie réelle ».

¹²¹ L'engagement 4 « Préparer leur avenir et sécuriser leur vie d'adulte » de la stratégie contient trois fiches actions : mobiliser l'ensemble des outils et dispositifs pour faire de l'accès au logement et de l'accès aux droits des jeunes sortants une priorité ; garantir un accès prioritaire des jeunes sortants de l'ASE aux bourses et au logement étudiant et leur favoriser l'accès aux études supérieures ; faciliter l'intégration sociale et professionnelle des anciens mineurs non accompagnés lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans.

¹²² Parmi les 15 actions de la stratégie relative à la prévention et la lutte contre la pauvreté, l'action 9 traite de la protection de l'enfance : « empêcher les sorties « sèches » de l'aide sociale à l'enfance ».

l'État pour garantir un accompagnement vers l'autonomie (priorité accordée en matière de logement, bourses¹²³ et logement étudiant, santé, ressources, insertion socio-professionnelle). Ces stratégies nationales ont impulsé une dynamique qui s'est traduite par des initiatives. Ainsi, en 2019, de nouveaux dispositifs ont été mis en place par des départements, comme le dispositif expérimental « sortir avec toit » en Seine-Maritime ou encore un triptyque d'actions déployé dans les Hautes-Alpes (accès au logement, insertion socio-professionnelle, accès aux soins). La mise en œuvre des stratégies dépend toutefois encore à ce stade d'évolutions législatives et de la mise en place d'une contractualisation effective entre l'État et les départements.

Afin d'offrir de réelles perspectives d'avenir aux enfants protégés, les juridictions financières recommandent de consolider l'accompagnement en renforçant les actions qui préparent le mineur à sa vie d'adulte dès la fin de l'obligation scolaire et en ne limitant pas les ambitions de long terme en matière d'études ou de formation professionnelle, même au-delà de 21 ans.

2 - Les mineurs non accompagnés

L'Ined, dans une étude publiée en 2018¹²⁴, estimait que, parmi les jeunes placés âgés de 17 ans en 2013, 95 % des MNA avaient bénéficié d'un contrat jeune majeur.

L'augmentation du nombre de ces mineurs au cours des années 2015-2018 a toutefois conduit plusieurs départements à restreindre le nombre de contrats et à établir des priorités. Ainsi, les contrats jeune majeur sont conditionnés à plusieurs critères variant d'un département à l'autre, au risque de créer des inégalités territoriales. Des départements, comme le Val-d'Oise, l'Indre-et-Loire, ont choisi de limiter l'attribution de contrats jeunes majeurs aux mineurs ayant été pris en charge pendant au moins deux ans par l'aide sociale à l'enfance. Ce critère élimine de fait une grande partie des MNA, dont la majorité sont arrivés à plus de 16 ans. De même, le Loiret a mis fin en 2014 au dispositif des contrats pour les MNA devenus majeurs, tout en maintenant une forme d'accompagnement pour leur permettre de terminer leur année scolaire ou leur formation déjà engagée.

¹²³ Le premier comité de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance qui s'est réuni en juin 2020 a acté qu'à la rentrée universitaire 2020-2021, les jeunes protégés ou anciennement protégés par l'ASE se voient attribuer automatiquement le niveau maximum de bourse et un versement de la bourse pendant les grandes vacances universitaires (circulaire du 6 juin 2020 sur les modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, des aides au mérite et des aides à la mobilité internationale).

¹²⁴ « Les mineurs isolés étrangers et les inégalités de prise en charge en protection de l'enfance en France », juin 2018.

3 - L'absence de vision sur le devenir des enfants protégés

Malgré l'ambition de la loi du 14 mars 2016 de prévenir les sorties « sèches » de l'aide sociale à l'enfance, les conditions d'existence de ces jeunes ne sont ni connues ni analysées, comme les juridictions financières l'avaient déjà signalé dans leur rapport public thématique de 2009. À ce jour, seule l'étude Elap précitée existe, ainsi que de rares initiatives départementales, comme dans l'Aisne, où une étude a été menée sur le devenir des enfants.

S'il est vrai que les informations sur le devenir des enfants protégés peuvent être difficiles à recueillir, les intéressés pouvant être réticents à conserver un lien avec l'institution, une meilleure connaissance de leur devenir permettrait cependant aux partenaires, tout en respectant le droit à l'oubli, d'une part d'évaluer l'efficacité des actions conduites dans le domaine de la protection de l'enfance et leur impact sur le devenir des enfants, et d'autre part d'adapter davantage leurs dispositifs aux besoins.

C - Les enjeux de droit au séjour et d'accès à la nationalité des MNA sont insuffisamment suivis

La préparation de la sortie de l'aide sociale à l'enfance est très variable d'un département à l'autre, avec un point noir dans la quasi-totalité des territoires qui tient à l'insuffisante anticipation et à l'absence de suivi de la régularisation des conditions de séjour des jeunes concernés¹²⁵.

Bien qu'elle fasse l'objet d'un régime juridique spécifique et que les jeunes demandeurs obtiennent à peu d'exception près un titre de séjour, cette étape du parcours pour ces mineurs est gérée et suivie aux plans administratif et statistique avec si peu de rigueur qu'à l'incertitude sur le nombre de titres de séjour délivrés à d'ex-MNA chaque année s'ajoute l'absence de suivi par cohortes, qui permettrait de mesurer la proportion d'entre eux dont le statut est précaire ou inconnu une fois qu'ils ont quitté l'aide sociale à l'enfance.

¹²⁵ Si la législation n'impose pas aux mineurs étrangers la détention d'un titre de séjour pour résider en France, en revanche, un tel titre est obligatoire pour y demeurer au-delà de l'âge de 18 ans, quelles qu'aient été les circonstances de l'entrée sur le territoire et le statut civil pendant la minorité.

Il existe en effet un écart substantiel entre le nombre de jeunes orientés vers l'aide sociale à l'enfance et, deux à trois ans plus tard¹²⁶, le nombre de ceux qui forment une demande de titre de séjour¹²⁷. Cela tient sans doute en grande partie à la difficulté pour ces jeunes de présenter des documents d'identité incontestables, ce qui nécessite des démarches auprès des autorités consulaires de leurs pays d'origine.

Cette situation révèle que l'état civil n'est en réalité pas consolidé pendant la prise en charge à l'aide sociale à l'enfance, ce qui serait pourtant souhaitable.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La temporalité dans laquelle la politique de protection de l'enfance est conçue et mise en œuvre doit être profondément modifiée dans l'intérêt des enfants.

Tout d'abord, les avancées des neurosciences montrent que les besoins de l'enfant doivent être pris en compte très rapidement pour permettre son développement dans les meilleures conditions. Or, tel n'est pas le cas aujourd'hui. La prise de décision en protection de l'enfance se caractérise par un empilement de délais : délai de traitement des informations préoccupantes – délais internes aux juridictions, délais d'exécution des décisions de justice, délai pour trouver une orientation durable suite à un accueil d'urgence, etc. – qui peuvent nuire gravement à l'enfant. Certaines étapes de son développement ne pourront en effet jamais être rattrapées si une mesure de protection n'est pas mise en place à temps.

Ensuite, la relation avec les parents doit être clarifiée afin d'offrir aux enfants protégés une perspective de long terme. A l'heure actuelle, le dispositif de protection s'organise sur des mesures de quelques mois à deux ans, toujours provisoires. Cette conception est insécurisante pour les enfants car elle favorise les ruptures dans leur parcours et les empêche dans de nombreux cas de préparer un projet de long terme. La France se caractérise par l'absence d'évaluation des compétences parentales, contrairement à ce qui existe dans d'autre pays, et par le faible recours à des outils tels que le délaissement ou la délégation de l'autorité parentale, introduits par la loi de 2016. Le projet pour l'enfant devrait intégrer ces différentes dimensions, afin de clarifier les relations avec les parents et d'inscrire dans le long terme le projet de vie de l'enfant.

¹²⁶ Depuis 2014, 90 % des jeunes orientés vers l'ASE sont âgés de 15, 16 ou 17 ans.

¹²⁷ Alors que 33 985 mineurs non accompagnés ont été orientés sur l'ensemble des années 2014 à 2017, 18 918 demandes de titres de séjour émanant d'ex-MNA ont été déposées en préfecture de 2016 à 2019.

Par ailleurs, l'exigence d'autonomie est beaucoup plus forte et plus précoce pour les jeunes protégés que pour la population en général. La majorité représente en effet un couperet, compte tenu du caractère facultatif des contrats jeunes majeurs qui permettent de prolonger la prise en charge au-delà de 18 ans. Cette perspective limite tout investissement sur l'avenir des enfants protégés en termes d'études, de formation professionnelle et d'insertion. Il en résulte que les soins, la scolarité ou encore l'insertion professionnelle de l'enfant s'inscrivent le plus souvent dans une démarche de court terme. Il en va de même pour l'accompagnement des jeunes étrangers dans leur démarche de régularisation de leur situation au regard du séjour, souvent déficient.

Enfin, le devenir des jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance est très peu suivi et donc très mal connu. Cette situation nuit à l'analyse de l'efficacité des politiques menées.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. publier les délais de traitement des informations préoccupantes et d'exécution des décisions de justice. (Départements et État) ;*
 - 8. renforcer le contenu du projet pour l'enfant en y intégrant l'évaluation des compétences parentales, un projet alternatif de moyen-long terme et l'examen du recours à la délégation d'autorité parentale. (Départements) ;*
 - 9. préparer l'avenir des jeunes protégés en organisant un entretien systématique avant 16 ans, en favorisant les parcours de formation et d'insertion au-delà de 18 ans et en accompagnant si besoin leurs projets au-delà de 21 ans, et assurer un suivi exhaustif de leur devenir postérieurement à la prise en charge. (Départements) ;*
 - 10. opérer la consolidation de l'état-civil des mineurs non accompagnés (MNA) pendant la période de leur prise en charge, sans attendre la demande de titre de séjour. (Départements).*
-

Conclusion générale

La protection de l'enfance est une politique décentralisée qui, comme d'autres, souffre de faiblesses récurrentes de la part des pouvoirs publics. Ces faiblesses sont, pour partie, relatives à l'insuffisante coordination des différents acteurs au niveau national ou local et à des liens insuffisants avec d'autres politiques comme la santé, l'éducation ou l'insertion professionnelle, avec lesquelles la protection de l'enfance doit mieux s'articuler.

Parallèlement, la mise en œuvre des outils législatifs est particulièrement lente, tout comme l'adaptation du dispositif de prise en charge, alors que les besoins de l'enfant doivent être pris en compte très rapidement et son devenir d'adulte préparé très en amont. En effet, il existe aujourd'hui un consensus sur les bénéfices liés à une intervention précoce en cas de difficultés dans l'environnement de l'enfant et à la mise en œuvre rapide des mesures de protection éventuellement nécessaires.

Or, à l'occasion de son enquête, la Cour a constaté que les deux dernières lois de 2007 et 2016 relatives à la protection de l'enfance, bien que riches en innovations favorisant le pilotage de la politique et une meilleure prise en charge des enfants, ne faisaient l'objet que d'une application minimale. En treize ans, de nombreux enfants protégés n'auront pu profiter des améliorations attendues. Devenus jeunes adultes, ils n'auront bénéficié pour leur grande majorité ni d'un projet pour l'enfant, ni de l'examen de leur statut au regard de la question de l'autorité parentale, n'auront pas toujours été accueillis dans une structure totalement adaptée à leurs besoins et leur avenir aura le plus souvent été envisagé sur le court terme et dans le meilleur des cas jusqu'à leurs 21 ans.

La protection de l'enfance en France a pris beaucoup de retard, notamment par rapport à d'autres pays européens ou au Québec, mais aussi par rapport aux politiques sanitaires et médico-sociales françaises qui proposent aux professionnels de nombreux outils leur permettant de partager un langage commun. Un socle d'outils communs et partagés d'analyse des besoins de l'enfant, comme la conférence de consensus sur les besoins de l'enfant protégé l'a amorcé, doit être conforté et développé au plus vite.

La crise liée à la covid 19 a montré que les faiblesses de pilotage dans le champ de la protection de l'enfance ont retardé la prise en compte de ce secteur, par rapport aux autres entités des établissements et services sociaux et médico-sociaux prenant en charge les personnes âgées ou en situation de handicap. Les dispositifs de protection individuelle ont été fournis avec retard et l'accueil des enfants des personnels concernés a été réalisé plus de deux semaines plus tard.

Mais cette crise sanitaire a montré également l'engagement continu des professionnels de la protection de l'enfance, y compris quand les établissements scolaires et les structures d'accueil des enfants en situation de handicap ont été fermés. La réactivité des opérateurs associatifs et publics a permis à cette occasion de proposer des modes de prise en charge alternatifs dans des temps très brefs.

L'impact de cette crise pour les enfants protégés n'a pas encore été analysé, mais des premiers constats ont mis en évidence que certains enfants avaient vécu le confinement comme une période de calme, protégée de l'instabilité des relations parentales. Sur ce point, comme sur d'autres aspects concernant la place des parents, la Cour constate que la recherche est largement insuffisante et doit être développée dans le domaine du soutien à la parentalité et de l'évaluation des compétences parentales.

La protection de l'enfance engage les pouvoirs publics dans une position de suppléance de court ou de long terme, partielle ou totale, de l'autorité parentale. À ce titre, il apparaît à la Cour que les actions doivent être conduites dans la perspective de préparer l'avenir des enfants protégés et de favoriser leur entrée dans la vie d'adulte. La réactivité des institutions et leur investissement doivent être à la mesure du temps de l'enfant qui passe bien plus vite que celui des pouvoirs publics.

À la veille d'une nouvelle séquence législative, annoncée par le gouvernement pour le premier trimestre 2021, dans le prolongement de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance, la Cour invite les pouvoirs publics à soutenir toute nouvelle ambition par une mobilisation forte et par la volonté d'être opérationnel pour les enfants actuellement pris en charge.

Liste des abréviations

AED	Action éducative à domicile
AEMO.....	Action éducative en milieu ouvert
AIS	Aide individuelle de solidarité
AFA.....	Agence française de l'adoption
ANESM.....	Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux
ARS.....	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
CASF.....	Code de l'action sociale et des familles
CDEF	Centre départemental enfance et famille
CESSEC	Commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés
CJM.....	Contrat jeune majeur
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNPE	Conseil national de la protection de l'enfance
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CRIP	Cellule départementale de recueil des informations préoccupantes
DACS.....	Direction des affaires civiles et du sceau
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DAP.....	Direction de l'administration pénitentiaire
DDCS.....	Direction départementale de la cohésion sociale
DGCS.....	Direction générale de la cohésion sociale
DPJJ	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DPT	Document de politique transversale
DREES.....	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSJ.....	Direction des services judiciaires
ELAP.....	Étude sur l'accès à l'autonomie des jeunes placés
ESSMS	Établissement et service social et médico-social
FIR	Fonds d'intervention régional des agences régionales de santé
FNFPE.....	Fonds national de financement de la protection de l'enfance
GIPED.....	Groupe d'intérêt public Enfance
HAS.....	Haute autorité de santé

HCFEA	Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
INED	Institut national des études démographiques
JDE.....	Juge des enfants
JAF	Juge aux affaires familiales
MECS.....	Maison d'enfants à caractère social
MJIE.....	Mesure judiciaire d'investigation éducative
MNA	Mineur non accompagné
ODPE	Observatoire départemental de la protection de l'enfance
OLINPE	Dispositif d'observation longitudinale individuelle et nationale en protection de l'enfance
ONPE	Observatoire national de la protection de l'enfance
OPP	Ordonnance de placement provisoire
PMI	Protection maternelle et infantile
PPE.....	Projet pour l'enfant
RGPD	Règlement général pour la protection des données
SNATED	Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger
TGI	Tribunal de grande instance
TJ.....	Tribunal judiciaire
TPE	Tribunal pour enfants
UAED	Unité d'accueil des enfants en danger

Annexes

Annexe n° 1 :	les dépenses engagées au titre de la protection de l'enfance	128
Annexe n° 2 :	suivi des recommandations du rapport public thématique de la Cour des comptes sur la protection de l'enfance (2009)	131
Annexe n° 3 :	le rôle de l'État en matière de pupilles.....	134
Annexe n° 4 :	les acteurs du pilotage national – Missions et organisation du CNPE, du HCFEA et du Giped	136
Annexe n° 5 :	les systèmes d'information	141
Annexe n° 6 :	les choix de gestion et d'organisation des départements.....	144
Annexe n° 7 :	comparaisons internationales	147
Annexe n° 8 :	la situation de Mayotte.....	154
Annexe n° 9 :	le premier contrat à impact social en protection de l'enfance (Loire-Atlantique)	157
Annexe n° 10 :	l'appel à projet du département de Maine-et-Loire.....	160
Annexe n° 11 :	un exemple de mutation dans le champ des associations gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux	165

Annexe n° 1 : les dépenses engagées au titre de la protection de l'enfance

**Tableau n° 2 : dépenses nettes des départements en 2018
et dépenses nettes pour 1000 habitants**

	Dépenses nettes 2018	Population 2018	Dépenses nettes/ 1000 hab
<i>Ain</i>	55 322 900	647 810	85 400
<i>Aisne</i>	68 476 724	532 032	128 708
<i>Allier</i>	41 884 684	335 884	124 700
<i>Alpes-de-Haute-Provence</i>	21 420 473	164 439	130 264
<i>Hautes-Alpes</i>	10 134 856	141 476	71 637
<i>Alpes-Maritimes</i>	107 639 357	1 082 023	99 480
<i>Ardèche</i>	29 380 664	326 166	90 079
<i>Ardennes</i>	43 543 568	270 890	160 743
<i>Ariège</i>	15 631 705	152 927	102 217
<i>Aube</i>	42 138 515	310 045	135 911
<i>Aude</i>	63 326 904	371 179	170 610
<i>Aveyron</i>	28 504 621	278 887	102 208
<i>Bouches-du-Rhône</i>	215 745 205	2 027 835	106 392
<i>Calvados</i>	92 780 445	693 272	133 830
<i>Cantal</i>	13 829 310	144 271	95 856
<i>Charente</i>	36 923 486	351 052	105 180
<i>Charente-Maritime</i>	67 133 463	645 286	104 037
<i>Cher</i>	32 580 243	301 798	107 954
<i>Corrèze</i>	18 087 671	241 197	74 991
<i>Collectivité de Corse</i>	16 503 023	338 273	48 786
<i>Côte-d'Or</i>	63 644 002	533 615	119 270
<i>Côtes-d'Armor</i>	69 266 770	598 182	115 795
<i>Creuse</i>	14 277 021	117 846	121 150
<i>Dordogne</i>	50 501 659	411 978	122 583
<i>Doubs</i>	50 276 053	539 453	93 198
<i>Drôme</i>	61 481 609	514 759	119 438
<i>Eure</i>	65 255 533	601 745	108 444
<i>Eure-et-Loir</i>	54 013 655	432 158	124 986
<i>Finistère</i>	103 105 413	908 431	113 498
<i>Gard</i>	93 326 104	745 904	125 118
<i>Haute-Garonne</i>	153 766 466	1 375 608	111 781
<i>Gers</i>	25 824 324	190 691	135 425

	Dépenses nettes 2018	Population 2018	Dépenses nettes/ 1000 hab
<i>Gironde</i>	222 389 474	1 600 341	138 964
<i>Hérault</i>	146 214 610	1 155 526	126 535
<i>Ille-et-Vilaine</i>	150 534 242	1 067 673	140 993
<i>Indre</i>	15 342 770	220 499	69 582
<i>Indre-et-Loire</i>	62 548 997	606 176	103 186
<i>Isère</i>	130 589 741	1 261 373	103 530
<i>Jura</i>	27 229 532	259 461	104 947
<i>Landes</i>	42 332 707	408 883	103 533
<i>Loir-et-Cher</i>	36 474 024	330 611	110 323
<i>Loire</i>	98 084 295	763 515	128 464
<i>Haute-Loire</i>	24 929 200	227 117	109 764
<i>Loire-Atlantique</i>	140 636 303	1 409 260	99 794
<i>cor</i>	70 111 175	679 674	103 154
<i>Lot</i>	17 666 982	173 655	101 736
<i>Lot-et-Garonne</i>	48 573 559	331 946	146 330
<i>Lozère</i>	7 153 746	76 480	93 537
<i>Maine-et-Loire</i>	107 399 024	814 441	131 868
<i>Manche</i>	56 107 719	494 967	113 356
<i>Marne</i>	61 947 725	567 089	109 238
<i>Haute-Marne</i>	18 178 477	173 522	104 762
<i>Mayenne</i>	34 341 672	306 747	111 954
<i>Meurthe-et-Moselle</i>	103 040 141	732 729	140 625
<i>Meuse</i>	33 698 870	185 491	181 674
<i>Morbihan</i>	69 164 018	752 706	91 887
<i>Moselle</i>	105 497 606	1 041 397	101 304
<i>Nièvre</i>	37 404 357	204 574	182 840
<i>Nord</i>	425 797 349	2 600 035	163 766
<i>Oise</i>	89 199 697	824 901	108 134
<i>Orne</i>	32 293 507	281 451	114 739
<i>Pas-de-Calais</i>	214 825 117	1 463 618	146 777
<i>Puy-de-Dôme</i>	58 493 265	655 937	89 175
<i>Pyrénées-Atlantiques</i>	83 748 260	679 332	123 280
<i>Hautes-Pyrénées</i>	26 317 200	228 101	115 375
<i>Pyrénées-Orientales</i>	53 458 782	476 147	112 274
<i>Bas-Rhin</i>	123 006 671	1 128 195	109 030
<i>Haut-Rhin</i>	83 875 534	764 056	109 777
<i>Département du Rhône</i>	188 450 885	1 854 427	101 622
<i>Haute-Saône</i>	30 801 253	235 528	130 775
<i>Saône-et-Loire</i>	58 398 139	551 790	105 834

	Dépenses nettes 2018	Population 2018	Dépenses nettes/ 1000 hab
<i>Sarthe</i>	72 806 643	564 393	129 000
<i>Savoie</i>	48 055 785	431 704	111 317
<i>Haute-Savoie</i>	84 118 907	814 207	103 314
<i>Paris</i>	395 338 905	2 174 052	181 844
<i>Seine-Maritime</i>	165 510 242	1 251 148	132 287
<i>Seine-et-Marne</i>	167 980 396	1 410 802	119 067
<i>Yvelines</i>	100 612 040	1 441 859	69 779
<i>Deux-Sèvres</i>	41 308 943	373 712	110 537
<i>Somme</i>	67 642 766	571 862	118 285
<i>Tarn</i>	45 968 161	387 996	118 476
<i>Tarn-et-Garonne</i>	30 340 834	259 788	116 791
<i>Var</i>	103 134 323	1 064 001	96 931
<i>Vaucluse</i>	65 084 422	560 192	116 182
<i>Vendée</i>	54 195 491	678 011	79 933
<i>Vienne</i>	50 187 277	437 307	114 764
<i>Haute-Vienne</i>	37 864 083	373 270	101 439
<i>Vosges</i>	44 628 538	365 002	122 269
<i>Yonne</i>	50 892 534	336 293	151 334
<i>Territoire de Belfort</i>	13 156 801	141 876	92 735
<i>Essonne</i>	171 555 401	1 304 015	131 559
<i>Hauts-de-Seine</i>	199 552 339	1 611 014	123 868
<i>Seine-Saint-Denis</i>	350 792 253	1 639 173	214 006
<i>Val-de-Marne</i>	73 783 377	1 394 344	52 916
<i>Val-d'Oise</i>	133 504 929	1 235 265	108 078
<i>Guadeloupe</i>	62 059 528	385 761	160 876
<i>Martinique</i>	59 546 858	368 050	161 790
<i>Guyane</i>	36 278 929	276 127	131 385
<i>La Réunion</i>	104 871 599	856 148	122 492
<i>total 31 départements contrôlés</i>	2 900 182 295	23 762 177	3 600 318
<i>moyenne des 31 départements</i>	93 554 268		116 139
<i>moyenne France entière</i>	79 927 554		119 968
France entière hors DROM	7 729 998 441	64 737 769	
DROM	262 756 915	1 886 086	
Total France entière	7 992 755 356	66 623 855	

Sources : Drees (aide et action sociale en France pour les dépenses) et Insee (pour la population des départements)- Cour des comptes

Annexe n° 2 : suivi des recommandations du rapport public thématique de la Cour des comptes sur la protection de l'enfance (2009)

Le rapport formulait 27 recommandations, dont 14 adressées conjointement à l'État et aux départements, sept adressées au seul État et sept adressées uniquement aux départements. Certaines recommandations ont été prises en compte dans le cadre de la loi du 14 mars 2016, sans pour autant faire l'objet d'une mise en œuvre effective. Certaines sont reprises dans la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 « Garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits ».

Recommandations RPT 2009			
Définir, avec l'ONED, la notion d'information préoccupante pour harmoniser le recueil et obtenir des données fiables	Pris en compte dans la loi 14/03/2016	non mise en œuvre	Envisagé par la stratégie nationale 2020-2022
Sensibiliser le personnel éducatif et la profession médicale, pour mieux repérer les enfants en danger	Composition pluri-institutionnelle des ODPE à préciser par décret (art.3) Désignation d'un médecin référent au sein des services de chaque département (art. 7) Nouvelles missions des ODPE en matière de formation (art. 3) Composition pluri-institutionnelle des ODPE à préciser par décret (art.3) Désignation d'un médecin référent au sein des services de chaque département (art. 7) Nouvelles missions des ODPE en matière de formation (art. 3)	mise en œuvre partielle	oui
Généraliser le recours au mandat global, sans le rendre automatique		non mise en œuvre	oui
Renforcer et organiser la fonction de filtre du parquet, pour que la subsidiarité du rôle du juge soit effective, et suivre à cet effet les décisions de classement et les signalements renvoyés à l'ASE	Ajustement des conditions de saisine judiciaire, en ajoutant le cas d'un danger grave et imminent, notamment dans les situations de maltraitance (art. 11)	mise en œuvre partielle	
Généraliser le recours au mandat global, sans le rendre automatique		non mise en œuvre	oui
Renforcer et organiser la fonction de filtre du parquet, pour que la subsidiarité du rôle du juge soit effective, et suivre à cet effet les décisions de classement et les signalements renvoyés à l'ASE	Ajustement des conditions de saisine judiciaire, en ajoutant le cas d'un danger grave et imminent, notamment dans les situations de maltraitance (art. 11)	mise en œuvre partielle	

Améliorer les conditions d'intervention du juge des enfants pour qu'il soit assisté d'un greffier à chaque audience et bénéficie d'un travail collégial pour les situations difficiles, en confortant le rôle du juge coordonnateur conformément au décret de février 2008		non mise en œuvre	
Doter les services de l'ASE d'un projet de service qui organise l'évaluation des situations des mineurs de manière complète et homogène et clarifier les modalités de décisions collégiales pour les cas difficiles	Encadrement législatif de l'évaluation (collégialité et pluridisciplinarité) (art. 9)	mise en œuvre partielle	oui
Bâtir, sur une base annuelle, un système national de collecte et d'exploitation des données concernant les services et établissements, à partir de toutes les sources disponibles	Renforcement des informations à communiquer aux ODPE et à l'ONPE (art. 6)	mise en œuvre partielle	
Progresser dans l'analyse des disparités tarifaires et réduire celles qui ne sont pas justifiées par la nature des prestations fournies		non mise en œuvre	
Définir avec précision le contenu et les objectifs des mesures en milieu ouvert, qu'elles soient administratives ou judiciaires		non mise en œuvre	
Réorganiser les contrôles externes des structures, en développant des campagnes coordonnées des divers organes de contrôle de l'État et des départements, et faire aboutir le processus d'évaluation externe sous l'égide de l'ANESM, pour mettre enfin en œuvre sur ce point la loi du 2 janvier 2002	Obligation pour le département d'informer le préfet en cas d'incident (art. 4) Transfert des missions de l'ANESM vers l'HAS en 2019	non mise en œuvre	oui
Remobiliser les services déconcentrés pour qu'ils jouent leur rôle en lien avec les départements dans le suivi des pupilles de l'État, mais sur une base régionale, qui atteigne la taille critique d'organisation		non mise en œuvre (cf réforme des services déconcentrés de l'État)	
Dresser des schémas départementaux de l'enfance à partir d'un diagnostic préalable en affichant des objectifs mesurables		mise en œuvre partielle	oui
Peser sur l'offre, à partir d'une analyse des besoins non satisfaits, en révisant les autorisations trop anciennes, en développant des appels à projets et en systématisant les conventions pluriannuelles		mise en œuvre partielle	oui
Renforcer l'accompagnement et le soutien aux assistants familiaux		mise en œuvre partielle	oui
Elaborer des indicateurs et des tableaux de bord pour repérer les établissements dont la situation se dégrade : repérage des incidents, taux d'absentéisme du personnel, plaintes ou dénonciations, évolution des résultats scolaires des enfants		mise en œuvre partielle	
Préciser les rôles respectifs du service de l'ASE et de la structure d'accueil s'agissant des relations des enfants accueillis avec leurs familles	Aménagement des conditions d'exercice des actes usuels (art. 22) La délégation de l'autorité parentale peut aussi être demandée par le	mise en œuvre partielle	oui

	ministère public (art. 38) Le retrait de l'autorité parentale peut aussi être demandé par l'ASE (art. 41)		
Préciser les modalités de prise en charge des situations d'urgence, en réservant un quota de places adaptées et en fixant une durée maximale de séjour dans ces places		mise en œuvre partielle	
Faciliter la comparaison des dépenses entre départements, en fiabilisant le périmètre de la dépense d'ASE, en suivant les données relatives aux coûts et aux durées de prise en charge, et en développant l'analyse des facteurs explicatifs des variations de la dépense		non mise en œuvre	
Suivre la mise en œuvre de la loi du 7 mars 2007 par une structure placée auprès du ministère des affaires sociales ou de l'ONED, en accord avec l'ADF		mise en œuvre	
Donner leur plein effet aux orientations de la loi du 5 mars 2007 pour que les observatoires départementaux soient effectivement coordonnés par l'ONED pour produire des données dans des délais qui ne dépassent pas l'année		non mise en œuvre	
Donner à l'ONED un rôle et une organisation à la hauteur des enjeux		non mise en œuvre	
Entreprendre des travaux d'évaluation sur l'impact, y compris après la sortie des dispositifs, des différents types de prise en charge, à partir d'indicateurs élaborés en commun et des données du pannel des mineurs		mise en œuvre partielle	
Définir une notion de délai raisonnable d'exécution par les départements des décisions prononcées par les juges et assurer le suivi des délais effectifs		non mise en œuvre	
Prévoir les conséquences qui pourraient être tirées du constat de délais excessifs, par exemple en aménageant la faculté, pour les services de l'État, de se substituer au département dans l'exécution des mesures, la charge financière restant à ce dernier		non mise en œuvre	
Constituer et doter rapidement le FNPE, en le rattachant éventuellement à l'ONED		mise en œuvre partielle	
Faire aboutir le projet de document de politique transversale sur la justice des mineurs en l'élargissant à tous les acteurs concernés		mise en œuvre	
Préciser, dans les schémas départementaux, les axes stratégiques de la politique de protection de l'enfance		mise en œuvre partielle	

Annexe n° 3 : le rôle de l'État en matière de pupilles

Les lois de décentralisation ont maintenu l'État dans sa fonction de tuteur des enfants pupilles, tout en prévoyant que le département en assure la « garde »¹²⁸.

Selon le rapport de l'ONPE de juillet 2019 sur la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2017, 2 778 enfants bénéficiaient du statut de pupille de l'État en France, soit un taux de 18,7 pour 100 000 mineurs. De fortes disparités départementales existent, les taux de pupilles variant de 3 pour 100 000 (département de l'Ardèche) à 59 pour 100 000 (département du Pas-de-Calais). Les garçons sont plus nombreux que les filles (56 %) et la moyenne d'âge est de 8,5 ans. Les pupilles âgés de moins d'un an représentent 19 % de l'ensemble de cette population et 7,5 % ont atteint l'âge de 17 ans.

49 % des enfants pupilles au 31 décembre 2017 ont été admis suite à une décision judiciaire ; 44 % ont été admis suite à une remise par les parents, dont 31 % en application du 1 de l'article L. 224-4 du CASF (accouchement sous le secret ou enfants « trouvés dans un lieu public ») ; 9 % des enfants pupilles sont des enfants orphelins.

Au 31 décembre 2017, 952 enfants, soit 34 % du total, sont confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance en vue d'une adoption.

Le rapport public thématique de la Cour des comptes de 2009 consacré à la protection de l'enfance soulignait deux limites concernant la prise en charge des pupilles de l'État.

¹²⁸ Selon l'article L. 225-1 du CASF, « les enfants admis en qualité de pupilles de l'État en application des articles L. 224-4 et L. 224-8 [du CASF] doivent faire l'objet, dans les meilleurs délais, d'un projet de vie, défini par le tuteur avec l'accord du Conseil de famille, qui peut être une adoption, si tel est l'intérêt de l'enfant ». La tutelle des pupilles de l'État est un dispositif juridique spécifique de suppléance familiale au profit d'enfants privés durablement de la protection de leur famille. Le préfet, représentant de l'État dans le département, est tuteur de l'enfant, représentant légal du mineur. Le conseil de famille, géré par la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et composé de professionnels, de représentants d'associations et de personnalités qualifiées issus du champ de la protection de l'enfance, examine au moins une fois par an la situation de chaque pupille.

L'inefficacité du pilotage : « la DGAS, si elle répond aux demandes, n'assure pas un pilotage efficace : les instructions sont anciennes alors même que le besoin de guides pratiques est patent. Il est donc nécessaire de revitaliser cette mission ». Depuis lors, des progrès ont été enregistrés. La DGCS a publié en janvier 2018 un guide pratique portant sur l'entrée des enfants dans le statut de pupille de l'État, les missions respectives du préfet, du conseil de famille, du département et de la DDCS, les actes de la vie quotidienne des pupilles et l'adoption des pupilles. La DGCS a, par ailleurs, développé, à l'attention des services déconcentrés de l'État et des services de l'aide sociale à l'enfance, un espace collaboratif visant à partager des fiches juridiques sur les thématiques relatives à l'adoption et la tutelle des pupilles de l'État, ainsi que des documents-types. Elle a organisé une journée thématique le 13 septembre 2018, mis en place un réseau des tuteurs des pupilles de l'État pour favoriser le partage des pratiques entre professionnels. Elle a développé et inscrit à son catalogue une formation à l'attention des tuteurs dont une première session s'est tenue en novembre 2018. Enfin, une charte déontologique destinée aux conseils de famille des pupilles de l'État a été produite et adressée aux préfets le 19 juillet 2019.

La mauvaise organisation de la prise en charge des pupilles de l'État : la recommandation de 2009 visait à « remobiliser les services déconcentrés pour qu'ils jouent leur rôle en lien avec les départements dans le suivi des pupilles de l'État, mais sur une base régionale qui atteigne une taille critique d'organisation. ». La direction générale avait alors répondu à la Cour que « le transfert de la tutelle au niveau régional constitu[ait] en effet une réforme pertinente, impliquant au préalable une étude de faisabilité dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés de l'État puis une modification des textes législatifs et réglementaires existants ». Depuis lors toutefois, rien n'a été fait dans cette direction.

Au total, le pilotage national de la mission relative à la prise en charge des pupilles de l'État a été récemment renforcé par la DGCS. On peut toutefois regretter l'absence de réflexion sur l'optimisation de l'organisation des services déconcentrés en charge de cette mission.

Annexe n° 4 : les acteurs du pilotage national - Missions et organisation du CNPE, du HCFEA et du Giped

La Cour a publié le 20 juillet un référé du 22 avril 2020 adressé au Premier ministre et relatif à la gouvernance nationale de la protection de l'enfance.

Les principaux constats concernent la manque d'articulation des instances, la superposition des missions et la difficulté de certains organismes à remplir leur rôle.

La Cour propose de clarifier et simplifier ce pilotage national, notamment en réaffectant les missions du conseil national de la protection de l'enfance, qui serait supprimé.

Le Gouvernement, qui partage globalement ces constats, a annoncé dans la stratégie nationale 2020-2022 vouloir repenser la gouvernance de la protection de l'enfance.

1. Missions et organisation du conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)

Le CNPE poursuit cinq missions :

- proposer au Gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance dans le but de construire une stratégie nationale ;
- assister le Gouvernement en rendant des avis sur toutes les questions qui concernent la protection de l'enfance et de sa propre initiative proposer aux pouvoirs publics, après évaluation, les mesures de nature à améliorer les interventions en protection de l'enfance ;
- contribuer à orienter les études stratégiques, les travaux de prospective et d'évaluation menés dans le champ de la protection de l'enfance ;
- promouvoir la convergence des politiques menées au niveau local en s'appuyant sur les expériences conduites au niveau territorial comme à l'étranger ;
- formuler des recommandations dans le champ de la formation initiale et continue des professionnels de la protection de l'enfance.

En outre, le CNPE est consulté sur les projets de texte législatif ou réglementaire.

Placé auprès du Premier ministre, il est présidé par le ministre chargé des familles et de l'enfance et est composé de 82 membres représentant l'ensemble des acteurs concernés par la protection de l'enfance, répartis en cinq collèges :

1. 24 membres représentant les institutions, collectivités et administrations compétentes ;
2. 23 membres représentant la société civile et les associations ;
3. 13 membres représentant les associations de professionnels ;
4. 5 membres représentant les organismes de formation ;
5. 17 personnalités qualifiées œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance.

Un vice-président est nommé, sur proposition du président, au sein du collège des personnalités qualifiées. Les membres du CNPE, dont le vice-président, sont nommés pour une durée de trois ans renouvelable une fois, par arrêté du Premier ministre.

Le secrétariat du CNPE est assuré par la direction générale de la cohésion sociale et un secrétaire général est nommé par le président du conseil pour en assurer le fonctionnement courant.

Le CNPE est structuré autour de l'assemblée plénière, du bureau¹²⁹, de cinq commissions thématiques (adoption, prévention et repérage précoce, adaptation des interventions aux besoins de l'enfant, amélioration de la connaissance en protection de l'enfance et développement de la recherche, améliorer la formation en protection de l'enfance). Le conseil peut également constituer en son sein des groupes de travail, présidés chacun par un membre du conseil et composés de membres du conseil et, le cas échéant, de personnalités extérieures. Deux groupes de travail ont été constitués, l'un relatif à la santé des enfants en protection de l'enfance, l'autre aux outre-mer.

Le président du CNPE et son secrétaire général siègent au sein de la formation enfance du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge.

Les crédits nécessaires au fonctionnement du CNPE sont inscrits au budget du ministère des affaires sociales.

¹²⁹ Le bureau est présidé par la vice-présidente et composé des membres de droit que sont la DGCS, la DPJJ, 15 représentants des cinq collèges nommés proportionnellement au nombre de membres de chaque collège, ainsi que des responsables des commissions.

2. Missions et organisation du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)

Selon l'article L. 142-1 du CASF, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est composé en nombre égal d'hommes et de femmes et a pour missions d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle.

Son fonctionnement et sa composition sont fixés par un décret, qui prévoit une formation plénière et trois formations spécialisées dans leur champ de compétences. Chacune des formations spécialisées comprend parmi ses membres un député et un sénateur. Le conseil de l'enfance et de l'adolescence est composé de 68 membres et dispose d'un collège associé de 12 enfants et adolescents. Le Haut Conseil comprend trois vice-présidents nommés par arrêté du Premier ministre (personnalités qualifiées) et chargés d'assurer chacun la présidence d'une des trois formations. Cet arrêté détermine également l'ordre selon lequel chacun d'eux exerce, pour une année, la présidence du Haut Conseil.

Dans le cadre de ses missions, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge :

- formule des propositions et des avis et réalise ou fait réaliser des travaux d'évaluation et de prospective sur les politiques de son champ de compétences, au regard des évolutions démographiques, sociales, sanitaires et économiques ;
- formule des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie, au regard notamment des engagements internationaux de la France, dont ceux de la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;
- formule toute proposition de nature à garantir, à tous les âges de la vie, le respect des droits et la bientraitance des personnes vulnérables ainsi que la bonne prise en compte des questions éthiques ;
- mène des réflexions sur le financement des politiques mises en œuvre dans son champ de compétences ;

- donne un avis, dans le cadre des formations spécialisées compétentes en matière d'enfance, d'avancée en âge des personnes âgées et des personnes retraitées, d'adaptation de la société au vieillissement et de la bientraitance, sur tout projet de loi ou d'ordonnance les concernant et peut en assurer le suivi ;
- favorise les échanges d'expérience et d'informations entre les différentes instances territoriales sur les politiques qui le concernent.

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge peut être saisi par le Premier ministre, le ministre chargé de la famille, le ministre chargé des personnes âgées et les autres ministres concernés de toute question relevant de son champ de compétences.

Il peut se saisir de toute question relative à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge des personnes âgées et des retraités et à l'adaptation de la société au vieillissement ainsi qu'à la bientraitance.

3. Missions et organisation du Groupement d'intérêt public enfance en danger (Giped)

L'article L. 226-6 du CASF précise que « l'État, les départements et des personnes morales de droit public ou privé constituent un groupement d'intérêt public pour gérer un service d'accueil téléphonique gratuit ainsi qu'un observatoire national de la protection de l'enfance afin d'exercer, à l'échelon national, les missions d'observation, d'analyse et de prévention des mauvais traitements et de protection des mineurs « en danger ».

Le GIP « Enfance en danger » a donc pour mission de gérer deux entités : le SNATED, service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger et l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE).

Le SNATED a une double mission, confiée par la loi n°89-487 du 10 juillet 1989 et confortée par la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 : une mission de prévention et de protection en accueillant les appels des enfants en danger ou risquant de l'être de toute personne confrontée à ce type de situations, pour aider à leur dépistage et faciliter la protection de mineurs en danger ; et une mission de transmission des informations préoccupantes concernant ces enfants aux services départementaux compétents en la matière, à savoir les cellules de recueil des informations préoccupantes.

La loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004, confortée par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007, confère à l'ONPE l'objectif de mieux connaître le champ de l'enfance en danger pour mieux prévenir et mieux traiter. À cette fin, l'ONPE exerce trois missions principales :

- améliorer la connaissance sur les questions de mises en danger et de protection des enfants à travers le recensement et le développement des données chiffrées d'une part, des études et des recherches d'autre part ;
- recenser, analyser et diffuser les pratiques de prévention et d'intervention en protection de l'enfance ;
- soutenir les acteurs de la protection de l'enfance. Le conseil d'administration du Giped comporte trois collèges :
 - l'État (10 membres)¹³⁰ ;
 - les départements (15 membres)¹³¹ ;
 - les associations (5 membres)¹³².

Le bureau est composé de trois représentants de l'État, trois représentants des départements et deux représentants des associations¹³³. Le président du conseil d'administration est traditionnellement élu parmi les représentants des départements. Depuis novembre 2017, cette fonction est exercée par Mme Michèle Berthy, vice-présidente du conseil départemental du Val-d'Oise. Les deux vice-présidents du Giped sont les représentants de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et de l'association La voix de l'enfant.

¹³⁰ Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), direction générale de la santé, direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, direction des affaires criminelles et des grâces, direction générale de la gendarmerie nationale, direction centrale de la sécurité publique, direction générale des collectivités locales.

¹³¹ Alpes-Maritimes, Aube, Côtes d'Armor, Doubs, Haute-Garonne, Hérault, Ile-et-Vilaine, Indre, Maine-et-Loire, Pyrénées-Orientales, Rhône, Vienne, Essonne, Seine Saint-Denis, Val-d'Oise.

¹³² Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (AFIREM), Enfance et partage, fédération nationale des ADEPAPE (associations départementales des pupilles et anciens pupilles de l'État), La voix de l'enfant, union nationale des associations familiales (UNAF).

¹³³ DGCS, DGESCO, DPJJ, départements du Val-d'Oise, des Côtes d'Armor et de la Haute-Garonne, La Voix de l'enfant, UNAF.

Annexe n° 5 : les systèmes d'information

D'une manière générale, la politique de protection de l'enfance ne peut aujourd'hui s'appuyer sur des systèmes d'information adaptés aux besoins, que ce soit au niveau national ou local.

1. Au plan national

Les acteurs nationaux ne disposent ni de données quantitatives ni de données qualitatives fiables. Qu'il s'agisse de « PARCOURS » pour la PJJ ou d'« OLINPE » pour l'ONPE, ces dispositifs sont encore loin d'être opérationnels.

Pour le ministère de la justice, des questions de conformité juridique dans la transmission des données personnelles à un organisme extérieur se posent et nécessitent un décret encadrant ces échanges dont la rédaction est en cours. Le nouveau système d'information de la DPJJ (PARCOURS) devrait également permettre d'améliorer ce suivi à l'horizon 2020 grâce à un interfaçage des données avec celles de chaque département.

En outre, au sein de l'institution judiciaire, les différents systèmes d'information ne sont pas interfacés et ne permettent ni d'identifier les différentes mesures liées à un même mineur ou jeune majeur, ni de réaliser des traitements statistiques. Cette interconnexion pourrait être réalisée dans l'outil PARCOURS.

L'ONPE est en charge du projet OLINPE (dispositif d'observation longitudinale individuelle et nationale en protection de l'enfance), dont les données sont issues de remontées administratives annuelles des départements.

Le démarrage de ce dispositif a été tardif et chaotique. Il a fallu attendre le décret du 28 février 2011 pour que les modalités de transmission des informations par les départements soient fixées. Ce décret, qui repose sur la notion « d'information préoccupante », dressait la liste des 129 données rendues anonymes qui devaient faire l'objet d'une transmission. Toutefois, alors que ce premier cadre réglementaire était en cours d'application dans certains départements, le décret du 28 décembre 2016, en application de la loi du 14 mars 2016 précitée, a modifié le périmètre d'observation. Celui-ci concerne désormais non plus les informations préoccupantes, mais les mesures administratives (hors aides financières) et judiciaires. Le nombre de données à transmettre a, dans le même temps, été réduit à 105.

À cette variation du périmètre s'ajoute l'insuffisance des remontées des départements, en quantité comme en qualité. Selon le premier rapport de février 2018 consacré au dispositif OLINPE de l'ONPE, cinq départements avaient transmis leurs bases de données en 2011, 11 en 2012, 28 en 2013, 29 en

2014, 23 en 2015 et, au 15 novembre 2017, 14 sur les données 2016. Le plan d'action, mis en place en 2016 pour accompagner les départements, ne concerne toutefois que 13 départements volontaires.

Ce plan d'action connaît en outre selon la DGCS « un retard significatif, qui s'explique pour des raisons objectives (notamment sur le plan des ressources humaines) et d'autres plus difficiles à objectiver ».

2. Au plan local

Au plan local, la situation est très hétérogène mais majoritairement insatisfaisante. L'interopérabilité des systèmes d'information est inexistante et l'information utile concernant la situation des enfants protégés mal partagée.

a) les difficultés rencontrées

La dématérialisation des dossiers est très variable selon les départements. Les principaux obstacles rencontrés sont les limites techniques des systèmes d'information existants et les défaillances constatées dans les usages qui en sont faits par les services. Dans certains cas (Hautes-Alpes), la mise en place d'un progiciel est liée à la territorialisation, qui a nécessité de rendre le partage d'informations plus performant qu'il ne devait l'être dans le cadre d'une gestion centralisée. En revanche, plusieurs départements n'utilisent pas de progiciel dédié et gèrent le suivi éducatif et social des enfants pris en charge par l'ASE uniquement sous format papier (Deux-Sèvres). D'autres disposent d'un système mixte, informatisé et papier (Ariège, Haut-Rhin, Loire-Atlantique), soit du fait des limites de leur outil, soit du fait d'usages n'ayant pas pleinement évolué. D'autres départements, au contraire, se sont dotés de nombreux outils et peuvent alors être confrontés à un défaut d'interfaçage entre eux ou avec les autres progiciels métiers (RH, comptabilité, etc.), comme le département de l'Aisne, qui envisage de changer de système pour ce motif. La dématérialisation peut également se heurter à des difficultés d'usage, les travailleurs sociaux les utilisant peu, du fait de carences managériales (Hautes-Alpes).

La question du partage de l'information utile entre les acteurs (y compris les opérateurs) doit être résolue à l'image du dossier de santé. Les fonctionnalités des systèmes mis en place sont très diverses d'un département à un autre. Certains s'apparentent à des bases de données relativement fermées et peu évolutives, tandis que d'autres pourraient permettre, à la fois, d'assurer le suivi des parcours individuels des enfants placés, de produire des données de pilotage et d'être interfacés à d'autres progiciels. Il est rare, toutefois, que l'ensemble de ces fonctionnalités soient réellement utilisées en pratique. Dans certains cas, les limites techniques des systèmes utilisés, combinées à des défauts d'utilisation, sont sources de discordances de données ou de dossiers incomplets (Ariège, Maine-et-Loire). Lorsque les progiciels sont trop peu ou

mal utilisés, les agents ont recours à d'autres outils, différents d'une unité territoriale à une autre. Ils ne sont pas régulièrement mis à jour, ou sont renseignés de façon incomplète, causant des problématiques de fiabilité de données (Hautes-Alpes). Enfin, des lacunes importantes ont été constatées dans l'interfaçage avec les outils des opérateurs, ce qui empêche de gérer les places disponibles.

Enfin, la problématique de la protection des données personnelles est abordée de façon encore trop disparate entre les départements. Certains départements ont indiqué avoir transmis une déclaration à la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour la gestion informatisée de l'aide sociale à l'enfance, comme le Haut-Rhin en 2016. D'autres ont, en outre, engagé des démarches en vue de se mettre en conformité avec le règlement général pour la protection des données (RGPD), entré en vigueur le 25 mai 2018, avec notamment la désignation d'un délégué à la protection des données (Bouches-du-Rhône, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Pyrénées-Orientales). Ces expériences sont généralement menées par les départements qui sont les plus avancés dans le processus de dématérialisation.

Les insuffisances constatées dans la dématérialisation de l'ASE ralentissent les processus, sont sources d'erreurs et limitent la capacité des départements à piloter efficacement la politique de protection de l'enfance, à assurer le suivi des parcours des enfants et à alimenter les données collectées au niveau national.

b) La nécessité du développement de systèmes d'information partagés et de standards applicables en la matière

Le partage des pièces du dossier de l'enfant doit reposer sur des outils permettant leur mise en commun, la gestion fine des droits liés à la capacité et à la légitimité de chaque acteur pour consulter les différentes informations contenues, et, surtout, la sécurité et la confidentialité de ces informations. Le développement de systèmes d'information documentaires dédiés est donc nécessaire, il pourrait cependant nécessiter, au plan technique, la définition de normes et standards permettant l'interopérabilité des outils entre acteurs.

Dans le même ordre d'idée, le développement d'outils de gestion des places est utile non seulement pour les départements mais aussi dans les établissements et services de la protection de l'enfance, afin de garantir un échange permanent sur les disponibilités, leurs évolutions et les affectations ou la réalisation des mesures. Ici encore, l'interopérabilité des systèmes est essentielle.

Annexe n° 6 : les choix de gestion et d'organisation des départements

1. Gestion directe ou gestion déléguée : des choix avant tout liés à l'histoire

Les départements ont toute latitude pour définir les missions de protection de l'enfance qu'ils exercent en régie et celles qu'ils délèguent au secteur associatif. Le rapport public thématique de 2009 avait relevé l'importante diversité des situations en la matière.

Ce constat demeure et permet d'expliquer, pour une large part, les écarts importants constatés entre départements du point de vue des effectifs et de la masse salariale dédiés à la gestion de l'ASE.

Certains départements font le choix de délégations très étendues. La Seine-Maritime a ainsi établi des conventions de délégation globale, pouvant aller jusqu'à la représentation du département devant les juges des enfants dans le cadre de la protection judiciaire. Le département des Hautes-Alpes a délégué l'ensemble de la gestion des établissements accueillant des mineurs confiés et l'AEMO. Comme d'autres départements ruraux, il ne dispose pas de foyer de l'enfance départemental. Les missions d'accueil d'urgence sont donc déléguées au secteur associatif.

À l'opposé, certains départements assurent de larges missions en régie. Dans les Pyrénées-Orientales, l'établissement départemental est le premier opérateur du territoire, dont l'activité s'étend bien au-delà des missions obligatoires et habituelles d'un foyer départemental de l'enfance. Outre les situations d'urgence, il assure également des parcours complets de prise en charge pour l'ensemble des tranches d'âge, gère un centre maternel, dispose d'un service d'accueil à domicile et assure l'évaluation, la mise à l'abri et la prise en charge des mineurs non accompagnés du département.

La plupart des départements se situent dans une configuration intermédiaire où, généralement, l'urgence, l'accueil familial et les actions éducatives à domicile sont gérées en régie, tandis que les mesures d'AEMO et la prise en charge en établissement sont déléguées.

Comme le rapport de 2009 l'avait déjà identifié, l'histoire locale et l'importance du secteur associatif sont en général les principaux facteurs explicatifs des configurations observées sur le territoire national. Les départements, pour la plupart, ne fondent pas leurs choix sur une analyse suffisante de l'efficacité et de l'efficience d'une gestion interne ou déléguée. Le département des Bouches-du-Rhône justifie son choix d'une

gestion directe limitée par un besoin de souplesse et de réactivité, sans démontrer en quoi l'objectif est atteint. Une comparaison plus systématique du coût et de la qualité de service de chaque mode de gestion s'impose.

Une gestion en régie très étendue permet au département de disposer d'informations détaillées sur l'offre territoriale de prise en charge et d'influer directement sur celle-ci. Une telle configuration peut, toutefois, soulever la question du positionnement du département, à la fois pilote de la politique publique et opérateur. En outre, les établissements départementaux présentent souvent des coûts plus élevés que les établissements associatifs. En Loire-Atlantique, le coût moyen annuel d'une place d'hébergement est de 66 273 € en établissement associatif (hébergement diversifié), contre 74 314 € en CDEF en 2018. Sur 17 départements contrôlés, le coût moyen à la place est de l'ordre de 57 100 € par an. Les coûts à la place en CDEF sont le plus souvent supérieur à 70 000 €.

Sur ces deux enjeux, les départements doivent développer leurs outils et leurs procédures de contrôle et de dialogue de gestion internes.

Une gestion fortement déléguée suppose, de façon analogue, la mise en place, par le département, d'un contrôle efficace lui permettant d'obtenir des opérateurs les informations nécessaires au pilotage de l'offre, de garantir la qualité de prise en charge des enfants qui lui sont confiés et d'optimiser les moyens attribués.

2. L'organisation territoriale : des modèles rarement fondés sur l'analyse des besoins

Les départements doivent organiser la mise en œuvre de l'ASE sur une base territoriale, conformément à l'article L. 221-2 du CASF. Le rapport public thématique de 2009 avait souligné la diversité des modèles existants, sans conclure à la supériorité d'un modèle.

Deux grands types d'organisations territoriale se distinguent parmi les multiples modèles mis en place par les départements contrôlés dans le cadre de l'enquête :

- une organisation centralisée, autour d'une ligne hiérarchique unique issue de la direction enfance-famille, éventuellement avec une déconcentration par antennes (exemples : Aube, Val d'Oise) ; dans ce modèle, la direction de l'enfance est responsable de l'ensemble de la politique de protection de l'enfance ;

- une territorialisation plus forte, où des services de l'ASE sont positionnés dans des unités territoriales rattachées hiérarchiquement à une direction des territoires et entretenant une relation fonctionnelle avec la direction enfance-famille ; dans ce modèle, la direction de l'enfance pilote la politique publique, produit des procédures et des référentiels et anime les équipes en vue de leur mise en œuvre (exemples : Nord, Val de Marne, Isère, Moselle, Yvelines).

Une forte territorialisation permet des liens plus étroits avec les services sociaux de « droit commun » et avec les familles. Les départements qui choisissent cette organisation mettent généralement en avant la proximité et l'adaptation à la diversité des situations, par exemple entre les secteurs urbains et ruraux.

À l'opposé, l'organisation centralisée privilégie l'homogénéité des décisions, la technicité de la prise en charge et facilite la coordination des acteurs de la protection de l'enfance. Les départements qui font ce choix le justifient par un souci d'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

Il n'existe pas d'organisation plus pertinente que les autres dans l'absolu. Toutefois, les choix d'organisation des départements, quels qu'ils soient, sont trop rarement issus d'une analyse des besoins ou de critères d'efficacité et d'efficience. Souvent, ils sont plutôt le fruit de l'histoire de la collectivité.

Dans certains cas, des dysfonctionnements ont conduit le département à changer de modèle. Plusieurs départements contrôlés ont ainsi fait évoluer leur organisation ces dernières années, soit pour la décentraliser (Hautes-Alpes), soit au contraire pour renforcer les services centraux, jugés affaiblis par une décentralisation excessive (Ariège). D'autres réorganisations consistent à répartir différemment les missions et la charge de travail entre unités territoriales, alors que l'activité progresse davantage que les moyens humains (Pyrénées-Orientales).

Quel que soit le degré de territorialisation retenu, la répartition des rôles entre les unités territoriales et les services centraux, ainsi que leurs relations, doivent être établies de façon claire et donner lieu à une coordination régulière. Toutefois, le risque est parfois de multiplier les instances de coordination, qui peuvent nuire à l'efficacité du dispositif.

Annexe n° 7 : comparaisons internationales

Les comparaisons internationales des systèmes de protection de l'enfance ont concerné principalement les pays dont la structure économique et politico-administrative est proche de la situation française, à savoir les pays de l'Union européenne, les États-Unis et le Canada.

Les comparaisons internationales sont particulièrement éclairantes dans six domaines : l'organisation administrative de la politique de protection de l'enfance ; les outils améliorant la qualité des interventions des professionnels (évaluation de la situation, y compris évaluation des compétences parentales, référentiels communs et pluridisciplinarité) ; la vision à long terme du parcours des enfants ; l'instauration de liens entre professionnels de la protection de l'enfance et chercheurs ; l'évolution des modes de prise en charge ; la sortie du dispositif de protection de l'enfance.

1. L'organisation administrative de la protection de l'enfance

Sur le plan de l'organisation administrative, les pays alternent entre décentralisation et centralisation, voire recentralisation, sans qu'un modèle ne se détache significativement.

Au **Canada** et en **Finlande**, le système choisi a été celui d'une décentralisation poussée. Au Canada, chaque province dispose de son propre cadre légal et aucune statistique officielle n'est collectée au niveau national. Chaque province fixe le seuil d'intervention des services sociaux en fonction notamment de sa définition de la notion de « risque ». De même, le cadre légal en Finlande permet volontairement une interprétation large. Ce choix résulte de la volonté du gouvernement de laisser aux autorités municipales la liberté de déterminer ce que constituent les notions de « risque » et de « bien-être de l'enfant » en fonction de la culture locale.

Aux **États-Unis**, la politique de protection de l'enfance relève de la compétence des États fédérés. Pour autant, l'État fédéral utilise le levier financier à deux niveaux pour intervenir dans cette politique. Tout d'abord, l'État fédéral finance cette politique pour moitié, ce qui lui permet d'imposer un certain nombre de standards de pratiques, notamment dans le champ des systèmes d'informations qui visent à remonter des données au niveau fédéral. Ensuite, l'État fédéral a mis en place des incitations fiscales et financières afin d'encourager l'action des États fédérés dans le domaine de l'adoption¹³⁴ ou encore de l'insertion socio-professionnelle des jeunes majeurs (fonds fédéral).

¹³⁴ Les États-Unis souhaitent encourager les adoptions dans les États si bien qu'il a mis en place des déductions fiscales de 4 000 \$ par enfant (entre zéro et huit ans) ou 8 000 \$ par enfant (9 ans et plus) adopté supplémentaire par rapport au nombre d'une année fixée par la loi fédérale.

La recherche d'une organisation optimale et d'une articulation fluide entre l'ensemble des niveaux administratifs d'intervention de cette politique publique est constamment recherchée dans un grand nombre de pays. Ainsi, la **Lituanie** a substitué le 1^{er} juillet 2018 un pilotage centralisé de la politique de protection de l'enfance à un système décentralisé. Cette décision a été prise sur la base du constat d'une grande disparité dans l'application de la loi et des normes réglementaires relatives à la protection de l'enfance, ainsi que des différences importantes en termes de formation, de qualité de la prise en charge et de coopération entre les différents acteurs impliqués. La compétence incombe désormais au Service national pour la protection des droits de l'enfant et l'adoption qui est rattaché au ministère de la sécurité sociale et du travail. Cette instance réunit 18 représentants des ministères, des associations d'usagers, des municipalités et des travailleurs sociaux ainsi que deux enfants, afin de piloter efficacement et de manière uniforme la politique de protection de l'enfance sur le territoire national. Ce Service dispose d'une agence par division administrative territoriale (« *county* »), au nombre de 12 dans le pays, qui est le référent des municipalités pour la mise en œuvre de cette politique dont le financement est assuré par le ministère de la sécurité sociale et du travail.

Les **Pays-Bas**, au contraire, ont amorcé une phase de décentralisation de la politique de protection de l'enfance en transférant aux municipalités la plupart des compétences, à la fois en termes d'élaboration des pratiques et de mise en œuvre. Cette décision découle du constat de l'absence de coordination entre les programmes liés à la protection de l'enfance mis en place par les différents ministères (justice, santé, affaires sociales, éducation). Le processus de décentralisation vise ainsi à développer une approche plus adaptée aux besoins de chacun des territoires et à l'élaboration de programmes « intégrés » en s'appuyant sur les structures locales et en permettant une meilleure coordination entre les différents acteurs impliqués (travailleurs sociaux, professionnels de santé, professionnels de l'éducation, juges) grâce à une réduction de l'échelle de la coopération.

2. Évaluation de la situation (y compris des compétences parentales), référentiels communs et pluridisciplinarité

En **Italie**, le programme PIPPI (programme d'action pour la prévention de l'institutionnalisation) fournit l'exemple d'un couplage entre action de prévention et évaluation autour d'une équipe pluridisciplinaire. Le programme consiste en une aide à la parentalité : un travailleur social est attribué aux familles – et non aux enfants – afin de les accompagner et de les aider à se doter des compétences requises pour répondre aux besoins de l'enfant. Dans le même temps, l'enfant est régulièrement reçu et écouté,

ainsi que les figures de son environnement social et affectif (membre de la famille élargie, voisins, personnel de l'établissement scolaire fréquenté), afin de permettre à l'équipe chargée de la mise en place du PIPPI, composée de professionnels de spécialités différentes, de produire une évaluation de la situation qui prend en compte tous les aspects. Celle-ci va déterminer si une action « classique » de protection de l'enfance est requise ou non, tout en ayant renforcé les compétences parentales. Un programme similaire existe pour l'évaluation de la petite enfance. Lorsque des enfants sont placés avant l'âge de six mois ou d'un an, des « programmes d'évaluation de la récupérabilité de la parentalité » sont mis en place et débouchent sur une évaluation qualitative par une équipe pluridisciplinaire (éducateurs, psychologues, représentants des instances judiciaires). En cas d'évaluation négative, les enfants sont directement adoptables.

Au **Québec**, les travailleurs sociaux chargés de la réalisation de l'évaluation disposent d'un outil commun sur l'ensemble du territoire : les « grilles d'évaluation du développement de l'enfant ». Celles-ci sont élaborées à partir de critères de développement moteur, affectif et cognitif de l'enfant et permettent à l'ensemble des acteurs impliqués (travailleurs sociaux, personnel éducatif et médical, juge) de travailler à partir d'un référentiel commun, ce qui facilite leur coopération. De même, au **Royaume-Uni**, l'évaluation des situations qui pourraient justifier l'intervention des services de la protection de l'enfance se fait de manière comparative entre la situation de l'enfant et des indicateurs standards relatifs à un degré de développement (moteur, affectif, cognitif) que l'on pourrait attendre d'un enfant du même âge.

En **Islande**, en cas d'abus sexuels soupçonnés, les enfants sont conduits dans des « *Children's Houses* » (*Barnahus*) où ils sont interrogés par un enquêteur spécialement formé à ce cas de figure, tandis que dans une salle contiguë, un juge en charge de la procédure, un travailleur social, un agent de police, un juriste spécialiste des droits de l'enfant et en charge de sa représentation légale, assiste à l'entretien sans que l'enfant en soit informé. Celui-ci est filmé, de sorte que l'enfant n'aura pas besoin de répéter plusieurs fois son histoire. En outre, un service clinique pédiatrique est géographiquement adjoint à ces *Children's Houses* dans le cas où l'enfant nécessiterait des examens médicaux.

3. Une vision à long terme du parcours des enfants

La **Belgique** a développé une plate-forme nommée le « Fil rouge » qui répond à un double objectif. D'une part, elle permet de maintenir la « mémoire » du parcours de l'enfant et de donner un sens aux décisions prises pour lui en rendant lisible l'action des services de protection de l'enfance. D'autre part, le « Fil rouge » donne aux travailleurs sociaux, personnel

judiciaire et médical en contact avec l'enfant la possibilité d'inscrire leur travail et leurs décisions dans la cohérence des actions précédentes réalisées. Cet instrument facilite ainsi la continuité d'un travail en diachronie, c'est-à-dire par exemple que les travailleurs sociaux en charge de placer un enfant disposeront des informations inscrites par les éducateurs chargés de la mise en place d'une mesure éducative en milieu ouvert.

Au **Québec**, la pratique du *concurrent planning* est courante. Elle est au cœur de la loi de 2006 sur la Protection de la Jeunesse qui rend obligatoire l'établissement d'un projet de vie pour l'enfant, notion qui s'est développée dans le domaine de la recherche clinique relative à l'isolement social des jeunes adultes. Le *concurrent planning* (« planification simultanée », selon une traduction du chercheur P. Fabry) consiste à établir deux projets de vie simultanés afin de parer rapidement à l'éventualité d'un échec du projet de vie prioritaire, qui est le maintien ou le retour dans la famille. Ces deux projets de vie sont élaborés dès l'entrée de l'enfant dans le système de protection de l'enfance et le choix entre les deux est arrêté selon un calendrier strict qui vise à éviter les ballotements de l'enfant d'un parcours à l'autre. Ce calendrier décisionnel change selon l'âge de l'enfant et est établi par un texte de loi : de zéro à deux ans, le délai de décision maximal est de 12 mois, il est de 18 mois de deux à six ans et de 24 mois au-delà de six ans. À partir de ces délais, le projet de vie de l'enfant est arrêté et si le maintien ou le retour dans la famille est écarté, les services de protection de l'enfance vont proposer des mesures de long terme afin d'éviter les ruptures de parcours. Les travailleurs sociaux québécois parlent de *permanency planning* pour désigner cette approche, c'est-à-dire que la nécessité de choisir une solution durable est au cœur du dispositif.

4. L'instauration de liens entre professionnels de la protection de l'enfance et chercheurs.

Au **Québec**, les services locaux chargés de mettre en œuvre la politique de protection de l'enfance élaborée au niveau provincial sont « adossés » à un centre de formation ou institut universitaire. Ces deux pôles – d'une part, l'instance animée par les travailleurs sociaux et qui constitue leur lieu d'exercice professionnel privilégié et d'autre part, le laboratoire de recherche ou institution assimilée – échangent constamment. En d'autres termes, les données quantitatives et qualitatives produites par les travailleurs sociaux dans l'exercice de leurs fonctions sont communiquées à l'équipe de recherche universitaire qui forme les travailleurs sociaux et adapte ses formations initiales et continues en fonction des données recueillies.

En outre, les centres universitaires auxquels sont rattachés les Centres pour la Jeunesse du Québec produisent des travaux de recherche qui peuvent être communiqués à l'échelon de la province afin d'orienter l'élaboration de la politique de protection de l'enfance et de l'adapter aux besoins nouveaux ou nouvellement perçus sur le terrain. Ces aller-retours entre la recherche et la pratique permettent à la politique de protection de l'enfance québécoise d'être légitime aux yeux des acteurs qui la mettent en œuvre et en phase avec l'émergence potentielle de nouveaux besoins.

5. L'évolution des modes de prise en charge

5.1. Les solutions intermédiaires entre placement provisoire et adoption pour lutter contre les ruptures de parcours

Deux types de solutions sont privilégiées dans certains pays étrangers : le confiage¹³⁵, qui consiste en un entre-deux entre le placement et l'adoption simple et le recours à la famille élargie et à la communauté. C'est particulièrement le cas en **Belgique**, où les services de protection de l'enfance recensent, *via* le « fil rouge », l'ensemble des individus appartenant à l'environnement affectif de l'enfant, auprès desquels celui-ci devrait être prioritairement confié, au cas où un retour dans sa famille ne serait pas possible. Il s'agit en général d'oncles et tantes ou de grands-parents, mais également d'amis de la famille ou de voisins. Le placement intrafamilial concerne deux tiers des enfants placés. Cela permet à l'enfant de ne pas perdre le lien avec sa communauté émotionnelle et sociale et notamment de rester dans la même école. Ce type de pratique cherche également à éviter les ruptures dans les parcours.

C'est également le cas au **Québec** où la loi de 2006 impose aux services sociaux de rechercher prioritairement un placement ou un confiage auprès de « personnes significatives » dont l'identification est à la charge des services de protection de l'enfance.

L'**Espagne** et le **Portugal** se caractérisent également par la volonté du maintien de l'enfant dans son milieu social et émotionnel d'origine – notamment le maintien au sein de l'école. Ainsi, le juge et les services sociaux ont l'obligation d'identifier la famille élargie de l'enfant (ainsi que les voisins et dans certains cas, la paroisse) et la plupart des placements s'y effectuent.

¹³⁵ « Persistance et reconfigurations de la parenté nourricière dans l'accueil familial » Philippe Fabry, thèse présentée et soutenue publiquement le 18/03/2019.

5.2. La question des droits de la parentalité et la transition d'une approche centrée alternativement sur les parents ou sur les enfants à une approche globale

L'ensemble des pays cherche d'abord à promouvoir concurremment les droits des parents et ceux de l'enfant. En **Italie**, le programme PIPPI propose une aide intensive à la parentalité sur une base volontaire pendant une durée courte. Au terme de celle-ci, l'équipe pluridisciplinaire ayant mis en place ce programme évalue si l'enfant peut être laissé dans sa famille ou s'il faut signaler le cas aux services de protection de l'enfance qui décideront d'un placement.

En **Belgique**, depuis la loi du 19 mars 2017, les familles qui accueillent des enfants confiés (c'est-à-dire placés pour une durée moyenne ou longue) se voient déléguer des droits parentaux de plus en plus larges au fil des années. La fréquence des liens avec la famille d'origine dépend également de l'objectif de la mesure. Dans le cas d'un projet de retour, ces visites sont plus fréquentes que dans le cas d'un simple maintien des liens.

Au **Québec**, les services de protection de l'enfance ont la charge d'organiser des rencontres-médiations régulières entre les parents d'origine et les parents de substitution. Cette approche est fondée sur une culture de la négociation et du compromis qui place l'enfant au centre sans oublier les droits des parents.

6. La sortie du dispositif de protection de l'enfance

Confrontés à des difficultés, notamment d'insertion socio-professionnelle, plus importantes que la population générale, les jeunes majeurs sortant du dispositif de protection de l'enfance bénéficient dans un certain nombre de pays d'un accompagnement de la part des autorités ainsi que de la mobilisation de réseaux d'anciens enfants protégés.

6.1. Différentes formes d'accompagnement des jeunes après leur majorité par les autorités

Aux **États-Unis**, l'État fédéral a créé un fonds pour aider les jeunes à la sortie du dispositif de protection de l'enfance. Cette aide financière prend la forme de *vouchers* qui peuvent atteindre 5 000 dollars par an et par jeune pour ceux qui poursuivent une éducation supérieure et ce jusqu'à l'âge de 23 ans. L'accompagnement des jeunes après 18 ans consiste essentiellement aux États-Unis à délivrer des *soft services*, c'est-à-dire des formations destinées à améliorer l'employabilité du jeune, d'assistance dans la construction du projet éducatif ou professionnel et d'aide à la recherche d'emploi.

En outre, la loi fédérale impose aux États fédérés d'organiser une période de 90 jours après que le jeune a quitté le dispositif de protection de l'enfance afin d'élaborer un projet de « transition personnelle » (*personal transition plan*). Le **Royaume-Uni** favorise pour sa part des transitions graduées vers l'âge adulte des jeunes en placement : ceux-ci ont la possibilité de rester dans leur famille d'accueil ou établissement jusqu'à l'âge de 21 ans et peuvent recevoir une assistance du travailleur social qui suit leur dossier jusqu'à l'âge de 25 ans (26 ans en Ecosse). Une évaluation de l'expérimentation relative à l'extension du placement au-delà de 18 ans montre cependant que les jeunes ne sont pas nécessairement favorables au maintien du placement¹³⁶.

6.2. La mobilisation des réseaux d'anciens usagers

Le deuxième type de dispositif mis en place relève du soutien des autorités administratives aux réseaux d'anciens usagers. Ceux-ci ont pour mission de soutenir l'insertion socio-professionnelle et relationnelle des jeunes sortant du dispositif de protection de l'enfance. Ils constituent une substitution non-administrative à l'aide que certains États proposent aux sortants de la protection de l'enfance, comme la **Finlande** où les enfants placés hors du milieu familial bénéficient d'un accompagnement post-placement (*after-care*) qui peut aller jusqu'à cinq ans ou s'arrêter lorsque le jeune a atteint l'âge de 21 ans.

Au **Québec** par exemple, les services de protection de l'enfance établissent le lien entre les jeunes protégés et les réseaux d'anciens usagers. C'est le cas notamment du Réseau Intersection Québec qui propose à la fois aux jeunes passés par une mesure de placement la possibilité de préserver un lien affectif qui a pu naître avec des personnes significatives, qu'il s'agisse d'autres jeunes placés ou d'assistants familiaux, ainsi que des mesures d'accompagnement à la recherche d'emploi, de logement et aux demandes d'aide matérielle et financière.

De même en **Italie**, l'Autorité nationale garante des droits de l'enfant et de l'adolescent collabore avec le « *Care Leavers Network* ». Ce réseau d'anciens de la protection de l'enfance, âgés de 16 à 25 ans poursuit un double objectif : insérer les individus sortant du dispositif de protection de l'enfance dans un réseau professionnel et affectif qui leur permet de ne pas se retrouver isolés ; doter ceux qui l'animent d'une responsabilité citoyenne et solidaire qui les aide à ne pas se trouver marginalisés.

¹³⁶ Sur l'échantillon interrogé en 2012 dans le cadre du rapport d'évaluation sur l'extension de la durée des placements mené par le *National Care Advisory Service*, 86 % des décisions d'arrêt du placement à 18 ans proviennent des jeunes eux-mêmes alors que les familles d'accueil sont généralement favorables à un maintien du placement.

Annexe n° 8 : la situation de Mayotte

La situation mahoraise est marquée, y compris en comparaison d'autres départements ultramarins, par de fortes spécificités, en raison notamment de sa croissance démographique naturelle et de flux migratoires issus des autres îles de l'archipel des Comores, qui se traduisent par un nombre important de mineurs non accompagnés.

Avec une population de 256 500 habitants¹³⁷, l'île reste le département le plus jeune, 50 % de sa population ayant moins de 18 ans et celui ayant la plus forte croissance démographique. En retard dans la construction des équipements nécessaires, le système scolaire mahorais ne permet pas de faire face à cette dynamique démographique.

Les conditions de logement et de vie dans l'île sont précaires : 37 % des logements sont en tôle, 28 % des ménages n'ont pas accès à l'eau courante, les deux tiers des logements sont dépourvus du confort sanitaire de base, 63 % des logements sont surpeuplés (Insee, octobre 2016). Territoire pauvre par rapport aux autres départements français, il reste cependant attractif en comparaison des autres îles de l'archipel. En 2015, 41 % des adultes résidant à Mayotte étaient de nationalité étrangère et la moitié d'entre eux en situation administrative irrégulière. Dans le cadre de la convention relative aux concours en faveur de l'aide sociale à l'enfance de Mayotte d'avril 2017, l'État s'est engagé à mettre en œuvre toutes les mesures relevant de sa compétence de lutte contre l'immigration clandestine afin de juguler le nombre de mineurs isolés.

Comme dans les départements métropolitains, les services de l'ASE sont confrontés à un flux migratoire de mineurs, mais le phénomène y est plus ancien et plus important en proportion de la population locale. Face au développement du phénomène des enfants sans abri et en l'absence d'observatoire départemental de la protection de l'enfance, l'État a pris l'initiative de créer en 2010 une structure particulière : l'observatoire des mineurs isolés (OMI), qui a développé une typologie particulière, adaptée à la situation mahoraise et aux usages en matière de parentalité¹³⁸.

¹³⁷Source : Insee, décembre 2017.

¹³⁸ L'OMI applique une typologie qualitative de l'isolement (distinction entre le mineur isolé sans aucun adulte, le mineur isolé ayant un adulte non apparenté au plan familial auprès de lui et le mineur isolé ayant un adulte apparenté au plan familial auprès de lui) à laquelle est associée une typologie sociale liée aux flux migratoires et au droit du sol (distinction entre les mineurs nés à l'étranger de parents étrangers, les mineurs nés à Mayotte de parents étrangers et les mineurs nés à Mayotte d'un parent français). En raison de l'éloignement géographique, un mineur dont les représentants légaux se trouvent en France métropolitaine sera identifié comme isolé de la même façon que si ses représentants légaux résidaient à l'étranger. Sont des MNA dans les travaux de l'OMI : les mineurs nés à l'étranger de parents étrangers ; les mineurs nés en France (Mayotte) de parents étrangers ; les mineurs nés en France (Mayotte) d'un parent français.

La moitié des 36 000 familles recensées à Mayotte comptait en effet trois enfants ou plus en 2012, dont 30 % de familles monoparentales. Le rapport de la chambre régionale des comptes consacré au département relevait ainsi que la protection de l'enfance et de la famille devait être interrogée par les professionnels à l'aune des réalités socioculturelles locales¹³⁹ et régionales, sans pour autant offrir moins de garantie ni conforter des pratiques *contra legem*.

Compétence obligatoire de la collectivité de Mayotte depuis 2009¹⁴⁰, le service de l'aide sociale à l'enfance intègre les spécificités du territoire, en particulier la pauvreté et des flux migratoires très importants. Néanmoins, cette mission est insuffisamment mise en œuvre en raison de moyens limités, qui ne permettent pas d'apporter une réponse à l'ensemble des besoins de la population et aux obligations posées par le code de l'action sociale et des familles.

La collectivité privilégie le traitement des situations d'urgences et agit en prenant des mesures palliatives ; des informations préoccupantes datant de 2014 sont ainsi encore en instance. L'observatoire des mineurs isolés évalue en 2016 à 4 446 le nombre de mineurs non accompagnés, dont environ 300 sans aucun référent adulte. Les mineurs non accompagnés identifiés sont pris en charge par le département ou par le secteur associatif, qui est amené à exercer des missions de protection de l'enfance en dehors du cadre juridique prévu par le code de l'action sociale et des familles.

Jusqu'en décembre 2018, l'accueil en famille était l'unique mode de placement, bien qu'il ne soit pas adapté à certains mineurs. Le nombre insuffisant d'assistants familiaux conduit d'ailleurs à ne pas respecter les limites d'agrément et à dégrader les conditions de prise en charge. En juin 2018, 525 enfants étaient ainsi accueillis pour 307 places agréées et le nombre d'enfants par famille d'accueil était compris entre 1 et 10. Le choix de la collectivité de privilégier l'accueil en famille ne s'est pas accompagné de mesures adaptées lui permettant de disposer d'une capacité à la hauteur des besoins.

¹³⁹ A Mayotte, l'éducation des enfants est d'abord la responsabilité de la mère, mais aussi celle des oncles et tantes maternelles, et plus largement de la famille maternelle, avant même qu'intervienne le père. L'oncle maternel est ainsi une figure éducative plus fréquente que le père. Les enfants aux Comores sont ainsi souvent appelés à circuler entre leur foyer maternel et d'autres foyers familiaux apparentés, voire non apparentés – avec le confiage ou le rapport au foundi (professeur) de l'école coranique. Ces échanges dans la prise en charge des enfants créent des liens et des obligations réciproques entre différentes cellules familiales. Cette pratique s'atténue ou se régle dans le modèle familial mahorais, qui cherche encore son équilibre avec le droit de la famille français, mais perdure aux Comores, y compris dans un cadre transformé chez les familles comoriennes vivant à Mayotte, qui représentent 40 % de la population de l'île.

¹⁴⁰ Mayotte est devenu le 101^{ème} département français en 2011.

Suite à un appel à projet, le département devait bénéficier de 40 places supplémentaires dans deux maisons d'enfants à caractère social. Ces accueils collectifs offriront une alternative à l'accueil en famille et compléteront les 50 places en lieux de vie et d'accueil dont les autorisations ont été délivrées en décembre 2018.

En 2017, l'État a décidé de compenser rétroactivement le transfert de la compétence de l'aide sociale à l'enfance par le versement d'une dotation de 51,47 M€ pour la période 2009-2016. Avec l'attribution d'une dotation annuelle pérenne de 9,6 M€, les moyens que le département peut consacrer à cette mission sont d'au minimum 99,4 M€ sur la durée du schéma départemental de l'enfance et de la famille (SDEF) 2017-2021. Le rapport de la chambre régionale des comptes relève, par ailleurs, qu'aucune demande de remboursement à l'agence de service et de paiement (ASP) pour l'évaluation des MNA n'a été faite, la collectivité se privant ainsi d'une recette de 278 750 € en 2018.

Le schéma départemental, qui vise à aligner l'ASE sur le droit commun, est ambitieux au regard de la situation actuelle et le projet de service de juillet 2016 s'est donné pour objectif la prise en charge d'au moins trois quarts du public concerné d'ici la fin de mandature en 2021.

Les conditions d'exercice des missions s'améliorent depuis 2018, avec des recrutements de personnels socio-éducatifs et d'assistantes familiales ainsi que la mise à disposition de moyens matériels. Les premiers projets pour l'enfant ont été signés au cours du dernier trimestre 2018.

Le département a lancé, par ailleurs, de nombreux chantiers concernant l'ensemble des domaines relevant de la protection de l'enfance : la prévention, le traitement des informations préoccupantes, les modalités de prise en charge, le suivi et le réexamen des situations. Ils devraient conduire à une amélioration de la prise en charge des mineurs, sans pour autant atteindre les standards de prise en charge nationaux dans le cadre du schéma actuel.

Avec un service habilitation, tarification et contrôle qui n'est opérationnel que depuis mai 2018, le département est actuellement en phase de transition ; il a maintenu un système de subventions aux associations afin d'assurer la continuité des services, en attendant soit la reprise des missions en interne soit la délivrance d'autorisation après mise en œuvre d'une procédure d'appel à projet. Le passage d'un système de subventionnement à celui de l'appel à projet devrait se faire progressivement.

Annexe n° 9 : le premier contrat à impact social en protection de l'enfance (Loire-Atlantique)

Le département de Loire-Atlantique s'est engagé en 2018 dans un projet dont il est le premier département expérimentateur en France. Ce projet est innovant moins par son objet, qui propose un dispositif de relais familial, que par ses modalités de mise en œuvre, qui s'appuient sur une contractualisation spécifique liant le financement de l'activité aux résultats obtenus.

Ainsi, le projet est financé par des investisseurs privés rémunérés à hauteur de 7% sur la durée du contrat pour leur avance de fonds et qui acceptent la part de risque liée à la non réalisation des objectifs. Le département ne finance que les résultats atteints, dans le cas présent l'absence de placement à l'aide sociale à l'enfance dans les 12/24 mois qui suivent la prise en charge des enfants accueillis avec leur famille au sein du relais familial.

Le dispositif de relais familial propose d'accueillir des familles sur un temps limité en appartement, avec un accompagnement social et éducatif intensif pour leur permettre en sortie de dispositif d'être autonomes et en capacité d'assurer la garde de leurs enfants dans des conditions satisfaisantes. Il s'appuie sur la mobilisation des capacités de la famille pour répondre aux problématiques identifiées, selon des méthodes dites d'« *empowerment* »¹⁴¹ ou « conférence familiale », pratique encore assez peu répandue en France. Prévu pour durer cinq ans, le projet prévoit de suivre au total jusqu'à 68 enfants et 24 familles. L'engagement financier maximal du département serait de 2 492 100 €.

Au démarrage du projet, aucun hébergement de sortie n'était garanti aux familles. Le risque de compromettre la pertinence de cette expérimentation à moyen terme a été pris en compte par le département qui a engagé une concertation avec les acteurs du logement social.

¹⁴¹ Postulat selon lequel il convient de considérer les membres de la famille comme des personnes en capacité d'identifier la ou les problématiques qu'ils rencontrent ou processus par lequel un individu, une communauté, une association, un collectif de travail prend le contrôle des événements qui le concernent.

Le contrat à impact social qui encadre cette opération repose sur une convention cadre qui associe quatre parties prenantes, le temps de l'expérimentation. Pour le projet de Loire-Atlantique, les parties prenantes ont été l'opérateur (i.e. l'organisme en charge de la mise en œuvre du dispositif), le structuteur (société d'investissement intermédiaire entre les différentes parties), l'évaluateur (un cabinet spécialisé en impact social chargé d'apprécier l'atteinte des résultats attendus) et le département qui s'engage à financer le dispositif à hauteur des résultats obtenus.

Si l'intérêt du département pour ce dispositif était lié à la mesure du résultat, pratique très innovante dans le secteur social, les modalités de mesure et d'évaluation de l'atteinte des objectifs du CIS semblent discutables sur plusieurs plans.

Tout d'abord, l'indépendance de la société d'évaluation vis-à-vis du structuteur peut, selon la théorie des apparences, être interrogée. En effet, la société en charge de la structuration du CIS a été hébergée par le cabinet évaluateur dans le cadre d'une convention de sous-location. Cette situation est en contradiction de fait avec l'indépendance attendue de cette société vis-à-vis de toutes les parties prenantes.

Par ailleurs, la mesure du résultat est un enjeu fort du projet, mais le temps¹⁴² consacré à l'évaluation est faible au regard de la complexité du projet et des situations. Le suivi qualitatif du projet programmé à la demande du département est crédité de six jours pour la société chargée de l'évaluation co-construite avec les travailleurs sociaux tout au long du contrat.

En outre, les indicateurs retenus sont simples voire simplistes et ne compensent pas les biais qui résultent de la complexité des situations familiales qui seront concernées.

De plus, la typologie des profils en amont de la prise en charge sur lesquels les parties se sont mises d'accord renforce les risques d'éviction au motif de l'objectif d'atteinte des résultats. L'évaluation qualitative sur la durée du contrat réalisée avec les travailleurs sociaux pourra probablement intégrer les facteurs liés à la complexité des situations ; pour autant l'indépendance de cette évaluation ne peut être garantie si elle s'organise avec les travailleurs sociaux, qui sont des acteurs impliqués du projet. Le cabinet en charge de l'évaluation doit garder de l'indépendance pour apprécier les résultats effectivement obtenus.

¹⁴² 28,5 jours sur cinq ans.

Enfin, dans leur formulation, les indicateurs ne considèrent que les accueils en MECS ou famille d'accueil comme situation de placement ce qui suppose que tout autre type d'accueil (lieu de vie, tiers digne de confiance, hospitalisation, etc.) serait comptabilisé dans les « réussites » dans la mesure où ces alternatives seraient moins coûteuses.

Sur le plan financier, le projet « relais familial » bénéficie d'un préfinancement des investisseurs par le biais de la Fondation des apprentis d'Auteuil. Le montage permet donc de ne pas faire supporter le risque d'un programme innovant au département. En cas d'échec, le département ne rembourse pas les fonds mobilisés. *A contrario*, en cas de succès, le remboursement s'effectue au prorata des résultats positifs obtenus. Le département a voté et affecté une autorisation d'engagement « relais familial 2018 » de 2 492 100 € à hauteur du maximum de la dépense envisagée. Ce montant global comprend également les charges occasionnées par la rémunération des investisseurs dans le cadre du pré-financement. La prime est de 169 728 €, soit 7,5 % des charges totales éligibles de 2 322 372 €. Selon le département il s'agit d'une avance de trésorerie sur la période, dont il estime le coût modéré.

L'ensemble des charges additionnelles, (prime + évaluation + ingénierie) représente 16,75 % des charges opérationnelles éligibles directes.

Cette opération ne présente pas de risque financier puisque les coûts sont connus, mais sa pertinence au regard des surcoûts n'est pas démontrée. Le relais familial a débuté son activité en janvier 2019.

Si les risques financiers et les surcoûts du CIS sont limités, le mécanisme de mesure et d'évaluation des résultats obtenus dans ce projet ligérien, est peu convaincant. En outre, les possibles difficultés d'accès des familles bénéficiaires à un logement pérenne en sortie de mesure, risquent de brouiller l'intérêt de la démarche. Le département, qui a mobilisé des compétences en interne pour suivre ce projet, devra veiller à sa bonne exécution, dans l'intérêt de sa politique de protection de l'enfance.

Annexe n° 10 : l'appel à projet du département de Maine-et-Loire

1. Le choix de recourir à la procédure d'appel à projet pour reconfigurer l'offre

Le département de Maine-et-Loire a adopté, en 2016, un nouveau schéma redéfinissant les orientations données à ses interventions en faveur de l'enfance et de la famille. Ce document affirme une volonté de reconfigurer la totalité de l'offre d'accueil et de prise en charge, jugée insuffisante en volume et géographiquement mal répartie.

Le département a choisi pour ce faire de recourir à la procédure d'appel à projet. Introduit par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite loi HPST, l'appel à projets constitue la procédure de droit commun pour la délivrance des autorisations. La circulaire¹⁴³ accompagnant sa mise en œuvre met en garde les autorités compétentes contre une brusque reconfiguration de l'offre médico-sociale menée par ce moyen, qui n'apparaît pas toujours le plus approprié pour accompagner la restructuration et l'évolution de l'offre. La conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens¹⁴⁴ avec les opérateurs en place est préconisée pour l'accompagnement de la transformation de l'offre existante.

Le département a fait usage de la procédure de droit commun, mettant à profit le terme des autorisations¹⁴⁵ précédemment délivrées pour procéder à des changements d'opérateurs.

Le juge administratif de première instance n'a, *a posteriori*, pas estimé irrégulière la procédure mise en œuvre par le département au regard des arguments de droit dont s'est prévalu un opérateur non retenu¹⁴⁶.

¹⁴³ Circulaire DGCS/SD5B n° 2014-287 du 20 octobre 2014.

¹⁴⁴ La conclusion de CPOM revêt un caractère facultatif, en matière de protection de l'enfance, CASF, art. L. 313-9.

¹⁴⁵ Délivrée, sauf exception, pour 15 ans, l'autorisation est susceptible d'être renouvelée par tacite reconduction sous réserve des résultats de l'évaluation externe à laquelle doivent se soumettre les ESSMS.

¹⁴⁶ TA Nantes, ass. Arpeje 49, 6 décembre 2019, n° 1705685 et 1705672.

2. La mise en œuvre de la procédure d'appel à projet

Deux procédures concomitantes d'appel à projets ont été menées¹⁴⁷. La première concernait l'offre d'accueil de compétence exclusivement départementale et portait sur le déploiement de 583 places, dont 538 avec hébergement et 45 de placement éducatif à domicile (PEAD). La seconde portait sur l'offre d'accueil conjointe avec les services de l'État et portait sur le déploiement de 115 places, dont 75 avec hébergement et 40 d'accueil de jour¹⁴⁸.

Les cahiers des charges présentaient le cadre juridique de la procédure, les principales caractéristiques du projet (zones d'implantation géographique et répartition par tranche d'âge), le public cible et les modalités d'accueil, les activités à mettre en œuvre pour l'ensemble des tranches d'âge, le calendrier à respecter, le type d'opération attendu et les aspects financiers (prix de journée cibles, modalités de financement). La troisième et dernière partie était consacrée au contenu attendu des projets à soumettre : stratégie, gouvernance et pilotage, note méthodologique (décrivant précisément la localisation du foncier, les exigences architecturales et environnementales, les ressources humaines et le dossier financier) et les variantes possibles.

Les critères de sélection étaient les suivants : qualité du projet d'établissement et du projet éducatif (45 %), aspects financiers (40 %) et expérience du candidat (15 %). Dix-sept dossiers ont été déposés par des organismes mutuels ou associatifs et une fondation au titre de l'appel à projets de compétence départementale exclusive, trois au titre de la procédure conjointe département-État.

S'agissant des projets s'inscrivant dans la seule compétence départementale, 15 projets ont été attribués, la procédure ayant été déclarée infructueuse pour un lot. Huit associations ont été retenues et cinq opérateurs précédemment autorisés par le département n'ont pas été retenus, dont un au motif d'un dépassement du délai de dépôt des offres.

¹⁴⁷ Une troisième a été dédiée à la prise en charge des mineurs non accompagnés.

¹⁴⁸ S'agissant des ESSMS intervenant dans le champ de la protection judiciaire de la jeunesse, les textes sont muets quant aux organismes soumis à une autorisation délivrée conjointement par le président du conseil départemental et l'autorité préfectorale. L'insertion de l'offre conjointe dans l'appel à projets a été motivée par la prédominance des places associées à des besoins départementaux.

3. L'offre d'accueil issue des appels à projet s'est rapidement révélée inadaptée aux besoins

Le redéploiement devait initialement être achevé en décembre 2017. Ce terme a été reporté à décembre 2018 et le processus n'était pas achevé en août 2019¹⁴⁹.

Affectée par une évaluation insuffisante des besoins, la capacité d'accueil résultant de cette reconfiguration présente toujours des signes d'insuffisance. Le nombre de mesures en attente de mise en œuvre ou d'enfants placés dans un autre département n'a pas reculé et le centre départemental affiche des durées d'hébergement sans rapport avec l'accueil d'urgence auquel il est destiné. L'augmentation constatée de la part des placements en institution va à l'encontre des objectifs affichés en matière de diversification des modalités de prise en charge.

Le département, à ce jour, adapte la capacité d'accueil dans des proportions parfois différentes des conditions initiales de l'appel à projet donc susceptibles de compromettre le respect du principe d'égalité de traitement des candidats qui s'impose dans cette procédure.

4. Les conséquences du recours à l'appel à projet

Au-delà des contentieux juridiques passés ou en cours, les modalités de reconfiguration de la capacité d'accueil ont eu des répercussions, tant humaines, que sociales et budgétaires.

Les conséquences humaines

Fin septembre 2018, 180 déplacements d'enfants d'une structure d'accueil à une autre, étaient recensés, dont 80 % opérés entre juin et septembre de la même année. 13 autres changements devaient être opérés en 2019.

La majorité des déplacements d'enfants a eu lieu entre juin et juillet 2018 soit plus d'un an après la notification des arrêtés d'autorisation et d'habilitation, ce qui aurait laissé le temps au service ASE du département de préparer les accueils des enfants dans leurs nouveaux lieux d'hébergement. Or, différents témoignages recueillis font état de situations préoccupantes. Le juge des enfants évoque des ouvertures et fermetures « chaotiques » de structures et relate des cas de jeunes sans solution d'accueil durant l'été 2018. Les changements de lieux de vie qui ont amené des bouleversements prévisibles pour les jeunes et les familles ont été insuffisamment accompagnés.

¹⁴⁹ Le nombre de places déployées dans le cadre de la seule compétence départementale peut être estimé à 750 pour un total de 868 habilitées, le taux d'exécution du projet de redéploiement approchant 85 % en juillet 2019.

Ces constats ont été corroborés par des acteurs associatifs faisant état d'accueils réalisés dans l'urgence, sans préparation, ni rencontre avec le référent départemental. Faute d'anticipation, ces changements de locaux et d'équipes ont donné lieu à de nombreux passages à l'acte de la part d'enfants et de jeunes (fugues, actes de violence entre enfants ou à l'égard des éducateurs). Les changements ont également affecté les vies de groupes et les parents qui, pour la très grande majorité, n'ont pas été associés au processus.

Si le département affirme s'être attaché à maintenir au maximum les enfants sur leurs lieux de vie afin d'éviter la perte de repère et favoriser le maintien des habitudes de vie, la réorganisation des services départementaux alors en cours a nécessairement créé des conditions peu favorables à un changement de lieu d'accueil de dizaines d'enfants entre plusieurs sites, *a fortiori* durant la période estivale.

Les conséquences sociales

Le recours à l'appel à projets a été vivement contesté par l'ensemble des associations. Des grèves et manifestations ont été organisées, en particulier au printemps 2018, début de la période de transition.

Le département a mis en œuvre un dispositif d'accompagnement des opérateurs non retenus et de leurs personnels et s'est efforcé de rapprocher ces derniers des associations demeurant actives. Près de 70 employés des associations évincées ont été recrutés par les structures retenues à l'issue de l'appel à projets. Ce bilan demeure incomplet, notamment en ce qu'il ne donne pas de précision sur le nombre total d'employés des associations évincées affectées à la protection de l'enfance en danger.

Les conséquences budgétaires

Le cahier des charges de l'appel à projets de compétence exclusive du département fixait des fourchettes de prix de journée cibles à atteindre par les candidats. Les objectifs financiers assignés aux dispositifs les plus coûteux paraissent, dans les faits, peu réalistes. De fait, les prix de journée effectifs de 2019 sont, en moyenne, de l'ordre de 10 à 20 % supérieurs aux tarifs attendus de l'appel à projets.

Les coûts de ces dispositifs ont été alourdis par des décisions de la collectivité départementale postérieures à l'appel à projets (reprise de personnels ou de biens immobiliers appartenant à des associations non retenues). La nécessité de renforcer les moyens éducatifs pour permettre la prise en charge de situations « complexes » ou faire face à des taux d'occupation supérieurs aux prévisions, pendant les week-ends et vacances scolaires, contribuent également à ce renchérissement.

Enfin, le maintien en activité d'associations non retenues dans le cadre de l'appel à projets a également contribué à éloigner les réalisations budgétaires des prévisions initiales. Ce seul maintien de près de 70 places en dehors de tout fondement procédural a ainsi occasionné une dépense supplémentaire de l'ordre de 4,4 M€ en 2019¹⁵⁰.

Les conséquences sur la qualité de la collaboration avec le secteur associatif

Le recours à la procédure de l'appel à projets a tendu les relations avec le secteur associatif qui n'a pas été mis en situation de contribuer au pilotage de la politique publique de protection de l'enfance, puisque devant répondre à un cahier des charges à la définition duquel il n'a pas eu le sentiment d'être associé. La coordination inter-associations qui existait avant l'appel à projets n'a pas résisté à la mise en concurrence des différentes associations entre elles.

¹⁵⁰ ARPEP Les Écureuils (accueil singulier) : sept places (0,5 M€), ARPEJE Rive Bleue (internat) : 27 places (1,7 M€), ARPEJE Tournemine (internat) : 27 places (1,7 M€) et APIJ Pégase (internat) : six places (0,5 M€).

Annexe n° 11 : un exemple de mutation dans le champ des associations gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux

1. Le village d'enfants Pierre et Paule Saury de Châtillon-en-Bazois (Nièvre), une association ancienne, en difficulté dans le pilotage de l'établissement.

Le Village d'enfants Pierre et Paule Saury de Châtillon-en-Bazois est un établissement dédié à l'accueil des fratries, relevant du statut associatif et créé en 1974. Il dispose d'une capacité d'accueil de 112 places.

Entre l'automne 2015 et le printemps 2016, le village d'enfants a signalé au service d'aide sociale à l'enfance du département de la Nièvre l'existence en son sein de graves dysfonctionnements. Le nombre de ces « *informations préoccupantes* » (neuf), le nombre d'enfants concernés (une trentaine) et la gravité des faits (comportements à connotation sexuelle entre mineurs) sur une durée relativement réduite, ont alerté le département. Ainsi, en avril 2016, le Président du conseil départemental a utilisé le dispositif dit « *d'administration provisoire* », qui lui permet de suspendre les compétences de l'association gestionnaire d'un établissement social et d'en confier la direction à un tiers.

Après sa nomination, l'administratrice provisoire a très rapidement produit un premier rapport d'information au département. Elle y soulignait les insuffisances dans le pilotage de l'établissement, visibles en particulier à travers l'absence de traitement en interne des informations préoccupantes transmises au département. De même, jusqu'à l'intervention de cette experte extérieure, les administrateurs n'avaient pas pris conscience de la gravité de la situation. Ainsi, les instances de la gouvernance associative n'apparaissaient pas en mesure de contrôler assez finement la gestion de la structure pour en identifier et traiter les dysfonctionnements. Cette crise s'inscrivait d'ailleurs dans une difficulté structurelle à impulser des changements au sein de cette structure. Ainsi, un rapport d'inspection du département daté de 2014, qui soulignait déjà un certain nombre de faiblesses et proposait des voies d'amélioration, n'avait pas été suivi d'effet.

Face à ces constats, les administrateurs de l'association ont conclu qu'ils ne pouvaient continuer à gérer seuls l'établissement.

2. Le Groupe SOS, des modalités d'expansion en question

Le conseil d'administration de l'association gestionnaire du village d'enfants a donc décidé d'arrimer celui-ci à un acteur d'envergure, en demandant la formulation d'offres de reprise. À l'issue d'une sélection menée par les administrateurs de l'association, la candidature du Groupe SOS a été retenue.

Le choix du Groupe SOS a été en partie motivé par les modalités d'intégration que celui-ci proposait. Alors que les autres candidats à la reprise proposaient une fusion-absorption (l'association gestionnaire du Village d'enfants aurait alors été absorbée par une association plus importante et aurait par conséquent cessé d'exister), le projet du Groupe SOS permettait le maintien de la structure associative locale. L'adhésion au Groupe SOS peut en effet être réalisée par une simple modification des statuts de l'association gestionnaire de l'établissement.

En règle générale, une association s'organise autour de membres – des personnes physiques le plus souvent – qui, réunis en assemblée générale, prennent les décisions les plus importantes et élisent le conseil d'administration, instance exécutive chargée de la gestion de l'activité.

Le principal objet de la modification des statuts proposés par le Groupe SOS était de réserver la qualité de membres de l'association gestionnaire non plus à des personnes physiques mais à des personnes morales, les quatre associations composant le groupe SOS. Doté d'une majorité immuable aux assemblées générales, le Groupe SOS a ainsi autant de pouvoir sur cette association remaniée que sur les établissements qu'il gère directement. S'il résulte bien de ce processus une survivance de l'association « locale » gestionnaire du Village d'enfants, cette association, qui ne compte que le Groupe SOS comme membre, n'a aucune vie propre. Le directoire de l'association est présidé par le président du directoire du groupe SOS et ses autres membres sont les directeurs généraux du groupe. Le président administrateur unique de l'association est depuis le mois de juin 2018 une administratrice du groupe SOS jeunesse. Enfin, la directrice du village est placée sous l'autorité hiérarchique de la directrice générale adjointe du groupe SOS jeunesse.

Ainsi, alors que la possibilité de voir survivre une structure associative locale après le processus d'intégration à un grand groupe a joué un rôle non négligeable dans le choix du Groupe SOS comme repreneur du Village d'enfants, la vie associative n'est, depuis cette évolution, rien d'autre qu'une formalité.

3. Le bilan de la reprise : un travail approfondi sur la qualité de la prise en charge, un manque de transparence sur le plan financier

En ce qui concerne la qualité de la prise en charge, le Groupe SOS travaille activement à l'atteinte des objectifs fixés au moment de la reprise. Ainsi, une démarche approfondie de renforcement de la qualification des salariés a été mise en œuvre. Les procédures internes ont été formalisées et sont globalement respectées (contrôle des incompatibilités, procédures de signalement et de traitement des informations préoccupantes, gestion des dossiers des enfants, etc.). De même, le projet individuel de l'enfant est en cours de généralisation, le règlement de fonctionnement a été édicté en 2019 et une démarche qualité a été engagée grâce au recrutement d'une cheffe de service dédiée. Pour la mise en œuvre de ces évolutions, le Groupe SOS a pu s'appuyer sur une décision budgétaire particulièrement favorable du département de la Nièvre, alors même que la précédente gestion subissait une pression financière importante : d'une part, le département a augmenté en 2016 (pendant l'administration provisoire) son prix de journée, occasionnant une augmentation de 10% des recettes de fonctionnement ; d'autre part, il a forfaitisé en 2018 la dotation attribuée à l'établissement en se basant sur les recettes perçues en 2016, alors même que le nombre d'enfants accueillis avait significativement baissé, entraînant une nouvelle augmentation de 17 % des recettes par enfants accueillis.

En ce qui concerne la gestion financière de l'établissement, il apparaît que le département de la Nièvre, principal financeur de la structure, doit renforcer les contrôles qu'il mène en tant qu'autorité de tarification. Ainsi, plusieurs entités du Groupe SOS (l'association-mère « Groupe SOS Jeunesse » pour l'appui à la gestion de la structure, le GIE Alliance gestion pour les prestations de tenue de la comptabilité, de la paie et l'informatique, la SARL Alterna pour la gestion des biens immobiliers), facturent des prestations de service à l'association-filiale du Village d'enfants. Ces mouvements représentaient 0,25M€, soit près de 20 % des dépenses hors charges de personnel, impôt et charges non décaissables.

Ce type de flux financiers n'est pas rare dans le champ social et médico-social : la comptabilité des établissements sociaux et médico-sociaux prévoit d'ailleurs une stricte séparation entre les budgets des établissements et ceux des associations gestionnaires. Dès lors qu'une association gère plusieurs établissements, il est en effet tout-à-fait souhaitable et nécessaire que le siège de l'association, qui fournit des prestations de service à l'établissement (gestion de la paie, des achats, mutualisation de services, établissement de procédures internes, etc.), soit financé par les établissements et services qui bénéficient de ces prestations. La réglementation prévoit qu'en cas de facturation de telles prestations, que le code de l'action sociale et des familles appelle des « *frais de siège* », l'association gestionnaire soit dans l'obligation de fournir un certain

nombre d'informations à l'autorité de tarification, permettant à celle-ci d'en contrôler la proportionnalité. Or, ce dispositif ne s'applique qu'au cas où une même entité juridique (une association par exemple) gère plusieurs établissements ou services. *A contrario*, il ne s'applique pas aux relations de prestations de service délivrées par un siège qui aurait une personnalité juridique distincte de celle de l'association gérant l'établissement. Ainsi, les flux financiers entre l'association du village d'enfants et les autres entités du Groupe SOS échappent à ce dispositif de transparence. Ils doivent en conséquence faire l'objet d'une attention particulière de la part du financeur.

Ayant elle-même effectué le contrôle des prestations de siège facturées au village d'enfants par le Groupe SOS, la Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a jugé « *urgent* » de remédier aux carences importantes d'information sur la nature de ces flux, sur leurs modes de calcul et sur les prestations qui en constituent les contreparties.