

RAPPORT PUBLIC THEMATIQUE

« LA PROTECTION DE L'ENFANCE »

- OCTOBRE 2009 -

	Pages
<i>Délibéré</i>	<i>III</i>
Introduction	1
Chapitre I - L'entrée dans le dispositif de protection	13
I - L'identification des situations de danger	15
A - La provenance des informations préoccupantes....	15
B - Le recueil et le traitement des informations préoccupantes.....	20
II - Les décisions de protection	23
A - L'équilibre entre décisions administratives et judiciaires.....	23
B - Les modalités de décision.....	32
Chapitre II - La prise en charge des mineurs en danger..	41
I - La diversité des structures de prise en charge des enfants	43
A - L'état des lieux.....	43
B - La place et les spécificités des structures associatives.....	45
C - Le rôle désormais marginal des services de l'Etat..	45
II - L'évolution de l'offre de prise en charge	50
A - Les schémas départementaux.....	50
B - Le choix et le financement des structures de prise en charge.....	54
C - La rigidité de l'offre.....	61
III - La qualité des prises en charge	66
A - Les prises en charge à domicile.....	66
B - Les mesures de placement.....	72
C - L'organisation du parcours des enfants.....	84
D - Le contrôle et l'évaluation des structures.....	90

	Pages
Chapitre III - L'élaboration et la conduite d'une politique de protection de l'enfance.....	101
I - Les acteurs.....	103
A - Le département.....	103
B - L'État.....	112
C - La création de l'ONED.....	123
II - Les fonctions communes.....	126
A - La collecte des statistiques.....	126
B - L'évaluation des résultats.....	131
Conclusion générale.....	137
<i>Annexe – Répertoire des sigles.....</i>	<i>143</i>
Réponse du Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la justice et des libertés.....	145
Réponse de la Secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité, auprès du Ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville.....	148
Réponse du président de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (UNASEA).....	155
Réponse du Président de l'observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS).....	156
Réponse du Président de la Fondation d'Auteuil.....	160
Réponse du Président du conseil général des Alpes-Maritimes.....	161
Réponse du Président du conseil général du Cantal.....	161
Réponse du Président du conseil général du Rhône.....	162
Réponse du Maire de Paris.....	164

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « La protection de l'enfance ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après avoir tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Séguin, Premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mme Ruellan, MM. Descheemaeker, Hespel, Bayle, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Sallois, Hernandez, Mme Cornette, présidents de chambre maintenu en activité, MM. Billaud, de Mourgues, Richard, Devaux, Arnaud, Bouquet, Gillette, Duret, Ganser, X.H Martin, Troesch, Thérond, Mme Froment-Meurice, MM. Beysson, Cazanave, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Freches, Duchadeuil, Moulin, Lesouhaitier, Lefas, Schwerer, Durrleman, Cazala, Gauron, Dupuy, Mmes Morell, Fradin, MM. Braunstein, Brochier, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, MM. Lévy, Bernicot, Deconfin, Phéline, Mme Ulmann, MM. Bertucci, Tournier, Mme Darragon, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Davy de Virville, Couty, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Pétel, Mme Camby, MM. Valdigué, Ténier, Lair, Mme Trupin, M. Corbin, Mme Froment-Védrine, MM. Ravier, Doyelle, Ménard, Mme Dos Reis, MM. De Gaulle, Uguen, Prat, Salsmann, Martin (Claude), Bourlanges, Le Méné, Castex, Urgan, Baccou, Mme Malgorn, MM. Sépulchre, Arnaud d'Andilly, Mousson, Guéroult, Mme Bouygar, M. Chouvet, Mme Démier, M. Hernu, Mme Vergnet, conseillers maîtres, MM. Bille, Cadet, Pélissier, Schott, Hagelsteen, Klinger, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Colin, chargé de mission.

Etait présent en qualité de rapporteur et n'a pas pris part aux délibérations : M. Christian Carcagno, président de section (chambre régionale des comptes d'Ile-de-France).

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 30 septembre 2009

Ce rapport a été élaboré par une formation commune aux juridictions financières à partir d'enquêtes effectuées par deux chambres de la Cour des comptes et dix chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)

A présidé la formation commune :

M. Bertrand Schwerer, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

Ont été membres de la formation commune :

Au titre de la Cour des comptes :

M. Jean-Pierre Bayle, conseiller maître (*actuellement Président de la cinquième chambre de la Cour des comptes*) ;

Mme Dominique Malébat-Mély, conseillère maître (cinquième chambre) ;

M. Gérard Moreau, conseiller maître (quatrième chambre) ;

M. Jacques Ténier, conseiller maître (cinquième chambre) ;

M. Géraud Guibert, conseiller maître (quatrième chambre).

Au titre des chambres régionales et territoriales des comptes :

M. Michel Raséra, Président de la CRC de Bretagne ;

M. Thierry Mourier des Gayets, Président de la CRC du Nord-Pas-de-Calais ;

M. Pierre Rocca, Président de la CRC du Centre ;

M. Christian Carcagno, Président de section (CRC d'Ile-de-France).

Ont effectué la synthèse des enquêtes :

Au titre de la Cour des comptes :

Mme Nathalie Casas, conseillère référendaire (quatrième chambre) ;

Mme Marie-Christine Dokhélar, conseillère référendaire (cinquième chambre) ;

M. Jean-Baptiste Gourdin, conseiller référendaire (quatrième chambre) ;

Au titre des chambres régionales et territoriales des comptes :

Mme Sylvie Boutereau-Tichet, première conseillère (CRC d'Ile-de-France) (*actuellement conseillère référendaire à la Cour des comptes*) ;

M. Gilles Bizeul, premier conseiller (CRC d'Ile-de-France) ;

M. Fabien Filliatre, premier conseiller (CRC de Bretagne).

Ont participé aux enquêtes :**Au titre de la Cour des comptes :**

M. Marc Breyton, conseiller maître ;

M. Jean-Yves Audouin, conseiller maître en service extraordinaire ;

Mme Christine Abrossimov, rapporteure ;

M. Pierre-Henri Culaud, rapporteur ;

Mme Chantal Audouin-Galmard, assistante ;

M. Claude Gérin-Roze, assistant ;

Au titre des chambres régionales et territoriales des comptes :

MM. Michel Génèteaud, Roberto Schmidt, Présidents de section ;

Mmes Anne Gandon, Paule Guillot, Bernadette Longchamp, Michelle Pannetier-Alabert, Danièle Rois, premières conseillères ;

MM. Patrice-Luc Adment, Patrick Barbaste, Frédéric Blache, François Gajan, Luc Héritier, Stéphane Lucien-Brun, Richard Monléon, Stéphane Morel, Philippe Parlent-Pinet, Prioleaud, Thomas Roche, Jean Voizeux, premiers conseillers ;

Mmes Monique Chabin, Catherine Clavier, Marie-Chantal Duperval, Frédérique Félix, Espérance Gomez, Monique Mace, Anne Miscopein, Evelyne Uzan, assistantes ;

MM. Xavier Boschet, Fabrice Boudou, Antoine Gilbert, Richard Jouquan, David Le Men, assistants ;

Mlle Carole Marteau, documentaliste référente.

Introduction

Au sens le plus large, la protection de l'enfance désigne un ensemble de règles et d'institutions, qui ont pour objet de prévenir les dangers auxquels un mineur peut être exposé. Ainsi la surveillance du respect des obligations scolaires, les visites médicales obligatoires, la prévention des comportements addictifs, la police des sites Internet, constituent des mesures de protection de l'enfance. Dans un sens plus restreint, qui sera celui du rapport, la protection de l'enfance vise les politiques ou les mesures directement tournées vers les mineurs, tendant à prévenir ou suppléer une défaillance familiale. Elle se caractérise par l'immixtion consentie ou imposée d'un tiers dans l'éducation des enfants, en soutien, voire en substitution partielle ou totale des parents.

Elle est définie à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) : « *la protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs* »¹. C'est à cette conception que se réfère implicitement l'article 375 du code civil « *si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par la justice* ».

En France, la protection de l'enfance ainsi conçue peut être assurée sous une forme administrative ou sous une forme judiciaire. La protection administrative est placée sous la responsabilité du président du conseil général, qui l'assure par la voie du service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ; la protection judiciaire est mise en œuvre par un juge spécialisé, le juge pour enfant.

1 - Une organisation complexe, héritée de l'histoire

L'assistance aux enfants a été longtemps laissée à l'initiative des œuvres religieuses et limitée aux enfants abandonnés. En 1793, la Convention affirme que « *la Nation doit assurer l'éducation physique et*

1) La protection de l'enfance concerne également les jeunes majeures de mois de 21 ans qui peuvent, depuis l'abaissement de la majorité à 18 ans, faire l'objet de mesures de protection. Par simplification, le terme « enfants » employé dans le présent rapport inclut l'ensemble des personnes protégées.

morale des enfants connus sous le nom d'enfants abandonnés ». En 1811, la prise en charge des enfants abandonnés devient une mesure d'assistance obligatoire : hôpitaux et hospices sont tenus d'accueillir les enfants trouvés, abandonnés ou orphelins, et bénéficient à cette fin de financements publics.

Le dernier quart du 19^{ème} siècle voit s'affirmer la place de l'État dans le domaine social. La loi du 24 juillet 1889, en créant la possibilité de déchéance judiciaire de la puissance paternelle, fonde véritablement la protection judiciaire de l'enfance face au pouvoir discrétionnaire du père qui prévalait auparavant.

La protection administrative et la protection judiciaire de l'enfance en danger se sont ensuite développées de manière parallèle. En 1958 apparaît clairement la distinction entre les deux niveaux de protection. La protection judiciaire est régie par l'ordonnance n° 58-1301 du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger. Cette ordonnance regroupe au sein du code civil, sous le terme d'assistance éducative, la législation relative à la protection judiciaire des mineurs et la modernise ; elle la confie au juge des enfants créé par l'ordonnance n° 456174 du 2 février 1945, relative à la justice pénale des mineurs. La protection administrative de l'enfance est organisée par l'ordonnance n°59-35 du 5 janvier 1959 modifiant et complétant le code de la famille et de l'aide sociale, qui confie cette mission à un directeur départemental sous l'autorité du préfet (directeur départemental de l'action sanitaire et sociale qui devient, en 1977, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales).

Avec la décentralisation opérée par la loi du 22 juillet 1983, le choix a été fait de tracer une frontière subtile entre les compétences exercées par les départements et celles qui continuent de relever de l'État. On aurait pu concevoir un système décentralisant la protection administrative aux départements et laissant aux services de l'État la compétence en matière de protection judiciaire. Mais le législateur a préféré confier au département non seulement la protection administrative, sous le terme d'aide sociale à l'enfance, mais aussi la mise en œuvre des mesures de protection judiciaire. Seules les mesures confiées au secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), les mesures d'investigation et les mesures de protection des jeunes majeurs fondées sur le décret du 18 février 1975 restent de la compétence de l'État.

Ce faisant, le législateur a voulu éviter que se développe une branche judiciaire de la protection de l'enfance coupée des autres dispositifs, « avec le risque à la fois de suréquipements et de filières

ségrégatives »², alors que les jeunes qui font l'objet d'une mesure judiciaire ont, souvent, fait l'objet d'une mesure administrative auparavant. Subsidiairement, il a pu s'agir aussi d'inciter le département à mieux assumer sa mission de protection administrative sans s'en décharger sur le juge, puisque le financement des mesures de protection judiciaire lui incombe aussi.

Ces choix ont contribué à créer une situation complexe. D'un côté, le département est responsable de la politique d'aide sociale à l'enfance, c'est-à-dire de la protection administrative des mineurs en danger, mais la majorité des décisions lui échappent et sont prises par les juges. D'un autre côté, s'agissant du volet judiciaire de la protection de l'enfance, le dispositif actuel ne repose pas sur un véritable transfert de compétences, mais plutôt sur un exercice partagé des compétences qui a été institutionnalisé : les départements, collectivités territoriales autonomes, se trouvent au cœur de l'exécution de décisions de justice qui, en tant que telles, continuent de relever des missions régaliennes de l'État. La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a réaffirmé le rôle pilote du département.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

La loi définit pour la première fois les objectifs et le champ de la protection de l'enfance (voir supra), qui concerne la sphère familiale et l'exercice des responsabilités éducatives.

La loi vise à renforcer la prévention pour venir en aide aux enfants et à leurs parents. Pour détecter plus tôt et traiter plus efficacement les situations de danger, elle prévoit la mise en place dans les départements d'une « cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes » et un « partage d'informations entre professionnels du travail social et de la protection de l'enfance habilités au secret professionnel ». Elle distingue d'une part la notion d'information préoccupante, transmise à la cellule départementale, d'autre part le signalement, réservé aux transmissions à l'autorité judiciaire.

Elle réaffirme le rôle central du département, notamment dans le recueil des informations, et crée des observatoires départementaux de la protection de l'enfance.

Elle diversifie les modes de prise en charge, donnant une base légale à l'accueil de jour sans hébergement pour « apporter à l'enfant un soutien éducatif et à sa famille un accompagnement dans l'exercice de sa fonction parentale » ; elle instaure l'accueil périodique qui permet d'éloigner temporairement le mineur de sa famille.

2) Le dispositif français de protection de l'enfance, J.P. Rosenczveig, Editions jeunesse et droit, 2005, p. 1066

La complexité de l'organisation de la protection de l'enfance tient également à la place éminente des associations dans les dispositifs administratifs comme judiciaires. Héritières d'institutions qui s'occupaient d'enfants en difficultés bien avant la création du cadre juridique actuel de la protection judiciaire et administrative, elles peuvent se prévaloir d'une légitimité historique.

Elles assurent l'exécution d'une part importante, bien que difficile à quantifier, des mesures administratives et judiciaires. Plus de 80 % des maisons d'enfants à caractère social, par exemple, sont gérées par des associations. L'immense majorité des mesures éducatives sont exécutées par elles. La plupart des éducateurs sont leurs salariés. Les associations sont donc les opérateurs principaux de la protection de l'enfance administrative comme judiciaire.

Au total, dans le dispositif, tel qu'il existe aujourd'hui, des mesures de protection de même nature peuvent être décidées par les autorités administratives et les autorités judiciaires. Dans un cas comme dans l'autre, elles sont mises en œuvre le plus souvent par les mêmes professionnels, extérieurs à la justice et à l'administration.

2 - Les mesures de protection de l'enfance

Seules les aides financières ou les aides à domicile effectuées par un technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF) relèvent exclusivement de la protection administrative. Les autres mesures, qu'elles soient décidées dans un cadre judiciaire ou administratif, recouvrent des prestations identiques. Elles peuvent être :

- une mesure éducative désignée sous le nom d'aide éducative en milieu ouvert (AEMO) lorsqu'elle est décidée par un juge et, en général, sous l'appellation d'aide éducative à domicile (AED) lorsque l'origine en est le département. Dans les deux cas, la mesure est exécutée au domicile de l'enfant par un éducateur fonctionnaire ou salarié d'une association habilitée ;
- le retrait de l'enfant de son milieu familial, convenu entre les représentants de l'autorité parentale et le Département ou sur décision de l'autorité judiciaire (procureur ou juge pour enfants). Le mineur est alors placé au foyer d'une assistante maternelle ou dans un établissement spécialisé qui peut dépendre du ministère de la justice (PJJ), du Département ou d'une association habilitée. Lorsque le placement est décidé par le juge pour enfants, ce dernier peut aussi confier le mineur à un tiers digne de confiance ou désigner lui-même la structure d'accueil (on parle alors de placement direct).

Au 31 décembre 2007, la DREES dénombrait 292 417 mesures d'AED/AEMO ou de placement, concernant environ 1,7 % des jeunes de la tranche d'âge de moins de 21 ans.

Les mesures de protection sont réparties presque à égalité entre les aides éducatives au domicile parental et l'accueil des enfants hors du domicile : 145 566 enfants bénéficiaient d'une action éducative tandis que 146 851 enfants étaient accueillis hors du domicile parental. Environ 30 % des enfants accueillis à l'ASE ont entre 11 et 15 ans.

**Tableau 1 : Effectifs de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE)
au 31 décembre – France entière (*)**

	2003	2004	2005	2006	2007
AIDE SOCIALE Á L'ENFANCE	272 251	278 973	283 126	287 692	292 417
Enfants accueillis à l'ASE	139 833	144 104	142 430	145 437	146 851
Enfants confiés à l'ASE	116 196	119 366	121 298	123 663	125 889
Placements directs par un juge	23 637	23 088	22 782	21 774	20 962
Actions éducatives	132 418	136 519	139 046	142 255	145 566
Actions éducatives à domicile	35 719	37 284	36 517	38 029	40 427
Actions éducatives en milieu ouvert	96 699	99 235	102 529	104 226	105 139

(*) Hors mesures financées par le ministère de la justice, soit en 2006 environ 8 500 mesures, principalement d'AEMO.

Source : DREES, *Séries statistiques n° 130 – avril 2009*

Environ 80 % des mesures sont d'origine judiciaire. Cette prépondérance – aussi appelée « judiciarisation » - est une réalité ancienne, qui s'est accentuée : en 1992, les décisions judiciaires représentaient déjà près de 72 % des mesures. La hausse de l'activité civile des juges des enfants continue à se vérifier en 2007 quel qu'en soit l'indicateur de mesure, qu'il s'agisse du nombre de mineurs suivis – passé de 187 430 à 217 884 entre 2000 et 2006, soit une hausse de 16 % - ou du nombre des mesures prononcées (mesures nouvelles et mesures renouvelées), en augmentation de 265 347 à 329 501 soit de 24 % durant la même période.

3 - Les dépenses de protection de l'enfance

La charge financière de la protection de l'enfance incombe essentiellement aux départements puisqu'ils financent l'ensemble des mesures qu'ils décident mais aussi la majorité des mesures décidées par le juge. Seules les mesures d'investigation décidées par les juges et les

mesures que ces derniers confient aux établissements et services de la PJJ sont à la charge de l'Etat.

Les dépenses brutes des départements au titre de l'ASE représentaient 5,85 Md€ en 2007. Les dépenses nettes, c'est-à-dire les dépenses effectivement assumées par les départements³, étaient à peine moins élevées (5,82 M€).

Tableau 2 : Dépense brute d'ASE des départements (2007)

En euros

Total	5 853 646 242
Prévention spécialisée	250 390 648
Allocations	291 410 493
Actions éducatives	381 837 484
Placements	4 572 263 133
<i>dont assistants familiaux</i>	1 533 067 568
<i>dont établissements</i>	2 917 440 363

Source : DREES. Données provisoires

Les placements représentent en 2007 une dépense brute de 4,57 Md€, soit 78 % de la dépense brute d'aide sociale à l'enfance des départements. Les placements en établissements, 2,9 Md€, représentent la moitié de la dépense brute totale, alors même que les enfants placés en établissement (57 961 au 31 décembre 2007) sont moins nombreux que les enfants placés en familles d'accueil (68 306). Ceci s'explique par le coût de prise en charge, plus élevé en établissement qu'en famille d'accueil : en 2007, un placement en établissement coûte en moyenne 60 804 €, contre 22 157 € pour un placement en famille d'accueil (France entière).

Les autres dépenses sont plus faibles : la prévention spécialisée (250 M€ en 2007), les allocations versées au titre de la protection de l'enfance (291 M€) ou les mesures éducatives (382 M€) représentent globalement moins de 16 % des dépenses brutes.

Les dépenses sont en accroissement régulier depuis au moins 10 ans : en euros constants, l'accroissement de la dépense brute totale a été de 9 % depuis 2002 et de 24 % depuis 1996. Faute de données pertinentes

3) Les départements peuvent exercer des recours en récupération auprès des bénéficiaires de l'aide sociale ou de leur succession. À ces récupérations s'ajoutent des recouvrements sur d'autres collectivités territoriales, des remboursements de participations et de prestations, des mandats annulés ou atteints par la déchéance et des subventions. Les dépenses nettes des départements sont celles restant à la charge des départements après enregistrement de ces recettes.

sur le nombre de mesures⁴, il n'est pas possible de distinguer, dans cette augmentation globale, la part liée au nombre des bénéficiaires et celle tenant au coût unitaire des mesures. La dépense relative aux placements, qui représente en 2007 près de 80 % de la dépense totale d'ASE, enregistre la progression la plus rapide.

Tableau 3 : Évolution des dépenses d'ASE

	1996	2002	2007*	Evolution en euros constants	
				Depuis 1996	Depuis 2002
Dépenses brutes	3 989 633 986	4 885 589 404	5 853 646 242	+24,1%	+9,4%
Dépenses nettes	3 904 201 893	4 808 309 741	5 818 864 004	+26,1%	+10,5%

Source : DREES – France entière (les données 2007 sont provisoires)*

Alors que l'ASE occupait la première place dans les dépenses d'aide sociale des départements en 2002, elle est en troisième position depuis 2006, derrière les charges liées au RMI et aux personnes âgées. En peu de temps, les départements ont dû intégrer, dans leur stratégie et leur organisation interne, l'attribution de l'APA, du RMI, la création des maisons départementales du handicap, et les évolutions de la réglementation de la protection de l'enfance.

L'effort de l'État est moindre. Il est aussi dispersé entre plusieurs administrations et, de ce fait, difficile à quantifier.

En ce qui concerne les ministères sociaux, la protection des mineurs en danger relève principalement du programme « Actions en faveur des familles vulnérables ». Seuls les crédits d'intervention en faveur de la protection des enfants en danger ont pu être évalués par la direction générale de l'action sociale (DGAS). Il en ressort qu'en 2007, la protection de l'enfance représente un montant total de 22,9 M€ soit une part très limitée des crédits du programme⁵. Encore ce montant inclut-il 20,2 M€ de dépenses qui ne relèvent pas à proprement parler de la

4) Les seules données disponibles portent sur le nombre de mesures en cours au 31 décembre de l'année. Ce chiffre constitue une photographie de la population prise en charge à un instant donné et ne peut être comparé au montant de la dépense.

5) L'allocation parent isolé (API) et la protection juridique des majeurs mobilisent la majeure partie des crédits du programme 106 mais n'entrent pas dans le champ de l'enquête.

protection de l'enfance, dans une définition stricte⁶. Le reste de la dépense (2,7 M€), recouvre principalement les subventions versées au groupement d'intérêt public (GIP) Enfance en danger (2 M€), qui regroupe le service national téléphonique de l'enfance en danger (SNATEM) et l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) créé par la loi du 2 janvier 2004⁷, et aux unions et fédérations d'associations de protection de l'enfance (0,7 M€). La dépense en faveur de la protection de l'enfance correspond donc à des crédits très limités, mal individualisés, dans un programme disparate.

De même, au sein du ministère de la justice, les moyens mobilisés par la justice des mineurs, répartis sur plusieurs programmes budgétaires, sont difficiles à évaluer. La PJJ dispose d'une vision précise des moyens qu'elle consacre à la prise en charge des mineurs en danger. Le programme 182 « protection judiciaire de la jeunesse » distingue en deux actions l'exécution des décisions civiles et celle des décisions pénales du juge des enfants. En revanche, il est difficile de quantifier le coût global de fonctionnement des tribunaux pour enfants (TPE) et, a fortiori, d'isoler au sein de ce coût global la part imputable à l'activité civile de ces juridictions. En effet, les tribunaux pour enfants étant dépourvus d'autonomie organique et budgétaire, leurs crédits de fonctionnement sont englobés dans ceux des tribunaux de grande instance et leurs effectifs ne sont pas connus avec précision : si le nombre des juges des enfants est suivi, la Chancellerie n'est pas en mesure d'indiquer le nombre de substituts chargés des mineurs au sein des parquets. Elle ignore en outre combien de greffiers et autres fonctionnaires travaillent aux côtés des juges des enfants.

L'élaboration d'un « document de politique transversale » (DPT) relatif à la justice des mineurs, conformément à la recommandation formulée par la Cour dans son rapport public de 2007, devrait à terme permettre de mieux quantifier les moyens consacrés par l'État à la dimension judiciaire de cette politique. Selon une version provisoire du DPT de décembre 2007, le coût total de la justice des mineurs s'est élevé en 2006 à environ 913 M€. Sur ce total, le volet civil de la justice des mineurs représentait une dépense d'environ 290 M€, dont la majeure partie (85 %) était imputable à la PJJ. Ce chiffre constitue en tout état de cause une estimation minimum, car le projet de DPT comporte, à côté des volets civil et pénal de la justice des mineurs, des fonctions transverses sur lesquelles sont imputés plus de 20 % des crédits.

6) Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) et les maisons des adolescents, qui réunissent les dispositifs sanitaires, sociaux, éducatifs et juridiques auxquels les jeunes en difficultés peuvent avoir recours.

7) Loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance.

Au total, l'effort de l'État en faveur de la protection administrative et judiciaire des mineurs en danger s'élève donc au minimum à 320 M€ et émane très majoritairement des services du ministère de la justice. Cette dépense est environ vingt fois inférieure à celle des départements, qui financent l'essentiel des prises en charge.

4 - L'enquête des juridictions financières

La complexité de l'organisation mise en place pour gérer des masses financières significatives et l'extrême importance du sujet justifient à elles seules que les juridictions financières examinent la politique de la protection de l'enfance.

Elles ont choisi de limiter leur enquête à la protection de l'enfance au sens strict. Elles n'ont pas étendu leurs investigations aux organismes ou aux politiques qui concernent tous les mineurs (éducation nationale, santé publique, protection maternelle et infantile). Elles n'ont pas, non plus, examiné les dispositifs de lutte contre la délinquance. Enfin, la prévention spécialisée, juridiquement rattachée à l'ASE mais étroitement liée à d'autres politiques relevant d'intervenants divers, n'a pas été étudiée en détail (cf. encadré ci-dessous).

La prévention spécialisée

La prévention spécialisée, fondée sur le travail de rue, est une forme d'action éducative individuelle ou collective en direction de jeunes et des familles en difficulté ou « en rupture avec leur milieu », dans des territoires particuliers (zones urbaines sensibles et « lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale »). Elle constitue une compétence du département⁸.

Cette mission est confiée par la loi au service de l'ASE⁹ mais, en pratique, son rattachement administratif est variable : dans l'un des départements contrôlés, les actions de prévention spécialisée sont prises en charge par le pôle « *Intégration sociale* » et non par le pôle « *Enfance-Famille-PMI* ». À Paris, à la date du contrôle, le choix des territoires de la prévention spécialisée n'associe aucun des services chargés de protéger les enfants (ASE, services polyvalents de secteur, services des actions médico-sociales scolaires ou PMI). De nouvelles mesures prévues en 2009 (nouveau schéma, nouvelles conventions avec les clubs de prévention, création de comités de prévention-protection de l'enfance locaux) et la décentralisation annoncée des services de protection de l'enfance devraient permettre une meilleure articulation de services.

8) Article L. 121-2 du CASF.

9) Article L. 221-1-2 du CASF.

Dans l'Yonne, il n'existait pas non plus en 2007 d'articulation entre les équipes de prévention spécialisée et ces services.

Par ailleurs, l'action du département n'est pas exclusive de celle d'autres intervenants. Si la loi la rattache à l'ASE, la prévention spécialisée constitue souvent l'un des volets d'une politique de prévention plus globale, dans le cadre de la lutte contre l'exclusion, de la politique de la ville ou de la prévention de la délinquance¹⁰. Le risque est celui d'une superposition d'interventions dans les mêmes quartiers et à l'égard des mêmes jeunes, relevant d'autorités différentes et avec des objectifs divers.

En 2007, les dépenses des départements pour la prévention spécialisée représentaient 250 M€ Entre 2002 et 2007, elles ont progressé de 30 % en euros courants, soit plus rapidement que les dépenses d'ASE (20 %). Pour autant, elles ne représentent que 4 % de la dépense totale, ce qui infirme le caractère prioritaire souvent attribué à la prévention. Dans les Alpes-Maritimes, néanmoins, ces dépenses ont progressé de 72 % entre 2002 et 2007, et constituent 6 % de la dépense totale.

Les départements urbains consacrent davantage de moyens à la prévention spécialisée, en proportion de la dépense d'ASE totale, que les départements plus ruraux, ce qui accrédite l'idée d'un lien étroit entre prévention spécialisée et politique de la ville.

Les dix chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) (Antilles – Guyane ; Auvergne ; Bourgogne ; Bretagne ; Centre ; Ile-de-France ; Lorraine ; Nord-Pas-de-Calais ; Provence-Alpes-Côte d'Azur ; Rhône-Alpes) qui ont participé à l'enquête ont contrôlé en 2008 le service départemental de l'aide sociale à l'enfance (ASE) de 17 départements¹¹ et cinq foyers ou centres départementaux de l'enfance¹².

Les investigations de la Cour des comptes ont porté sur la justice civile des mineurs et sur les actions des services sociaux de l'État. Le choix des services déconcentrés de l'État a été dicté par deux considérations : constituer un échantillon représentatif des diverses situations locales ; privilégier les départements simultanément contrôlés par les CRC.

10) Ainsi, le guide pratique sur la « prévention en faveur de l'enfant et de l'adolescent », produit par la DGAS à la suite du vote de la loi du 5 mars 2007, rattache la prévention spécialisée à « l'accompagnement des jeunes en situation de risque d'exclusion sociale » (avec les contrats jeunes majeurs et les chantiers de jeunes bénévoles).

11) Alpes-Maritimes ; Bouches-du-Rhône ; Cantal ; Côtes-d'Armor ; Ain ; Drôme ; Finistère ; Ile-et-Vilaine ; Indre-et-Loire ; Loiret ; Morbihan ; Pas-de-Calais ; Rhône ; Paris ; Seine-et-Marne ; Yonne ; Guadeloupe.

12) Loire, Moselle, Haute-Savoie, Morbihan, Ile-et-Vilaine.

Au ministère de la justice, l'enquête a concerné les services de l'administration centrale [directions des services judiciaires (DSJ), de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), des affaires civiles et du Sceau (DACS), des affaires pénales et des grâces (DAPG), des affaires générales et de l'équipement (DAGE)] et les services déconcentrés [directions départementales (DD) et régionales (DR) de la PJJ]. Les investigations ont porté aussi sur 18 tribunaux de grande instance (TGI), auxquels sont rattachés les tribunaux pour enfants, et cinq cours d'appel. Un échantillon plus large de juridictions a été sollicité par voie de questionnaires (18 TGI, huit cours d'appel).

Au ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité, l'enquête a été conduite auprès de la direction générale de l'action sociale (DGAS) et de la direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES). La gestion de la tutelle des pupilles de l'État a été examinée dans 10 directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

La direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur a été consultée, de même que l'Assemblée des départements de France (ADF).

Afin d'étudier l'ensemble de la chaîne des interventions, la Cour a complété ses investigations par les contrôles d'organismes nationaux représentant les usagers, d'organismes gestionnaires¹³ et par des visites d'établissements gérés par les services de l'État ou par des associations¹⁴.

En revanche, les juridictions financières n'ont pu contrôler qu'un nombre restreint d'établissements qui mettent en œuvre les mesures, directement rattachés aux départements ou à la PJJ. En effet, lorsqu'ils sont financés sur la base des prix de journée par les collectivités publiques au titre de l'aide sociale, les établissements associatifs, majoritaires en nombre, ne sont pas soumis au contrôle des juridictions financières. Celles-ci n'ont donc pu que recueillir leurs avis.

13) Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (UNASEA) ; Fédération nationale des associations d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'Etat (FNADEPPE) ; Groupement d'intérêt public « enfance en danger » (GIPED) ; Fondation d'Auteuil « Les Orphelins apprentis d'Auteuil » ; Fondation pour l'enfance. (voir rapport de la Cour des comptes, mars 2009).

14) Dans la Côte-d'Or, le Gers, le Loiret, le Morbihan et l'Yonne.

Dans le cadre de leurs compétences, les juridictions financières n'ont pas cherché à se prononcer sur le bien fondé des décisions individuelles, judiciaires pour la plupart. En revanche, elles ont examiné les conditions de l'entrée dans le dispositif de protection (I) et de la prise en charge des enfants (II). Elles ont enfin analysé l'animation et le pilotage de cette politique par les autorités publiques (III), avec la volonté de déterminer l'efficacité de la dépense publique.

Chapitre I

L'entrée dans le dispositif de protection

L'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance repose principalement sur le département, qui recueille les « informations préoccupantes » et oriente l'enfant, après évaluation, vers une prise en charge administrative ou judiciaire.

L'efficacité de la protection de l'enfance dépend en grande partie de l'organisation de l'entrée dans le dispositif : il s'agit, d'une part, d'assurer l'identification de toutes les situations de danger justifiant une mesure de protection (I) et, d'autre part, de décider ces mesures dans des conditions qui garantissent à la fois l'intérêt de l'enfant et le respect des droits des familles (II).

I - L'identification des situations de danger

Le repérage des enfants dont la situation de danger justifie une mesure de protection est un enjeu crucial dont dépend directement l'efficacité des dispositifs. Les nombreux acteurs susceptibles de transmettre des « informations préoccupantes » doivent être sensibilisés à l'importance de l'enjeu et informés des procédures en vigueur (A). Il faut ensuite veiller à recueillir et traiter toutes ces informations dans des délais maîtrisés et selon des modalités homogènes (B).

A - La provenance des informations préoccupantes

1 - Une réalité mal connue

Il est aujourd'hui impossible de connaître le nombre d'informations préoccupantes adressées chaque année aux départements.

La DREES les a interrogés mais a jugé les données peu fiables et ne les a pas exploitées. La Cour a de fait constaté, dans certains départements, que la fiabilité des données transmises était très incertaine, notamment en raison de l'absence de définition légale de la notion d'information préoccupante, qui laisse aux départements une grande marge d'appréciation. S'y ajoute, dans certains départements (Rhône, Pas-de-Calais), la difficulté à recenser l'ensemble des informations recueillies au sein des différentes unités territoriales.

L'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) est une association qui publiait jusqu'en 2007 une enquête annuelle sur « les signalements d'enfants en danger » et qui a comblé un vide en l'absence d'observatoire public¹⁵. Le nombre de signalements a enregistré

15) Voir en dernier lieu la Lettre de l'ODAS, Protection de l'enfance, novembre 2007.

au cours de la dernière décennie une augmentation sensible, passant d'environ 83 000 en 1998 à près de 98 000 en 2006, soit une hausse de 18 %.

Cependant, cette enquête a reposé sur une méthodologie qui n'est plus cohérente avec les catégories juridiques en vigueur : les signalements recensés par l'ODAS jusqu'en 2006 ne correspondent ni à la notion juridique de « signalement », réservée depuis la loi du 5 mars 2007 à la saisine de l'autorité judiciaire, ni aux « informations préoccupantes » recueillies par les départements, qui peuvent déboucher non seulement sur une mesure administrative ou une saisine judiciaire mais aussi sur une décision de classement. De même, la distinction opérée par l'ODAS entre enfants « en risque » et enfants « maltraités » ne repose sur aucun fondement juridique.

En outre, il n'existe pas de statistiques nationales sur la provenance des informations préoccupantes recueillies. Celles-ci peuvent émaner de sources variées : équipes médico-sociales ou scolaires, associations, professionnels médicaux ou paramédicaux, travailleurs sociaux du secteur, forces de police et de gendarmerie, ou encore particuliers.

Les statistiques tenues localement sur l'origine de ces informations manquent souvent de fiabilité ou de précision et reposent sur des typologies différentes selon les départements.

Néanmoins, ces données montrent qu'une grande partie des informations émane des services des départements (en Ile-et-Vilaine ou en Indre-et-Loire, ils fournissent plus de la moitié des informations recueillies). En particulier, les services sociaux polyvalents de secteur participent souvent activement au repérage des enfants en danger. La contribution des équipes de prévention spécialisée est plus délicate à mesurer : par souci de préserver la relation de confiance qui les unit aux jeunes dont ils ont la charge, les éducateurs de rue peuvent souhaiter ne pas apparaître directement à l'origine d'un signalement.

Les particuliers prennent aussi l'initiative d'un grand nombre d'informations préoccupantes. Ils les adressent parfois directement aux services du département ; la part émanant des particuliers dans le nombre total d'informations préoccupantes recueillies est ainsi de 26 % dans le Finistère, 18 % dans l'Yonne, 15 % en Indre-et-Loire, 10 % en Ile-et-Vilaine. Cependant, une part importante des informations préoccupantes provenant des particuliers transite par le numéro téléphonique national géré par le Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger

(SNATED), qui répercute ces informations vers le département compétent¹⁶.

Le décret du 19 décembre 2008¹⁷, qui charge l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) du recueil de données sur les informations préoccupantes, leur provenance et leur nature, constitue une étape importante. Il appartiendra à l'ONED de préciser la méthodologie des dénombrements des informations qui devront donner lieu à suite. Certains ont commencé à y réfléchir et le ministère a précisé que le travail devait aboutir avant la fin 2009.

2 - Des professionnels inégalement sensibilisés

Le dispositif de recueil des informations préoccupantes doit minimiser le risque de non détection d'enfants en danger mais, également, éviter l'afflux massif d'informations infondées. Il est donc essentiel que le département veille, comme l'article L. 226-2 du CASF l'exige, à ce que l'ensemble des personnes susceptibles de repérer un enfant en danger connaissent les modalités selon lesquelles ils doivent en informer le département.

a) Les actions de sensibilisation engagées

Dans la majorité des départements, l'information et la sensibilisation des professionnels au contact des enfants s'appuient sur l'élaboration et la diffusion de guides spécifiques. Ces documents recensent les différentes formes de dangers, présentent les modalités de saisine des autorités compétentes et dispensent des consignes spécifiques à l'adresse des personnels concernés.

Ainsi, à Paris, dès 1997, un guide du signalement a été réalisé par les cadres médico-sociaux et administratifs du département et soumis, notamment, au parquet des mineurs et au tribunal pour enfants avant sa diffusion aux professionnels de l'enfance. De même, en Ile-et-Vilaine, le

16) En 2006, 6 048 des 38 332 appels qui ont donné lieu à un entretien téléphonique effectif (soit 16 %) correspondaient à une situation dans laquelle on soupçonnait qu'un ou plusieurs enfants étaient en danger (les 84% restants incluent notamment des demandes d'information) et ont fait l'objet d'un compte rendu transmis au département. Cette transmission était pertinente dans près de 80 % des cas et la situation déjà connue du département dans la moitié des cas, selon les retours d'information adressés au SNATED par les départements. Ainsi, le SNATED a permis le repérage d'environ 3 000 nouvelles situations

17) Décret n° 2008-1422 du 19 décembre 2008 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger.

département a produit un guide intitulé « Enfants en danger » diffusé à 8 000 exemplaires dès 1999 et réactualisé en 2004. Dans les Alpes-Maritimes, le guide est aussi disponible en version électronique sur le site du département. Ces guides devraient, pour conserver leur efficacité, faire l'objet de mises à jour régulières et d'envois répétés, ce qui n'est pas toujours le cas.

Le travail d'information et de sensibilisation passe également par l'organisation de formations ou de journées thématiques ou la participation aux formations externes destinées aux travailleurs sociaux et médico-sociaux, aux étudiants en médecine ou aux animateurs intervenant dans les centres de loisirs (Alpes-Maritimes, Ile-et-Vilaine).

Enfin, dans la grande majorité des départements, des protocoles ou conventions ont été conclus entre le département et les différents acteurs afin d'organiser le circuit du signalement, conformément à l'article L. 226-3 du CASF¹⁸. Ce constat rejoint celui de l'ONED, qui relève, dans son rapport annuel 2008, que 28 départements ne se sont pas encore dotés de protocoles avec l'autorité judiciaire et les autres partenaires institutionnels¹⁹.

Certains départements ont conclu des protocoles bilatéraux, comme les Alpes-Maritimes avec les différents partenaires (TGI, éducation nationale, forces de l'ordre). D'autres ont préféré élaborer un document unique pour l'ensemble des acteurs ; c'est notamment le cas dans le Rhône où un protocole unique rassemble, depuis mai 2008, 28 signataires institutionnels, ainsi qu'en Ile-et-Vilaine où, depuis 1999, une charte départementale de prévention et de protection de l'enfance en danger associe le préfet, le président du tribunal de grande instance, le procureur de la République, l'inspecteur d'académie et le président de l'union départementale des associations.

L'efficacité de ces instruments contractuels suppose qu'ils contiennent des éléments concrets sur la cellule départementale de centralisation (v. ci-après), les conditions de sa saisie et le circuit des informations préoccupantes. En outre la mise en œuvre effective requiert des réunions périodiques, des actions d'informations conjointes et des

18) Cet article impose des protocoles entre président du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département, les partenaires institutionnels concernés et l'autorité judiciaire. Selon le guide de la DGAS sur la cellule départementale, ces protocoles doivent préciser le mode opératoire concernant chaque acteur, et les modalités de retour d'information vers les personnes qui ont transmis les informations préoccupantes.

19) Cependant, dans de nombreux cas, le protocole est finalisé mais pas encore signé, ou même simplement en cours de rédaction. Seuls 22 départements sont ainsi dotés d'un protocole finalisé et signé.

actualisations régulières. Or, le département de l'Yonne, interrogé sur ses actions pour faire vivre le protocole qu'il projetait de conclure avec l'éducation nationale et la PJJ, n'a pas fourni de réponse précise.

b) Des résultats inégaux

Les actions de sensibilisation n'ont pas permis de remédier à l'ensemble des difficultés constatées dans les relations entre les départements et les acteurs institutionnels au contact des enfants.

La plupart des départements jugent satisfaisant le partenariat avec l'éducation nationale. Certaines inspections académiques ont engagé des actions de formation en direction des directeurs d'école, développé des outils méthodologiques pour les personnels des écoles, et identifié des personnes ressources au sein des établissements (conseiller pédagogique ou médecin de santé scolaire). Les établissements scolaires connaissent généralement l'existence de la cellule départementale, lui communiquent les informations préoccupantes et l'informent des signalements judiciaires directs qu'ils effectuent.

Dans certains départements, l'éducation nationale est à l'origine d'une part significative des informations préoccupantes (32 % dans l'Yonne, 20 % dans le Pas-de-Calais, 18 % dans le Finistère, 15 % dans l'Indre-et-Loire). Toutefois, le service médico-social de l'éducation nationale du Morbihan n'a adressé aucune information préoccupante au département de 2004 à 2006, ce qui laisse supposer qu'il oriente systématiquement ces informations vers le parquet.

L'impulsion nationale demeure toutefois en retrait : ni la formation des personnels enseignants, prévue depuis 1989, ni l'information des enfants prévue depuis 2000²⁰ n'avaient fait l'objet de textes réglementaires nécessaires lors de l'enquête des juridictions financières. Un décret a finalement été pris le 23 juin 2009, dont il conviendra de suivre la mise en œuvre. De même, l'administration centrale n'assure pas le suivi des informations préoccupantes adressées par ses services aux départements. Si la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) recueille chaque année, auprès des académies, des données sur l'action sociale en faveur des élèves et sur leur santé²¹, qui incluent

20) La loi du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements prévoyait une séance annuelle d'information et de sensibilisation des élèves inscrite dans leur emploi du temps. Un décret devait fixer les conditions d'application de ces deux obligations.

21) Depuis 2002, l'enquête est commune aux médecins, infirmiers et assistants de service social, et centralisée par le conseiller technique social et de santé de l'académie avant envoi à la DGESCO, sans validation par le chef d'établissement.

des informations sur les enfants en danger, ces données, au motif qu'elles seraient peu fiables, ne sont ni exploitées, ni diffusées.

Les médecins, pour leur part, adressent très peu d'informations préoccupantes aux départements et il semble que beaucoup ignorent jusqu'à l'existence de la cellule départementale²². Par exemple, à Paris, les médecins libéraux et hospitaliers ont transmis au département seulement trois informations préoccupantes en 2003, deux en 2005 et aucune en 2006.

Pour combler cette lacune, des actions d'information et de sensibilisation des médecins libéraux et hospitaliers, rappelant, notamment, les nouvelles dispositions législatives sur le secret professionnel partagé sont nécessaires, de même que l'élaboration par les départements de guides et protocoles du signalement associant les conseils locaux de l'ordre des médecins et la participation de ces derniers aux travaux des observatoires départementaux de protection de l'enfance. A Paris, le nouveau protocole établi en janvier 2009 a été signé par la direction générale de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris et présenté au conseil de l'ordre des médecins et aux représentants des réseaux de médecins pédopsychiatriques.

En outre, il apparaît opportun de prévoir la désignation d'un médecin référent comme interlocuteur privilégié de ses confrères pour le recueil d'informations préoccupantes.

B - Le recueil et le traitement des informations préoccupantes

1 - Une centralisation en cours

La loi du 10 juillet 1989²³ faisait déjà obligation au président du conseil général de mettre en place un dispositif de recueil d'informations relatives aux mineurs maltraités et de réponse aux situations d'urgence. L'article L. 226-3 du CASF, dans sa version issue de la loi du 5 mars 2007, renforce le rôle du département et charge le président du conseil général « *du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être* ».

22) Voir en ce sens le rapport annuel 2008 de l'ONED.

23) Loi n°89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.

Pour assumer cette responsabilité cruciale, les départements se sont dotés d'organisations très diverses qui connaissent aujourd'hui des évolutions profondes.

Le recueil des informations préoccupantes est centralisé au siège dans certains départements alors que dans d'autres, il est confié aux unités territoriales. Dans la plupart des cas, les informations peuvent être recueillies indifféremment par le siège ou par les unités territoriales (Alpes-Maritimes, Côtes-d'Armor). Seul le recueil des informations provenant des appels au 119 est toujours centralisé, car le SNATED a souhaité disposer d'un correspondant unique par département.

L'absence de centralisation des informations préoccupantes recueillies par le département empêche de disposer d'une vision d'ensemble sur la provenance de ces informations, les suites qui leur sont données et les délais de traitement. Surtout, elle complique le suivi pourtant indispensable pour garantir que toutes les informations préoccupantes recueillies ont bien été traitées. C'est la raison pour laquelle la loi du 5 mars 2007 impose de centraliser le recueil, le traitement et l'évaluation de ces informations au sein d'une cellule départementale unique.

L'enquête conduite par l'ONED auprès des départements montre qu'à la mi-2008, environ deux tiers des départements étaient dotés d'un dispositif de centralisation du recueil des informations préoccupantes où qu'elles soient recueillies. Si dans 14 départements ce dispositif a été créé pour répondre à l'obligation nouvelle imposée par la loi, le plus souvent, il lui préexistait et a simplement été adapté voire maintenu tel quel.

L'enquête des juridictions financières a confirmé que la plupart des départements s'étaient mis en conformité avec la loi du 5 mars 2007 (Pas-de-Calais, Rhône, Seine-et-Marne, Yonne) ou étaient sur le point de le faire (Alpes-Maritimes). En revanche, à la date de l'enquête, les Bouches-du-Rhône, les Côtes-d'Armor et l'Ille-et-Vilaine, n'étaient pas encore dotés d'un dispositif centralisé.

La cellule est le plus souvent une structure légère (3,6 agents équivalents temps plein – ETP - en moyenne) ; les variations de sa taille reflètent les missions qui lui sont assignées. En effet, elle peut recueillir et orienter elle-même les informations préoccupantes, ou voir son rôle limité à l'enregistrement des informations recueillies à l'échelon local.

La continuité du service est assurée de façons diverses. Certains départements ont tiré les conséquences de l'article L. 226-3 du CASF qui prévoit que le président du conseil général est chargé du traitement des informations préoccupantes « à tout moment » ; ils ont organisé un

dispositif de veille ou d'astreinte, la nuit et le week-end, au sein du service de l'ASE ou par délégation au foyer départemental.

Enfin, des départements ont mis en place un numéro local de téléphone dédié au recueil d'informations préoccupantes. Selon une enquête de l'ONED, c'est le cas dans environ la moitié des départements. Par exemple, l'Ille-et-Vilaine dispose d'un numéro vert départemental accessible 24 heures sur 24, géré par une cellule spécialisée du centre hospitalo-universitaire de Rennes et par le centre départemental de l'enfance (CDE) en dehors des heures ouvrables. Dans certains départements, l'accueil téléphonique concerne toute présomption de maltraitance, d'enfants et d'adultes.

Le maintien de deux niveaux, départemental et national, de recueil d'informations préoccupantes par téléphone, n'est justifié que sous réserve de leur traitement par des professionnels qualifiés et de l'organisation de la réception des appels à tout moment²⁴, éventuellement par conventionnement avec le SNATED.

2 - Une évaluation à développer

Les départements ne disposent généralement pas d'un tableau de bord centralisé permettant de suivre les informations préoccupantes reçues, leur provenance et les suites données. Cela s'explique souvent par l'absence d'outil informatique adapté ; dans les Bouches-du-Rhône, un module informatique était en cours de finalisation en 2007.

Un tableau de bord est pourtant indispensable pour s'assurer qu'aucune information recueillie ne reste sans suite et pour connaître les délais dans lesquels ces informations sont traitées.

Un tel outil permettrait aussi d'évaluer l'efficacité et la pertinence des procédures de signalement. Par exemple, une part importante des signalements débouchant sur une saisine de l'autorité judiciaire ou sur une décision de placement peut amener les services de l'ASE à s'interroger sur le caractère trop tardif de leur saisine, et sur les situations de danger auxquelles les enfants sont confrontés. A l'inverse, un taux élevé de classement sans suite peut révéler une tendance de certains particuliers ou de partenaires à abuser des transmissions d'informations préoccupantes.

Faute de disposer d'un tel outil, les départements ne se sont guère investis dans l'évaluation de l'efficacité de leurs procédures de

24) Certains départements effectuent, lorsque leur service ferme, le renvoi automatique des appels sur le 119, parfois même sans en prévenir le SNATED.

signalement. Dans le Pas-de-Calais, par exemple, la convention relative à la procédure de signalement de l'enfance en danger, conclue entre le conseil général et les partenaires institutionnels, prévoit l'évaluation du dispositif au moins une fois par an mais elle n'a jamais été effectuée.

La création des cellules départementales fournit l'occasion de mettre en place, dans chaque département, un dispositif d'évaluation appuyé sur un tableau de bord permettant de suivre les informations préoccupantes recueillies, leur provenance et les suites qui leur sont données.

II - Les décisions de protection

Lorsque le département recueille une information préoccupante, il peut décider une mesure d'urgence, procéder à une évaluation approfondie en vue d'apprécier la gravité de la situation et la volonté ou la capacité de collaboration de la famille et, en accord avec elle, décider d'une mesure de fond, ou encore estimer que l'information ne suffit pas à établir l'existence d'un danger et attendre d'éventuelles informations complémentaires pour enclencher une évaluation. Il peut aussi, dans certaines conditions, saisir l'autorité judiciaire qui pourra à son tour prononcer une mesure de protection.

La coexistence de deux autorités décisionnelles, le président du conseil général et le juge des enfants, n'est pas spécifique à l'organisation française, mais pose la question de l'équilibre entre ces deux formes de décision (A). Que la décision soit de nature administrative ou judiciaire, la sensibilité des enjeux justifie qu'elle soit prise selon des modalités définies avec précision et appliquées avec rigueur, ce qui n'est pas toujours le cas (B).

A - L'équilibre entre décisions administratives et judiciaires

L'équilibre actuel entre les décisions administratives et judiciaires de protection, caractérisé par une prépondérance des mesures judiciaires souvent critiquée et par une incertitude sur l'objet même de l'intervention du juge, n'est pas satisfaisant.

1 - La prépondérance des mesures judiciaires

a) Une exception française

Le dispositif français de protection de l'enfance reste caractérisé par la prépondérance des mesures judiciaires. Les données de l'ONED²⁵ le montrent clairement : au 31 décembre 2006, 82 % des enfants pris en charge le sont sur le fondement d'une mesure judiciaire. Le taux est de 89 % pour le placement et 76 % pour le milieu ouvert.

Tableau 4 : Mineurs bénéficiant d'une mesure de protection administrative ou judiciaire au 31 décembre 2006 (France métropolitaine)

	Enfants placés	Enfants bénéficiant d'une mesure AED/AEMO	Total ²⁶
Mesures administratives	14 116 11 %	35 918 24 %	50 034 18 %
Mesures judiciaires	114 708 89 %	112 271 76 %	226 979 82 %
Total	128 824 100 %	148 189 100 %	277 013 100 %

Source : ONED, rapport annuel 2008. A partir de données de la DREES et de la PJJ

La prépondérance des mesures judiciaires est une réalité ancienne mais qui s'est accentuée au cours de la période récente : entre 1992 et 2004, la part des mesures administratives dans l'ensemble des mesures de protection a diminué, du moins en ce qui concerne les placements²⁷.

Cette prépondérance existe dans l'ensemble des départements, même si le taux de mesures judiciaires varie sensiblement selon les territoires : il est par exemple supérieur à 82 % dans l'Allier, les Bouches-du-Rhône, la Loire-Atlantique, la Moselle, le Nord, l'Oise, les Pyrénées-Atlantiques, la Somme ou le Val-d'Oise, mais inférieur à 71 % dans les Hautes-Alpes, l'Aveyron, l'Essonne, la Gironde, la Vendée, et les Yvelines²⁸.

25) Rapport annuel de l'ONED, 2008.

26) Les données d'ensemble doivent être interprétées avec précaution car elles ne tiennent pas compte des enfants faisant l'objet d'une « double mesure », que l'ONED estime à environ 4 % du total.

27) ONED, rapport 2006.

28) ONED, rapport 2007. Il s'agit ici de la part des mesures judiciaires dans l'ensemble des mesures de protection, mineurs et jeunes majeurs confondus. Ces chiffres ne peuvent donc pas être comparés avec ceux du tableau 4 qui porte sur les seuls mineurs.

Une étude de législation comparée du Sénat réalisée dans sept pays européens²⁹ montre que, sauf au Danemark, le double niveau de protection, administratif et judiciaire, est une constante : notamment lorsqu'il est impossible d'obtenir l'accord des parents, ou lorsque ceux-ci ne se conforment pas aux mesures prescrites, l'organe administratif chargé de la protection peut saisir la justice. Mais, selon le rapport d'activité de 2004 du Défenseur des enfants, l'importance donnée à la réponse judiciaire distingue la France des autres pays³⁰, qui privilégient l'épuisement préalable de toutes les autres possibilités de négociations avec les parents. C'est le cas des Pays-Bas et de l'Allemagne, mais aussi de l'Angleterre, de la Belgique et du Portugal. Il en va de même au Québec (cf. encadré ci-dessous).

La protection de l'enfance au Québec

Au Canada, la législation civile relève des provinces et, comme la loi française, la loi québécoise sur la protection de la jeunesse privilégie la responsabilisation des parents et le maintien de l'enfant dans son milieu familial. En 2008, 31 689 mineurs bénéficiaient de mesures de protection ; 38 % d'entre eux étaient placés, le plus souvent en famille d'accueil.

Le dispositif québécois comporte, comme le dispositif français, deux types de protection civile des mineurs, administratif et judiciaire, mais l'équilibre y est plus favorable au premier. L'organisation administrative repose sur 18 « centres jeunesse » régionaux dotés chacun d'un directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) dont le rôle est prépondérant.

Le DPJ gère l'ensemble du processus de protection. Destinataire unique des signalements, il déclenche, s'il l'estime nécessaire, l'évaluation de la situation avec l'obligation d'en informer la famille. Ses pouvoirs d'investigation sont importants et il peut recourir aux forces de police. Il établit un « plan de mesures » (aides financières, assistance en milieu ouvert, placement), qui peut aller jusqu'à une recommandation d'adoption plénière.

Le DPJ décide de l'orientation de la procédure : « entente sur les mesures volontaires » ou procédure judiciaire. Il est seul, hormis la famille ou le mineur de plus de 14 ans, à pouvoir saisir le juge civil ; le procureur n'agit qu'en matière pénale. L'intervention du juge concerne les situations dans lesquelles la famille refuse de coopérer ou pour lesquelles le DPJ envisage un placement prolongé. Après avoir statué sur la nécessité d'une protection, le juge ordonne les mesures sur la base de propositions du DPJ. Une commission indépendante peut être saisie par la famille si la décision d'un DPJ ne lui semble pas correspondre au besoin d'un enfant.

29) *Les structures de protection de l'enfance*. Sénat, Législation comparée, n°LC 170, février 2007. Allemagne, Angleterre, Belgique, Danemark, Italie, Portugal et Suède.

30) Le Défenseur parle « d'exception française ».

Le ministère chargé de la santé et des services sociaux a développé un plan stratégique 2005-2010 pour dynamiser ce secteur sensible. L'orientation générale est l'intervention précoce, intensive et en continuité, le plus près possible des milieux de vie. Les préoccupations sont proches de celles de la France : améliorer la prévention (accès des familles vulnérables aux services pour la petite enfance) et l'accessibilité des services psychosociaux pour les jeunes et leur famille. Le raccourcissement des délais est un objectif prioritaire (12 jours pour les investigations, 30 pour la mise en œuvre des décisions de protection).

b) Une « judiciarisation » aux ressorts complexes

La prépondérance des mesures judiciaires suscite des débats depuis de nombreuses années. Pour s'en tenir à des exemples récents, la commission des affaires sociales du Sénat relève, dans son rapport n° 393 du 14 juin 2006, qu'un signalement pour risque sur deux fait l'objet d'une transmission à la justice alors qu'il justifierait la mise en place d'une mesure de protection administrative. De même, l'ONED regrette, dans son rapport annuel de septembre 2005, que « *le recours direct au parquet par les personnels de l'éducation nationale et les médecins perdure pour des situations ne relevant pas d'abus sexuels ou de maltraitance grave* ».

Le recours trop systématique au juge est préjudiciable aux services judiciaires comme aux départements. Ces derniers sont responsables de la définition d'une politique globale de prise en charge des enfants, mais se trouvent en position de simples exécutants de décisions prises par les juges et qui s'imposent à eux.

Pour les services judiciaires, ce recours excessif entraîne une augmentation de leur volume d'activité, qui peut déboucher sur un engorgement et contraindre les juges à réduire la durée moyenne des audiences, à privilégier le traitement des nouveaux dossiers au détriment du suivi des dossiers en cours, ou encore à négliger le dialogue avec les partenaires de la protection de l'enfance. Il incite l'État à renforcer les moyens humains des juridictions pour mineurs ; le nombre total de juges des enfants est ainsi passé de 329 en 1998 à 447 en 2008, soit une augmentation d'environ 36 %, alors que dans le même temps, la population de moins de 20 ans n'a progressé que de 1 %.

Il reste cependant très difficile d'interpréter le taux de mesures judiciaires et son évolution. Ce taux peut en effet refléter un contexte social dans lequel les familles ont plus de difficultés à coopérer. Il peut, à l'inverse, traduire une propension des magistrats à se saisir de situations dans lesquelles une intervention judiciaire n'est pas justifiée. Cette attitude peut être imputable au parquet qui n'exerce pas, à l'égard des

signalements qui lui sont transmis, son rôle de « filtre », ou au juge des enfants qui prononce le renouvellement de mesures judiciaires alors même que la famille accepte désormais de coopérer.

Enfin, un taux élevé de mesures judiciaires peut découler de services de l'ASE qui tendent à saisir de manière trop systématique l'autorité judiciaire. S'il est difficile d'apprécier la fréquence de tels comportements, il peut arriver que les services cherchent à « se couvrir » en sollicitant l'intervention du juge avant même d'avoir constaté le refus de coopération de la famille ou l'inefficacité des mesures administratives.

Le taux de mesures judiciaires comme son évolution doivent donc être interprétés avec une grande prudence, sous peine d'alimenter de faux débats. Dès lors, il conviendrait que l'État et les départements se dotent d'un outil de suivi et d'analyse de l'équilibre entre mesures judiciaires et mesures administratives.

c) L'apport de la loi du 5 mars 2007 et les conditions de son succès

L'intervention du juge repose notamment sur la nécessité d'imposer dans certaines situations la décision de protection, ce qui constitue une atteinte aux libertés individuelles des parents que seule l'autorité judiciaire peut ordonner. Mais les critères fondant le recours au juge plutôt que l'organisation d'une protection administrative ne sont pas simples : protections administrative et judiciaire s'adressent à des publics largement communs, et il n'est pas rare qu'un même mineur bénéficie successivement d'une mesure administrative et d'une mesure judiciaire. Récemment, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) soulignait les conséquences négatives de la « *double entrée indifférenciée* » découlant de l'absence de frontière nette entre protection judiciaire et protection administrative.

La loi du 5 mars 2007 relative à la réforme de la protection de l'enfance, tout en maintenant le double système de protection, a organisé de façon plus précise l'articulation entre les deux types de protection et la subsidiarité de la protection judiciaire par rapport à la protection administrative.

L'article L. 226-4 du CASF limitait depuis 2000 à deux situations la possibilité pour le président du conseil général de saisir l'autorité judiciaire : lorsqu'aucune action ne peut être mise en place en raison du refus de la famille, ou lorsqu'il est impossible d'évaluer la situation. Dans la rédaction de cet article issue de la loi du 5 mars 2007, cette saisine peut intervenir aussi « *lorsque les actions déjà entreprises n'ont pas permis de remédier à la situation* », ce qui montre que la compétence de droit commun est celle du président du conseil général et consacre, au moins

implicitement, la subsidiarité de l'intervention judiciaire. En outre, le circuit du signalement, qu'il émane du conseil général ou des services publics et établissements publics ou privés³¹, passe désormais systématiquement par le procureur de la République.

S'il est trop tôt pour évaluer les effets de cette loi, elle devrait, à terme, modifier l'équilibre entre la protection administrative et la protection judiciaire dans le sens d'une meilleure complémentarité et d'un recours moins systématique au juge³². Toutefois, les nouvelles dispositions ne produiront véritablement leurs effets que si deux conditions sont réunies.

D'une part, la diminution du nombre de signalements judiciaires directs dépendra largement de la réorganisation, dans les départements, du circuit du signalement (cf. supra). La création d'une cellule unique de recueil et de traitement des informations préoccupantes devrait contribuer à l'harmonisation des pratiques au sein du département et à la diminution du nombre de signalements judiciaires directs. Il conviendra également d'informer les personnes au contact des enfants de l'existence de la cellule et des conditions limitatives dans lesquelles la saisine directe de l'autorité judiciaire reste possible.

D'autre part, l'efficacité des nouvelles dispositions suppose que les parquets exercent effectivement le rôle de « filtrage » que ce texte leur confie. Que leur saisine émane d'un particulier, d'un professionnel ou des services de l'ASE, il leur appartient de vérifier que les conditions de l'intervention du juge sont réunies et de renvoyer les signalements ne répondant pas à ces critères aux services de l'ASE, pour évaluation complémentaire ou mise en place d'une mesure de protection dans un cadre administratif.

Or, les magistrats du parquet des mineurs, concentrés sur les affaires pénales et de plus en plus sollicités à l'extérieur des juridictions, ont peu de temps à consacrer à la protection de l'enfance en danger. Ils n'interviennent d'ailleurs qu'exceptionnellement au cours des audiences d'assistance éducative et concluent uniquement sur les affaires particulièrement sensibles ou délicates.

31) « *Les services publics, ainsi que les établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs en danger ou qui risquent de l'être* » conservent la faculté de saisir directement, « *du fait de la gravité de la situation* », le procureur de la République mais, dans ce cas, ils doivent adresser copie du signalement au président du conseil général.

32) Il est néanmoins probable qu'au moins en ce qui concerne les placements, le recours au juge restera prédominant.

De surcroît, ils ne disposent pas d'outil informatique pour opérer un suivi des signalements qui leur sont adressés, de leur provenance et des suites qui leur sont données. La seule information disponible concerne les classements sans suite ; or, les raisons n'en sont jamais explicitées et les parquets ne suivent pas le nombre de cas où ils ont été saisis à tort, sauf à conduire une étude rétrospective *ad hoc* comme dans le Finistère et à Paris. De telles enquêtes ont montré que les parquets s'efforçaient de renvoyer au département les saisines abusives³³.

La Chancellerie doit veiller à ce que les parquets exercent leur rôle de filtrage en les dotant de moyens suffisants et en suivant le nombre de signalements renvoyés aux services de l'ASE.

La problématique de l'équilibre entre protection judiciaire et protection administrative : le cas des jeunes majeurs

Depuis l'abaissement de l'âge de la majorité, les jeunes majeurs (de 18 à 21 ans) peuvent bénéficier d'un double régime de protection, sur le fondement d'une décision du juge des enfants (décret du 18 février 1975) ou du président du conseil général (article L. 222-5 du CASF). Dans les deux cas, la mesure de protection peut prendre des formes variées : observation, action éducative, accueil en établissement. Les frais liés aux mesures judiciaires sont à la charge de l'État (lorsque le juge accorde une décharge au demandeur) tandis que ceux liés aux mesures administratives incombent au département.

Au 31 décembre 2005, on comptait, d'après l'ONED, 22 838 jeunes majeurs protégés, dont 18 617 dans un cadre administratif et 4 221 sur un fondement judiciaire. Parmi eux, une grande majorité (84 %) bénéficiait d'une mesure d'accueil.

Jusqu'en 2005, les juridictions et les services de la PJJ avaient une pratique extensive du dispositif de protection judiciaire, comme la Cour l'avait relevé dans son rapport public particulier publié en juin 2003 « La protection judiciaire de la jeunesse ».

La pertinence d'une prise en charge judiciaire prêtait à discussion, l'intervention du juge n'étant plus justifiée, comme pour les mineurs en danger, par l'atteinte portée aux prérogatives des titulaires de l'autorité parentale.

La PJJ a décidé de réduire les prises en charge de jeunes majeurs qu'elle finançait. La réduction des financements a été organisée par une circulaire du 21 mars 2005 et les directeurs de services ont été invités à vérifier la pertinence des motifs invoqués pour demander la prise en charge de jeunes majeurs.

33) A Paris, le nombre des signalements renvoyés par le parquet vers la cellule départementale a augmenté de manière continue entre 2001 et 2006 ; en 2005, dans 60 % des cas, le renvoi au département a été suivi d'une prise en charge administrative. Dans le Finistère en 2006, sur 458 dossiers transmis par l'ASE, le procureur en a classé 34 sans suite et renvoyé 30 au département.

En dépit de la difficulté de l'exercice, la démarche a abouti. Les crédits alloués par la PJJ au secteur associatif pour la prise en charge des jeunes majeurs sont passés de 114 M€ en 2005 à 58 M€ en 2007 et devraient être ramenés à moins de 16 M€ en 2009.

De leur côté, les départements ont continué de prendre en charge des jeunes majeurs sans qu'un véritable effet de transfert puisse être enregistré. Dans certains départements, on constate certes une progression significative des prises en charge entre 2002 et 2006 (+21% dans les Alpes-Maritimes, +18% dans le Pas-de-Calais) mais il est difficile d'en identifier les causes. Dans d'autres départements, le nombre de jeunes majeurs pris en charge reste stable (Paris, Rhône).

L'ajustement opéré depuis 2005 dans la prise en charge des jeunes majeurs illustre le caractère mouvant de l'équilibre entre protection administrative et judiciaire. Il démontre qu'une politique volontariste peut contribuer au recentrage du juge sur sa vocation première, à savoir assurer la protection de l'enfant lorsque sa famille ne peut ou ne veut coopérer.

2 - L'objet de l'intervention du juge

La question de l'équilibre entre protection administrative et protection judiciaire conduit aussi à se demander jusqu'où le juge doit décider. Le rôle du juge est en effet caractérisé, aujourd'hui, par une certaine ambiguïté : selon les cas, il peut décider d'un type de prise en charge, ou bien désigner également la structure, publique ou associative, chargée d'en assurer l'exécution.

En ce qui concerne le placement, le juge des enfants a ainsi le choix entre confier l'enfant au service de l'ASE (à charge pour ce dernier de choisir la structure chargée d'exécuter la mesure) ou le placer lui-même auprès d'un tiers digne de confiance ou d'un établissement ou service nommément désigné. On parle dans le premier cas de « mandat global » et dans le second de « placement direct ». En cas de « mandat global », la garde juridique du mineur incombe au département, alors qu'en cas de « placement direct » elle échoit à l'établissement ou service chargé d'exécuter le placement.

S'ils demeurent attachés à la faculté de placement direct, les magistrats l'utilisent avec parcimonie : au 31 décembre 2007, on comptait 20 962 mesures de placement direct³⁴ pour 93 884 enfants confiés par le juge à l'ASE ; le nombre de placements directs diminue constamment depuis 2000. Ce chiffre global masque toutefois d'importantes disparités territoriales : la part des placements directs en établissement par rapport

34) Ce chiffre global inclut les placements auprès d'un tiers digne de confiance (11 371) et les placements directs en établissement (8 893).

aux enfants accueillis à l'ASE, en moyenne 6 %, atteint plus de 20 % dans six départements (Cantal, Haute-Loire, Loire, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques, Tarn-et-Garonne) tandis que les juges n'y ont semble-t-il pas recours dans cinq départements (Hautes-Alpes, Haute-Corse, Guyane, Martinique, Oise).

En matière d'AEMO, en revanche, l'article 375-2 du code civil impose au juge de choisir lui-même le service chargé d'exécuter la mesure. Souvent, lorsque le juge confie l'exécution de la mesure à une association, le département n'est pas informé en temps réel et découvre l'existence de la mesure lorsqu'il en reçoit la facture. C'est le cas, par exemple, à Paris ou dans les Bouches-du-Rhône. A Paris, la signature d'un nouveau protocole de signalement devrait améliorer la transmission d'informations. Sauf exceptions, comme dans l'Yonne, le service de l'ASE ne participe pas à l'audience à l'issue de laquelle le juge prononce la mesure d'AEMO. La plupart des départements interrogés ont ainsi admis ne pas disposer d'informations précises sur les mesures d'AEMO qu'ils financent.

Il ne paraît pas opportun de supprimer la possibilité pour le juge de choisir lui-même l'établissement ou service chargé d'exécuter la mesure, que ce soit pour le placement ou l'AEMO : c'est un facteur de souplesse utile, notamment pour surmonter les réticences des établissements à accueillir certains enfants jugés particulièrement difficiles.

En revanche, il est souhaitable d'inciter le juge à recourir aussi souvent que possible au « mandat global », qui présente, pour le juge, plusieurs avantages : il lui permet de centrer sa décision sur les objectifs et le contenu de la mesure en fonction des besoins de l'enfant, et lui évite, de procéder à la recherche d'une place disponible et de prendre une nouvelle ordonnance en cas de changement de service responsable. En outre, le mandat global permet au département un suivi plus étroit des mesures qu'il finance et ainsi d'optimiser l'utilisation des capacités de prise en charge ; il responsabilise le département quant à la qualité et la rapidité de l'exécution des mesures et quant à la coordination des différentes interventions. Pour l'enfant, il garantit la continuité du regard extérieur tout au long de son parcours (cf. infra).

Il est donc souhaitable d'encourager le recours au mandat global, déjà fréquent en matière de placement, et d'en permettre l'utilisation pour les mesures d'AEMO, ce qui suppose une modification de l'article 375-2 du code civil. En toute hypothèse, il est indispensable que le département soit informé immédiatement et systématiquement lorsque le juge confie une mesure à un service associatif. A défaut, le président du conseil général ne peut assumer le rôle de coordination que la loi du 5 mars 2007 (art. L. 221-4 du CASF) lui confie.

B - Les modalités de décision

Les décisions administratives et judiciaires sont prises selon des modalités très différentes mais qui soulèvent des questions semblables, tenant au degré de formalisation des procédures, aux modalités de l'évaluation préalable à la décision et au respect des garanties accordées aux familles et aux enfants concernés par ces mesures.

1 - Les décisions administratives

a) Des organisations territoriales diversifiées

Le traitement des informations préoccupantes et la prise de décision qui en découle sont organisés de manière très variable d'un département à l'autre. Il n'existe pas de lien systématique entre l'organisation du recueil des informations préoccupantes et celle de la prise de décision.

D'après une enquête de l'ONED réalisée en 2008³⁵, la décision est totalement concentrée dans 29 départements et totalement déconcentrée dans 20 autres. Par exemple, dans les Alpes-Maritimes, toutes les décisions sont prises par le responsable de groupement ASE au siège du département, sauf l'octroi des aides financières qui est déconcentré. A l'inverse, une forte déconcentration de la décision caractérise le Pas-de-Calais : les neuf « maisons départementales de la solidarité » créées en 2002 sont dotées d'un responsable de secteur ASE qui prend toutes les décisions et entérine souvent, en pratique, les propositions des équipes territoriales. L'Ille-et-Vilaine et les Côtes-d'Armor ont aussi opté pour une organisation fortement déconcentrée.

Dans la plupart des cas, cependant, le schéma d'organisation combine des décisions prises par les circonscriptions territoriales, souvent dotées d'une compétence transversale en matière sociale, et d'autres, jugées plus graves ou plus urgentes (placement, saisine de l'autorité judiciaire), relevant de la compétence exclusive de l'échelon central.

Le cas parisien est très particulier : le bureau de l'ASE est organisé en secteurs mais les équipes de secteur sont toutes localisées à une même adresse. Le département juge cette organisation peu favorable à l'intégration de la protection de l'enfance dans l'intervention sociale de proximité et étudie des projets de délocalisation géographique.

35 Rapport annuel de l'ONED, 2008.

Au total, il existe presque autant de modèles d'organisation que de départements. L'enquête des juridictions financières ne permet pas de conclure à la supériorité de tel ou tel modèle d'organisation.

Le choix d'une forte déconcentration peut contribuer à limiter les délais entre l'identification d'une situation de danger et la prise de décision. Il peut cependant conduire à d'importantes différences de pratiques au sein même du département, si l'autonomie des services décisionnaires n'est pas encadrée par des directives précises. Or, rares sont les départements qui disposent d'un projet de service de l'ASE ou d'un document équivalent. Le Pas-de-Calais, dont l'organisation est fortement déconcentrée, n'a pas établi de projet de service ; les guides méthodologiques élaborés dans l'Yonne et à Paris en tiennent lieu, sans en avoir toujours l'aspect managérial.

Les juridictions financières recommandent de systématiser l'élaboration d'un projet de service de l'ASE, comme l'exige l'article L. 221-2 du CASF, sans le limiter à l'accueil d'urgence et à l'encadrement des assistants familiaux, ce qui est trop souvent le cas.

b) Des procédures insuffisamment formalisées

L'étude de législation comparée du Sénat précitée montre qu'à l'étranger, les décisions administratives sont généralement prises par la collectivité compétente³⁶ selon une procédure collégiale. La décision relève fréquemment d'une commission pluridisciplinaire spécialisée de composition variable : en Allemagne, elle comporte des personnes choisies pour leur compétence, des représentants des associations et des membres de l'assemblée délibérante ; en Belgique, il est fait appel à des représentants de différentes administrations (santé, éducation) ; au Danemark, à cinq personnes dont un juge et un psychopédagogue ; au Portugal, à des représentants des associations et à des professionnels en contact avec des jeunes. La Suède fait exception : la décision de protection y repose sur des membres de l'assemblée délibérante (commission sociale du conseil municipal).

En France, les décisions administratives sont prises par les présidents des conseils généraux. En pratique, elles reposent le plus souvent sur l'intervention de plusieurs professionnels, mais selon des procédures très diverses d'un département à l'autre et trop rarement formalisées. En règle générale, l'agent ou le service chargé d'évaluer la

36) Dans plusieurs pays (Danemark, Italie, Portugal et Suède), il s'agit de la commune ; ailleurs, la collectivité qui intervient est de niveau supérieur : en Allemagne et en Belgique, il s'agit des arrondissements et en Angleterre, du comté (qui ont une population équivalente à celle des départements français).

situation de l'enfant et de sa famille est distinct de celui qui décide de la mise en œuvre de la mesure par délégation du président.

La loi du 5 mars 2007 a donné une reconnaissance légale à la pratique de l'évaluation des situations. Le guide de la DGAS sur la cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes³⁷ en a précisé les contours : il assigne à la cellule une évaluation de « premier niveau » des informations préoccupantes et indique les principes pour l'évaluation ultérieure de la situation. Des délais sont mentionnés, des étapes clefs décrites et la nécessité d'un rapport et d'une synthèse pluridisciplinaire évoquée.

En pratique, l'évaluation est assurée selon les cas par le service social polyvalent de secteur ou par le foyer départemental. L'enquête a montré que la plupart des départements s'appuient sur un dispositif d'évaluation relativement professionnalisé et, en général, pluridisciplinaire.

En revanche, la méthodologie de cette évaluation est trop rarement formalisée, notamment quant aux délais raisonnables et aux diligences minimales (visite au domicile, bilan de santé, contacts avec l'école ou le mode de garde habituel). Le dispositif instauré en Indre-et-Loire pour les enfants accueillis en urgence fait exception : dans le mois qui suit l'accueil d'urgence, un programme d'aide personnalisée est mis en place sur la base des informations recueillies par l'établissement, et à l'échéance de la mesure de placement, la direction adresse au service de l'ASE une proposition d'orientation pour chaque mineur accueilli. L'ONED mentionne également dans son rapport annuel 2008 les bonnes pratiques en vigueur dans le département de la Manche.

Quant à la décision proprement dite, elle relève le plus souvent d'un inspecteur ASE, attaché d'administration qui dispose d'une délégation de signature du président du conseil général.

Cependant, dans de nombreux départements, les cas les plus difficiles sont soumis à l'avis préalable d'une commission pluridisciplinaire, de composition variable. Ces commissions, souvent nommées « commission technique enfance », sont mobilisées à différentes étapes du parcours de l'enfant : décision initiale, réorientation, sortie. Dans les Bouches-du-Rhône, par exemple, une commission formule une proposition d'action à l'inspecteur ASE, en cas de désaccords, il est prévu une succession d'appels.

37) *Guide pratique Protection de l'enfance : La cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation*, Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité, La documentation française, février 2008.

Les modalités de recueil du consentement des familles, indispensable en raison du caractère non obligatoire des décisions administratives³⁸, gagneraient à être mieux encadrées. De nombreux départements, notamment les Alpes-Maritimes et le Finistère, ont établi des formulaires standardisés. Toutefois, dans le Rhône, le rappel par une note de service du caractère obligatoire de cette procédure (2007) suggère qu'elle n'était pas systématiquement respectée auparavant.

Au total, il paraît indispensable de progresser dans la formalisation des procédures d'évaluation et de décision, en veillant à favoriser aussi souvent que possible l'approche collégiale et pluridisciplinaire et à assurer le recueil systématique de l'accord écrit des familles. Le projet de service de l'ASE, dont chaque département devrait se doter, constitue l'instrument naturel de cette formalisation. Il devrait définir avec précision les situations nécessitant l'intervention de la commission technique ainsi que la portée de l'avis rendu par cette instance.

Une collégialité institutionnalisée : la tutelle des pupilles de l'État

Au 31 décembre 2007, 2 312 enfants avaient le statut de pupille de l'État. Dans l'année, 956 nouveaux enfants ont obtenu ce statut (les deux-tiers parce qu'ils étaient dépourvus de filiation car nés sous le secret, 18 % à la suite d'une déclaration judiciaire d'abandon) tandis que 1 069 l'ont quitté (les deux tiers à la suite d'un jugement d'adoption, 21 % parce qu'ils ont atteint la majorité).

Les principales décisions relatives aux pupilles incombent au tuteur, c'est-à-dire au préfet (le DDASS par délégation), assisté d'un conseil de famille spécifique dont le secrétariat est assuré par la DDASS et qui comprend 8 membres : deux élus du département, quatre représentants d'associations (associations familiales, association départementale des pupilles et anciens pupilles, association d'assistantes familiales), et deux personnes qualifiées désignées par le préfet.

Le tuteur décide si l'adoption est adaptée à la situation de l'enfant et choisit l'adoptant proposé par le service du département, en accord avec le conseil de famille. Lorsque l'enfant ne peut bénéficier d'un placement en vue d'adoption, le conseil de famille examine sa situation au moins une fois par an. Tuteur et conseil de famille donnent leur accord sur le lieu et le mode de placement des pupilles avant toute décision du président du conseil général.

Les situations sur lesquelles tuteurs et conseils de famille sont conduits à se prononcer sont parfois d'une extrême difficulté : enfant placé en vue d'adoption dont les parents biologiques réclament la restitution (le conseil doit se prononcer sur la restitution de l'enfant à ses parents biologiques) ; enfant

38) Ces décisions sont prises « à la demande ou avec l'accord » du père, de la mère, ou de la personne qui assume la charge effective de l'enfant.

placé en vue d'adoption, maltraité par la famille dans laquelle il est placé avant le prononcé du jugement d'adoption plénière (le conseil doit se prononcer sur le retrait de l'enfant puis sur un nouveau placement, en vue d'adoption ou non) ; jeune fille devenue pupille après avoir été abusée par son père, placée dans une famille d'accueil où elle a été abusée par le mari (le tuteur doit la représenter en justice et décider avec le conseil du nouveau placement).

La collégialité est essentielle pour prendre de telles décisions et l'existence d'un conseil de famille répond à ce besoin.

2 - Les décisions judiciaires

a) Une évaluation souvent déléguée

La plupart des mesures judiciaires sont prises à l'issue d'une investigation confiée par le juge des enfants au secteur associatif ou à un service de la PJJ, et financées par l'État. Facultatifs en assistance éducative (article 1183 du code de procédure civile), les mesures d'investigation sont d'utilisation fréquente : près de deux saisines sur trois donnent lieu à une mesure d'investigation ; en 2006, 66 923 mesures d'investigations ont ainsi été prescrites par les juges des enfants en matière civile³⁹. Ces mesures sont principalement des enquêtes sociales et de mesures d'investigation et d'orientation éducative (IOE) d'une durée de quatre à six mois, qui reposent sur l'intervention d'une équipe pluridisciplinaire (travailleurs sociaux, psychologues, psychiatres).

Les mesures d'investigation incluent souvent une forme de travail avec le mineur et sa famille qui permet d'éclairer et de préparer la décision du juge. Selon l'AIDAPHI, association interdépartementale qui gère à Orléans deux services d'investigation, la mesure permet même parfois de remédier, à elle seule, aux difficultés rencontrées par la famille.

Une enquête de la PJJ auprès des magistrats montre que ces derniers sont globalement satisfaits du produit qui leur est fourni au point que souvent, la mesure d'investigation préfigure la décision judiciaire. Le taux de décisions judiciaires conformes aux préconisations formulées dans l'enquête sociale ou l'IOE ne fait l'objet d'aucun suivi mais à Béthune les juges des enfants estiment que seule une décision sur dix s'écarte des préconisations. À Vannes, le vice-président chargé des fonctions de juge des enfants dit les suivre dans 98 % des cas.

39) *Enquête de satisfaction de la PJJ*, 2006. Cependant, le recours aux mesures d'investigation judiciaires devrait à l'avenir diminuer. La logique de la réforme opérée par la loi du 5 mars 2007 veut en effet que le juge soit désormais saisi, pour l'essentiel, par la cellule départementale, qui est en règle générale censée évaluer la situation avant de la transmettre au juge (sauf en cas d'impossibilité).

Le juge est seul habilité à prendre, après un débat contradictoire, une mesure qui porte atteinte aux libertés des familles. Néanmoins, sa décision étant fortement conditionnée par les préconisations du service d'investigation sollicité, on peut se demander s'il est sain qu'une même entité assure à la fois des investigations et des prises en charge, comme c'est fréquent. Cette question a été évoquée par les magistrats de la cour d'appel de Douai et certains juges veillent, dans la mesure du possible, à ne pas confier l'enfant à l'association qui a réalisé l'investigation.

Il serait irréaliste de préconiser une spécialisation rigide de chaque association, soit en investigation soit en prise en charge : la réalité du tissu associatif ne le permet pas. La nécessaire prévention des conflits d'intérêt ne peut reposer que sur les magistrats prescripteurs et sur les autorités chargées de l'habilitation et de la tarification, au cas par cas.

b) Une décision rendue dans des conditions perfectibles

Les mesures judiciaires sont presque toujours prononcées par un juge unique. Le tribunal pour enfants (TPE), juridiction pénale composée d'un juge des enfants et de deux assesseurs, n'a pas d'équivalent au civil.

Toutefois, certains magistrats pratiquent une forme de « collégialité informelle » afin de bénéficier de regards croisés sur un même dossier, comme au tribunal pour enfants de Lyon, où ont été instaurés un dispositif de supervision⁴⁰ et une procédure collégiale facultative⁴¹. Le développement souhaitable de ces pratiques suppose de leur donner un cadre juridique car elles sont aujourd'hui aux frontières de la légalité. Toutefois, un tribunal pour enfants sur trois ne compte qu'un juge des enfants, ce qui empêche le recours systématique à la collégialité.

Par ailleurs, les audiences se tiennent souvent en l'absence du greffier, dont le rôle est pourtant fondamental puisqu'il est notamment chargé d'authentifier la procédure et de prendre note du déroulement des débats. Les TPE ont, en effet, assez peu profité des créations d'emplois

40) Une fois par mois, les juges des enfants qui le souhaitent échangent entre eux et avec l'aide d'un psychiatre sur leurs dossiers les plus difficiles. Les familles ne sont pas informées et n'ont pas accès à l'avis du psychiatre.

41) A la demande du juge, un dossier difficile est examiné par une collégialité de trois juges, en présence du parquet. Cette procédure est utilisée environ dix fois par an, et à la condition que la famille et l'avocat ne s'y opposent pas ; le recours à la collégialité est mentionné sur le jugement. Le rapport du Défenseur des enfants de 2005 indique : « plusieurs tribunaux, dont ceux de Marseille et Grenoble, ont déjà tenté, avec des succès divers, des formes de collégialité » mais que « cette pratique n'est pas prévue par le code de procédure civile ».

depuis 2000 et, dans une grande partie des juridictions, l'effectif ne permet pas d'assurer la présence systématique du greffier à l'audience⁴².

L'absence du greffier à l'audience constitue une atteinte aux droits des justiciables et un vice de nature à entacher le jugement de nullité, même si certaines cours d'appel s'appuient sur l'article 430 du nouveau code de procédure civile pour rejeter ce moyen s'il n'a pas été présenté dès l'ouverture des débats. En outre, l'absence du greffier empêche le magistrat de se concentrer sur la conduite de l'entretien et sur l'écoute du mineur et de sa famille, dont il doit s'efforcer de recueillir l'adhésion.

c) La diversité des pratiques des juges des enfants

Comme tout magistrat du siège, le juge des enfants voit son indépendance garantie par l'article 64 de la Constitution. Les pratiques professionnelles, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables, peuvent varier. Les départements sont donc confrontés à une pluralité de « donneurs d'ordre » qui n'ont pas tous les mêmes habitudes ni les mêmes exigences.

La difficulté est d'autant plus grande que les juges des enfants connaissent un taux de rotation élevé (un juge des enfants reste en moyenne trois ans dans son poste et près d'un sur deux a moins de deux années d'ancienneté dans la fonction) et qu'ils sont répartis sur le territoire selon une géographie qui ne correspond pas à celle des départements, pas plus d'ailleurs qu'à celle de la PJJ.

La carte des juridictions pour mineurs résulte de modifications successives plus que d'une réflexion sur le bon niveau d'implantation. Alors qu'en 1958, on comptait 107 TPE, soit à peu près un par département, ce nombre a progressivement augmenté pour faire face à l'accroissement de l'activité et rapprocher les juges de leurs justiciables : seuls 30 des 181 TGI sont aujourd'hui dépourvus de TPE. De nombreux départements comptent donc plusieurs TPE⁴³ et, réciproquement, il arrive que le ressort d'un TPE s'étende sur plusieurs départements. La réforme de la carte judiciaire n'a pas été l'occasion de clarifier l'organisation : elle

42) Elle n'est pas assurée à Auxerre, Belfort, Bourg-en-Bresse, Le Havre, Lille, Carcassonne, Lyon, Pointe-à-Pitre, ou encore Saverne. A l'inverse, les juges des enfants des TGI de Nantes, Orléans ou Vannes, continuent, sauf exceptions, à exiger la présence du greffier à l'audience d'assistance éducative, au prix de sacrifices parfois lourds et de dysfonctionnements dans l'accueil du public, la frappe et la notification des décisions, la convocation aux audiences, l'archivage et la cotation des dossiers, etc.

43) Certains départements, comme le Pas-de-Calais en 2002, ont d'ailleurs ajusté leur organisation territoriale à celle des tribunaux pour enfants.

ignore assez largement la justice des mineurs puisque seuls quatre TPE sont appelés à disparaître.

De surcroît, même au sein d'un ressort unique, les juges des enfants peuvent avoir des pratiques différentes et ne pas se coordonner. Leur fonction fait d'eux à la fois des juges saisis de situations individuelles sur lesquelles ils se prononcent mais aussi les acteurs d'une politique partenariale avec les services de l'ASE et de la PJJ. Si certains magistrats investissent ce rôle institutionnel, d'autres sont plus réticents, par manque de temps ou pour des raisons de principe, au nom de la nécessité de préserver la liberté d'appréciation du juge.

Ainsi, la plupart des magistrats font état d'une pratique de la concertation mais rares sont les tribunaux dans lesquels cet échange est structuré⁴⁴. Il peut arriver qu'un rôle de coordinateur soit reconnu au président du TPE (qui existe dans sept TGI seulement) ou, à défaut, au doyen des juges des enfants. Cependant, la capacité d'action de ce magistrat, sorte de « primus inter pares », ne repose sur aucune prérogative particulière ni décharge de service ; bien souvent, il n'est pas en mesure d'incarner une juridiction civile qui n'existe pas en droit.

De même, au niveau de la cour d'appel, le conseiller délégué à la protection de l'enfance a une fonction principalement juridictionnelle ; son rôle d'animation à l'égard des juges des enfants n'est pas identifié de façon nette et leurs positions demeurent très variables.

Les interlocuteurs des TPE, voire les juges eux-mêmes, soulignent fréquemment les difficultés liées aux différences de fonctionnement des cabinets. Le décret 4 février 2008 modifiant le code de l'organisation judiciaire et relatif à la justice des mineurs vise à y remédier. Il conforte le rôle d'animation du conseiller délégué à la protection de l'enfance, en lui confiant l'élaboration d'un rapport annuel sur le fonctionnement du TPE ; en outre, il prévoit que dans les TGI comportant plusieurs juges des enfants, le président du tribunal désigne l'un d'eux pour organiser le service de la juridiction des mineurs et coordonner ses relations avec les services chargés de la mise en œuvre des mesures.

Toutefois, l'apport de ce texte ne doit pas être surestimé. Le « juge coordonnateur », dont le rôle concret se limite à l'élaboration d'un rapport annuel d'activité, ne reçoit pas le titre de président du TPE. Aucune prérogative particulière ni décharge d'activité ne lui sont attribuées pour lui permettre d'assurer ses fonctions d'organisation et de coordination.

44) Parmi les « bonnes pratiques », on peut toutefois mentionner l'organisation de réunions de services, la rédaction d'un rapport d'activité (Belfort, Dieppe, Lille Perpignan) ou d'un projet de service (Nantes, Vannes).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Repérer le mieux possible les situations d'enfants en danger et traiter efficacement les informations préoccupantes sont les deux premiers impératifs de la protection de l'enfance. Dans ce domaine, l'absence de données fiables est le signe d'une vraie carence. La priorité est de sensibiliser fortement tous les acteurs susceptibles de détecter le danger. Quant au traitement, la centralisation des informations par des cellules départementales instituées par la loi du 5 mars 2007 est un principe d'organisation bienvenu, à condition de clarifier les modalités de traitement des informations recueillies.

Reste à décider des mesures à prendre, soit par les services du département avec l'accord de la famille, soit, chaque fois que l'autorité parentale ne répond pas aux exigences de la situation du mineur, par l'intervention du juge des enfants. Le principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire ne paraît pas aujourd'hui appliqué puisque celle-ci est presque omniprésente et un meilleur équilibre avec les décisions administratives est sans doute à trouver. Les conditions dans lesquelles les décisions administratives et judiciaires sont prises doivent aussi être améliorées, en veillant à ce que les garanties qui les entourent soient davantage formalisées et systématiquement respectées.

Dès lors, les recommandations des juridictions financières sont :

Etat et départements

- définir, avec l'ONED, la notion d'« informations préoccupantes » pour harmoniser leur recueil et obtenir des données fiables ;*
- sensibiliser le personnel éducatif et la profession médicale, pour mieux repérer les enfants en danger ;*
- généraliser le recours au « mandat global », sans le rendre automatique ;*

Etat

- 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 ;*
- 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 ;*

Départements

- 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 clarifie les modalités de décision collégiale pour les cas difficiles.*
-

Chapitre II

La prise en charge des mineurs en danger

I - La diversité des structures de prise en charge des enfants

En dépit de leur caractère partiel, les données disponibles au plan national témoignent de la diversité des structures contribuant à l'exécution des mesures de protection de l'enfance. Les associations occupent une place prépondérante, d'autant que les services de la PJJ interviennent de moins en moins.

A - L'état des lieux

Disposer de données précises et à jour sur des structures dispersées et variées reste aujourd'hui difficile.

1 - Des données nationales partielles

Globalement, selon la DREES, fin 2008, 2 682 établissements ou services disposaient de 121 798 places installées⁴⁵, dont un peu plus d'un tiers en maisons d'enfants à caractère social (MECS) et un tiers en services d'AEMO⁴⁶.

Il reste difficile de disposer d'une vision précise des structures qui prennent en charge des mesures de protection de l'enfance et de l'évolution de leurs capacités. La DREES conduit, depuis 1982, une enquête sur l'activité, le personnel et le public des établissements et services sociaux et médico-sociaux (dite « enquête ES ») qui concerne, notamment, ceux qui interviennent dans le champ de la protection de l'enfance. Toutefois, cette enquête est partielle car elle est centrée sur les établissements qui accueillent des enfants faisant l'objet d'un placement et ne porte pas sur les structures qui prennent en charge les autres types de mesures.

En outre, la DREES ne publie les données qu'avec retard. Le système de collecte de l'information est en effet réparti sur un cycle quadriennal pour produire chaque année une information sur une catégorie d'établissements⁴⁷. Pour la protection de l'enfance, la dernière

45) La capacité installée correspond au nombre de places réellement offertes au public, c'est à dire physiquement installées et mobilisables.

46) Le reste est constitué notamment des foyers de l'enfance, des clubs et équipes de prévention, des établissements d'accueil mère-enfant et des villages d'enfants.

47) Etablissements accueillant des enfants et adultes en difficulté sociale (2005), des personnes handicapées (2006), des personnes âgées (2007) et services de soins infirmiers à domicile (2007).

enquête disponible porte sur la situation à la fin de 2004 et a fait l'objet de publications deux ans après l'enquête.

Entre deux enquêtes de la DREES, la possibilité d'appréhender les caractéristiques des structures est limitée. En effet, les associations, qui gèrent la majorité de ces structures, échappent au dispositif statistique national. La PJJ assurait jusqu'en 2005 un suivi manuel exhaustif de leurs activités mais ce suivi a été abandonné en 2005, à l'occasion de la mise en place d'un outil de gestion informatisé centré sur la seule activité financée par la PJJ, quantitativement minoritaire.

De leur côté, certains départements se sont dotés d'outils pour mieux cerner l'offre de prise en charge, notamment associative, mais la fiabilité des données fournies est inégale selon les établissements.

Il convient d'organiser une collecte régulière des données et leur consolidation, en provenance des départements comme de la PJJ. Cette collecte devrait reposer sur un cahier des charges précisant la nature des informations que structures associatives ou publiques doivent leur fournir, et leur périodicité. L'obligation de transmettre ces informations devrait figurer dans les conventions organisant le partenariat entre les associations et les collectivités publiques.

2 - Des statuts variés

En milieu ouvert comme en hébergement, les structures qui prennent en charge les enfants au quotidien relèvent de statuts juridiques et de modes d'organisation variés.

Du côté du secteur public, certaines sont de simples services des départements gérés en régie et dénués d'autonomie. C'est le cas, dans de nombreux départements (Bouches-du-Rhône, Guadeloupe), pour les services chargés des actions éducatives à domicile. Des structures départementales sont dotées d'une autonomie plus grande, tels les foyers ou les centres départementaux de l'enfance. La loi du 15 avril 1943 imposait la création dans chaque département, d'un foyer pour accueillir en urgence les jeunes en difficulté. Cette obligation a disparu avec la décentralisation, mais la plupart des foyers continuent d'exister, dotés parfois d'une simple autonomie comptable, comme dans le Rhône, ou érigés en établissement public (Alpes-Maritimes, Morbihan, Ille-et-Vilaine). Du côté de l'Etat, les établissements et services de la PJJ peuvent intervenir mais pour une part résiduelle et en diminution des prises en charge (voir infra).

La majeure partie des structures de prise en charge sont de droit privé et gérées par le secteur associatif.

B - La place et les spécificités des structures associatives

Les associations qui interviennent dans le secteur social ne sont pas considérées comme participant d'un service public : « *les initiatives privées (...) apparaissent plutôt comme des activités aidées par la puissance publique* »⁴⁸. La jurisprudence du Conseil d'État a confirmé cette position⁴⁹.

Les associations emploient un personnel important, notamment les associations de sauvegarde de l'enfance, organisées en entités locales et souvent regroupées au niveau régional. Elles sont fédérées, au plan national, dans l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (UNASEA) ; les 118 associations adhérentes de cette fédération emploient 26 000 professionnels, et 8 000 bénévoles y interviennent.

L'importance des associations dans les dispositifs de protection de l'enfance tient surtout à leur place dans les prises en charge : en 2004, elles géraient 92 % des maisons d'enfants à caractère social (MECS). Dans les Bouches-du-Rhône, par exemple, les associations sont à l'origine de 73 % des dépenses de l'ASE ; dans le Pas-de-Calais, elles gèrent la quasi-totalité des mesures de protection, et leur financement représente 77 % de la dépense totale liée aux placements.

Le secteur associatif regroupe à la fois des petites structures locales (Bouches-du-Rhône), spécialisées dans un type d'intervention, et des entités puissantes, polyvalentes (Fondation d'Auteuil). Dans le Morbihan, deux associations locales, Saint-Yves et Espoir, contribuent aux dispositifs de protection de l'enfance, à côté de l'association de Sauvegarde de l'enfance. Dans la plupart des cas, l'implantation des associations est ancienne, comme à Paris. En Guadeloupe, au contraire, les structures sont nées de la liquidation judiciaire, en 1987, de l'antenne locale de l'association Saint-Jean Bosco.

C - Le rôle désormais marginal des services de l'Etat

La contribution directe des services de l'État à la mise en œuvre des mesures de protection est aujourd'hui limitée et en diminution.

48) *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Michel Borgetto et Robert Lafore, Monchrestien, 2006, p.196.

49 Arrêt de section APREI du 22 février 2007.

1 - Les services sociaux et les pupilles de l'Etat

En 2007, 3 381 enfants ont eu, à un moment donné, le statut de pupilles de l'État⁵⁰. Si leur nombre décroît depuis une vingtaine d'années, il y aura toujours des enfants pupilles, en raison des décisions de retrait de l'autorité parentale et des naissances consécutives à un accouchement avec demande de secret.

a) Une compétence qui demeure justifiée

Les lois de décentralisation ont maintenu l'État dans sa fonction de tuteur des enfants pupilles, tout en prévoyant que le département en assure désormais la « garde ». Cette mission est parfois présentée comme une survivance injustifiée. Toutefois, l'importance, pour l'enfant pupille, des différentes instances de la tutelle est soulignée par les DDASS qui gèrent un nombre important de cas, et par la FNADEPAPE⁵¹ : les regards croisés du tuteur, du conseil de famille et du service gardien (l'ASE) contribuent à l'équité de traitement, sur le territoire, d'enfants qui n'ont pas d'autre recours.

L'organisation actuelle des services de l'État en ce qui concerne les pupilles gagnerait toutefois à être revue. Fin 2005, seuls cinq départements comptaient plus de 100 pupilles (Hauts-de-Seine, Nord, Paris, Pas-de-Calais, Seine-Saint-Denis) ; 37 départements comptaient 10 pupilles ou moins. Dans un tel cas de figure, il est très difficile de développer une expertise suffisante : l'étude de la gestion de la tutelle des pupilles dans dix DDASS⁵² a montré que certains tuteurs et conseils n'ont qu'une faible connaissance de leurs prérogatives respectives et de celles du gardien, et ne les exercent donc pas. Une coopération interdépartementale devrait être organisée dans ce cas.

En outre, 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.

50) L'adoption fait sortir rapidement de nombreux enfants du statut pupille.

51) Fédération nationale des pupilles et anciens pupilles de l'Etat.

52) Bouches-du-Rhône, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loiret, Morbihan, Nord, Paris, Pas-de-Calais, Seine-Saint-Denis, Yonne.

b) Des articulations à améliorer avec le département

Une bonne articulation entre les services de l'État et des départements est indispensable lors de l'entrée dans le statut des pupilles et pour leur prise en charge.

Les enfants devenus pupilles après une déclaration judiciaire d'abandon forment le deuxième groupe de pupilles de l'État (28 % au 31 décembre 2007), après les enfants dont la filiation n'est pas établie ou inconnue (36 %). Or, le rapprochement des données de l'ONED et de la DREES met en évidence des écarts importants concernant les déclarations judiciaires d'abandon. En 2005, le nombre d'enfants concernés variait de 0,6 à 18,5 pour 1 000 enfants confiés aux services de l'ASE selon le département⁵³. Il n'est pas exclu que, dans certains cas, des enfants en situation d'abandon soient « oubliés » par les services alors qu'ils pourraient devenir pupilles et avoir vocation à l'adoption.

La prise en charge des enfants pupilles suppose aussi une bonne collaboration entre l'État, qui, comme tuteur, a des prérogatives importantes, et le département qui assure la garde de l'enfant. Pourtant, la coopération est souvent faible voire inexistante. Si dans le Nord et le Pas-de-Calais les prérogatives du tuteur sont respectées, à Paris il n'est informé qu'a posteriori des modalités de placements, sauf très grande difficulté (selon la réponse parvenue à la Cour, un travail est en cours pour replacer chacun des acteurs à la place que lui assignent les textes). Dans les Bouches-du-Rhône, les relations avec les services du département restent difficiles du point de vue de la DDASS. Dans les départements qui gèrent un faible nombre de pupilles (Loiret, Morbihan, Yonne), le conseil de famille et le tuteur se contentent fréquemment d'enregistrer les informations que fournit le référent du service de l'ASE. Parmi les 10 DDASS visitées au cours de l'enquête, seule celle du Pas-de-Calais a formalisé avec le département un protocole explicitant concrètement les responsabilités respectives du tuteur, du conseil de famille et du gardien.

Il conviendrait d'effectuer un examen annuel du nombre des requêtes enregistrées et des jugements d'abandon prononcés par les tribunaux, ainsi qu'une analyse de la situation des enfants confiés de longue date à l'ASE. En outre, la signature d'un protocole entre la DDASS et le département, précisant les responsabilités concrètes de chacune des instances, améliorerait l'exercice de la tutelle des pupilles.

53) Les 19 départements pris en compte comptent plus de 40 pupilles au 31 décembre 2005 et plus de 1 000 enfants confiés à l'ASE.

2 - Le retrait de la PJJ de la prise en charge des mineurs en danger

a) Une part aujourd'hui minoritaire

Outre le financement des mesures d'investigation⁵⁴ et des mesures judiciaires relatives aux jeunes majeurs⁵⁵, la PJJ assure l'exécution d'une partie des mesures de milieu ouvert et de placement, prononcées par les juges. Ceux-ci peuvent en effet en confier l'exécution à la PJJ et le coût de la mesure reste alors à la charge de l'État. S'agissant du placement, cette possibilité est prévue par l'article L. 228-3 du CASF, qui pose ainsi une exception au principe selon lequel la charge financière des mesures d'assistance éducative incombe au département. En matière d'AEMO, la situation est moins claire : bien que le code ne mentionne pas d'exception, dans la pratique, la PJJ continue d'intervenir à ses propres frais.

La part des mesures civiles prises en charge par la PJJ est cependant très minoritaire. Selon l'ONED, au 31 décembre 2006, la PJJ assurait l'exécution de 438 des 114 708 mesures judiciaires de placement (moins de 0,4 %) et 8 045 des 112 271 mesures d'AEMO (environ 7 %).

Le niveau d'intervention de la PJJ est variable selon les départements et ne semble pas dépendre d'un critère préétabli. Dans le Loiret et à Paris, elle n'intervient presque pas ; dans d'autres départements, les juges continuent de la solliciter. Généralement, la PJJ constitue un recours pour des mesures concernant les adolescents difficiles ou déjà connus de ses services au titre d'une affaire pénale.

L'exemple de la Charente montre toutefois que la frontière entre PJJ et départements est délicate à tracer voire évolutive. Depuis 1997, le département prenait en charge les mesures d'AEMO concernant les mineurs de moins de 13 ans, tandis que la PJJ intervenait au-delà de cet âge. Mais cet équilibre était en cours de redéfinition lors de l'enquête puisque la PJJ a souhaité se recentrer sur les jeunes de plus de 16 ans.

54) Principe posé par les articles 4 et 6 du décret du 21 septembre 1959 et qui s'est maintenu depuis.

55) Décret du 18 février 1975.

b) Une intervention appelée à disparaître

L'expérimentation conduite sur le fondement de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales⁵⁶ visait à supprimer toute intervention de la PJJ au civil et à confier au département l'intégralité des mesures civiles, hors investigation. Cinq départements se sont déclarés intéressés : l'Aisne, la Haute-Corse, le Loiret, le Rhône et l'Yonne. Ces deux derniers se sont finalement retirés, et une convention a été conclue avec les trois autres.

Le bilan de l'expérimentation sera établi par la direction de la PJJ à partir de juin 2009, à la fin de la période de 5 ans prévue par la loi du 13 août 2004. On peut d'ores et déjà considérer qu'il sera délicat d'établir un bilan sur la base de trois exemples, d'autant que dans le Loiret, l'expérimentation entérine une situation de fait préexistante.

Quelles que soient les suites données à cette expérimentation, l'intervention de la PJJ dans la prise en charge des mesures judiciaires civiles diminuera dans les prochaines années car la PJJ a pour objectif de se limiter aux mesures pénales pour se recentrer sur son « cœur de métier » historique. Cette orientation, énoncée dans son projet stratégique national, constitue *de facto* une généralisation de l'expérimentation, ainsi décidée avant même une évaluation et un bilan un tant soit peu rigoureux.

Pour compenser ce retrait, les juges des enfants seront conduits à confier à l'ASE ou au secteur associatif un nombre croissant de mesures : le département deviendra l'unique financeur des prises en charge, l'État conservant le financement des mesures d'investigations judiciaires.

La charge financière qui en découle, variable selon les départements, n'a pas été évaluée⁵⁷ et les textes n'en prévoient pas la compensation. En effet, le retrait de la PJJ n'est pas considéré comme un transfert de compétence obligeant l'État à accorder aux collectivités une compensation sur le fondement de l'article 72 de la Constitution. Il s'agit de la stricte application des mécanismes prévus par la loi de 1986, qui font dépendre la répartition des financements entre l'État et les départements d'une décision judiciaire.

56) L'article 59 de cette loi prévoit la possibilité de procéder, pendant une durée de cinq ans, à une « *expérimentation de l'extension des compétences des départements en matière de mise en œuvre des mesures ordonnées par l'autorité judiciaire* ». Dans les départements expérimentateurs, « *le service de l'aide sociale à l'enfance est seul compétent pour assurer la mise en œuvre des mesures* » d'assistance éducative.

57) En 2007, la dépense de la PJJ pour la prise en charge des mesures civiles s'élevait à environ 292 M€ mais ce montant total inclut le coût des mesures d'investigations, qui resteront dans l'avenir à la charge de l'Etat.

Si l'on ne peut que prendre acte d'une orientation confirmée dans les lois de finances, ses modalités, qui n'ont pas respecté le principe d'expérimentation prévu par la loi du 13 août 2004, restent critiquables.

II - L'évolution de l'offre de prise en charge

Les schémas départementaux auraient dû constituer l'instrument privilégié pour programmer les évolutions de l'offre de prise en charge. Les pouvoirs publics disposent par ailleurs de nombreux outils pour orienter les projets d'établissement dans un sens conforme à cette programmation. Pourtant, globalement, l'offre de prise en charge évolue peu et apparaît marquée par sa rigidité.

A - Les schémas départementaux

La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale a affirmé la primauté de la prise en compte des besoins de la population. Les schémas d'organisation sociale et médico-sociale devraient constituer l'outil privilégié pour faire évoluer l'offre de prise en charge et l'adapter aux besoins. L'enquête des juridictions financières a toutefois montré que les schémas ne remplissent pas cette fonction.

1 - Un exercice exigeant presque généralisé

Etablis pour une période maximale de cinq ans, les schémas départementaux doivent apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population et dresser le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante⁵⁸. Ils doivent, en conséquence, déterminer les perspectives d'évolution de l'offre et, notamment, la création, la transformation ou la suppression d'établissements et services.

Le schéma est arrêté par le président du conseil général, depuis la loi du 13 août 2004. Tous les départements figurant dans l'enquête des juridictions financières ont établi un schéma de protection de l'enfance, même si certaines périodes n'ont pas été couvertes (Bouches-du-Rhône, 2002 à 2005).

58) Article L. 312-4 du CASF.

La plupart des schémas ont été arrêtés au terme d'une démarche exigeante, impliquant l'ensemble des partenaires et, souvent, avec l'aide d'un cabinet de conseil. Dans le Rhône comme en Indre-et-Loire, plus de 150 professionnels ont été associés. Le Finistère a suivi une démarche comparable pour son troisième schéma (2005-2009), appuyé sur un comité de pilotage partenarial et des groupes interprofessionnels. A Paris, sept ateliers comprenant des professionnels de terrain, des mineurs et leurs parents ainsi que les syndicats, ont été réunis.

Dans tous les départements contrôlés, les acteurs soulignent que cette dynamique a facilité le travail en commun qu'impose la protection de l'enfance, et la résolution de nombreuses difficultés quotidiennes.

2 - Un faible contenu programmatique et opérationnel

Les schémas départementaux présentent des faiblesses : n'étant pas assis sur une évaluation précise des besoins, ils peinent à définir une programmation détaillée de l'offre de prise en charge et s'articulent mal avec les autres outils de programmation.

a) Une articulation faible avec les autres instruments de planification

Une part importante des mineurs accueillis au titre de la protection de l'enfance souffre 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. Mais une telle articulation n'est pas simple à organiser car les calendriers et les zones géographiques couvertes par les différents outils de programmation divergent souvent. De surcroît, les instances décisionnaires ne sont pas les mêmes selon les domaines.

Ainsi, la programmation des établissements accueillant des enfants en situation de handicap relève du programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) établi par le préfet de région en liaison avec les préfets de départements. L'offre de soins psychiatrique relève, quant à elle, du schéma régional d'organisation sanitaire (SROS), établi pour une période de cinq ans et suivi par l'agence régionale d'hospitalisation (ARH).

Cette programmation « en tuyaux d'orgue » fait obstacle à une prise en charge globale des enfants et freine l'émergence d'accueils adaptés. Les ajustements relèvent d'échanges d'information et de participations croisées des mêmes acteurs aux commissions consultatives mises en place : autant dire qu'ils restent aléatoires.

b) Une évaluation des besoins souvent sommaire

Essentiel, l'objectif assigné aux schémas départementaux est loin d'être simple tant la notion de besoin est difficile à cerner en matière de protection de l'enfance. Parce que certaines situations demeurent cachées, ou ne sont appréhendées que partiellement, le besoin réel n'est pas connu. De fait, les schémas devraient s'attacher à répondre surtout aux demandes exprimées par les prescripteurs, juges ou services. Or, même cette ambition réduite est rarement atteinte.

Tantôt absente, tantôt limitée à des considérations générales, l'évaluation des besoins est rarement appuyée sur des éléments objectifs. À Paris, le diagnostic établi dans le schéma de 2003 faisait émerger des problématiques plus qu'il ne définissait des besoins de places ou de mesures. Dans les Bouches-du-Rhône, le département lui-même souligne que l'absence d'outil d'évaluation des besoins nuit à la qualité du schéma. De nombreux schémas ne comportent même pas de bilan de l'offre existante en établissements et services, un préalable indispensable. Les schémas des Alpes-Maritimes et de la Drôme, qui présentent un état précis de l'offre, font, à cet égard, figure d'exception.

Dans quelques départements, des critères objectifs ont permis d'examiner l'adéquation de l'offre aux besoins. L'Yonne utilise le nombre de mesures en attente d'exécution et la charge de travail des travailleurs sociaux. Ailleurs, la capacité d'hébergement et le taux de vacance des structures sont analysés. Ainsi dans la Drôme, des diagnostics territoriaux indiquent que les MECS offrent une surcapacité d'hébergement alors que les places en lieux de vie et d'accueil de jour sont insuffisantes ; dans les Alpes-Maritimes, le diagnostic a mis en évidence l'insuffisance de places en accueil familial et en accueil mère-enfant et l'absence de MECS dans l'est du département.

Les départements gagneraient à systématiser, dans leur schéma, l'analyse quantifiée des besoins non satisfaits et à identifier les structures n'offrant plus de prestations adaptées. L'examen des listes d'attente, des taux de vacance et de l'éloignement des structures devrait impérativement fonder cette analyse.

c) Une programmation peu contraignante

Le volet sur « les perspectives et les objectifs de développement de l'offre » de la plupart des schémas examinés s'est révélé limité, peu contraignant et dépourvu de caractère programmatique.

Les perspectives et les objectifs ne sont pas toujours hiérarchisés, ou sont souvent exprimées en termes généraux (Indre-et-Loire, Seine-et-Marne, où le schéma se contente d'appeler au développement de l'accueil familial). Ailleurs, les perspectives ne sont pas assorties d'objectifs chiffrés (Ille-et-Vilaine, Pas-de-Calais) et ne précisent pas l'évolution souhaitée des structures existantes ou la création de structures nouvelles. Lorsque des créations sont prévues, le nombre de places et le coût prévisionnel ne sont pas évalués (Paris, Drôme).

L'Indre-et-Loire constitue, à cet égard, une exception notable : le schéma prévoit la création d'une structure d'accueil d'urgence et d'orientation pour des adolescents difficiles s'appuyant sur de petites unités de type foyers ou lieux de vie.

Enfin, les actions envisagées sont rarement inscrites dans un calendrier couvrant la durée du schéma, défaut commun au Finistère, à Paris et à la Seine-et-Marne. Lorsqu'une programmation dans le temps existe, l'échéancier manque de précision (Cantal, Ille-et-Vilaine). Les moyens financiers alloués à la réalisation des objectifs ne sont presque jamais quantifiés.

3 - Un suivi insuffisant de la mise en œuvre

La mise en œuvre du schéma fait généralement l'objet d'un suivi très lâche en cours d'exécution comme après son achèvement.

L'élaboration du schéma en vigueur n'a pris appui sur un bilan de l'exécution du précédent ni en Indre-et-Loire, ni dans le Morbihan, ni dans le Pas-de-Calais.

Les schémas n'envisagent qu'exceptionnellement l'évaluation des actions qu'ils prévoient. Quand ils le font, ils se limitent souvent à des déclarations d'intention. En Seine-et-Marne, où le schéma prévoit des bilans intermédiaires et une évaluation, il n'en décrit pas le dispositif. Le même constat vaut pour l'Ain, l'Ille-et-Vilaine, le Morbihan ou le Pas-de-Calais. Même dans le Loiret où le schéma a été rédigé sous forme de « fiches-actions », les résultats sont affichés en référence à des objectifs stratégiques, sans indicateurs pour mesurer les résultats atteints.

Des bonnes pratiques existent. Dans les Alpes-Maritimes, un comité de suivi effectue des bilans périodiques et fixe des thèmes de réflexion traités par trois groupes de travail. Dans la Drôme, alors que le conseil général a explicitement souhaité ne pas indiquer d'objectifs quantitatifs dans son schéma 2003-2008, un comité de pilotage, un comité technique et un chargé de mission opèrent son suivi avec des bilans intermédiaires et final. Dans le Rhône, les axes et objectifs stratégiques

sont déclinés en objectifs opérationnels et en fiches actions concrètes, qui décrivent les résultats attendus et les critères d'évaluation.

La loi du 5 mars 2007 devrait clarifier les rôles puisqu'elle confie aux observatoires départementaux la mission de suivre la mise en œuvre des schémas. Certains départements l'avaient déjà anticipée, en intégrant le comité du suivi du schéma dans l'observatoire (Ille-et-Vilaine, Paris, Rhône). Cette organisation favorise la continuité du travail partenarial entre les nombreux acteurs de la protection de l'enfance.

Pour être efficace, cette organisation doit toutefois reposer sur des schémas plus concrets, prévoyant des objectifs d'évolution clairement identifiés et des indicateurs quantifiables. Reste ensuite à traduire cette programmation dans le dialogue avec les structures.

B - Le choix et le financement des structures de prise en charge

Quel que soit leur statut juridique, les structures qui prennent en charge les enfants sont des « établissements sociaux et médico-sociaux » (ESMS) dont le fonctionnement est régi par le CASF. En tant qu'ESMS, ces structures sont soumises à une réglementation particulière. Celle-ci produit des contraintes fortes dans le choix des structures, qui échappent aux formes classiques de la commande publique⁵⁹, et dans leur mode de financement.

Si le choix est contraint, la réglementation donne différents leviers pour influencer sur l'offre de prise en charge, mais les autorités publiques les utilisent bien peu.

1 - Un « choix » des structures très contraint et souvent ancien

a) Un « choix » très contraint

Le choix des départements d'exercer directement en régie les missions de protection de l'enfance ou de s'en remettre à des associations dépend des traditions historiques locales et, en particulier, de l'importance du secteur associatif.

⁵⁹ Il ne s'agit ni de subventions, ni de délégations de service public, ni de marchés publics. Le Conseil d'Etat a écarté cette dernière qualification, dans un cas comparable, dans son arrêt Commune d'Aix-en-Provence rendu le 6 avril 2007.

La plupart des départements prennent appui sur des structures qui disposent d'une grande légitimité du fait de leur implantation ancienne : il n'est donc pas surprenant que l'on constate de fortes disparités entre les territoires, même si l'on peut relever quelques tendances. Ainsi, la plupart des départements assurent en régie les mesures d'action éducative à domicile, la gestion des aides financières et les placements en accueil familial. A l'inverse, ils délèguent généralement au secteur associatif la prévention spécialisée et l'exécution des mesures d'AEMO.

Pour les aides à domicile (TISF et aides ménagères) et les placements en établissement, la situation est plus contrastée.

Si la plupart des départements s'appuient sur un réseau associatif large (Finistère ou Pas-de-Calais), certains organismes disposent parfois localement, sur un type de prise en charge, d'un monopole de fait hérité de l'histoire. C'est le cas en Aquitaine pour l'IOE, dans le Loiret ou dans les Bouches-du-Rhône pour l'AEMO.

Ces monopoles sont très difficiles à remettre en cause, car les associations peinent à évoluer notamment lorsqu'elles fournissent un seul type de prise en charge (Loiret). En outre, attirer de nouveaux prestataires n'est pas simple, même pour les nouvelles formes de prise en charge : ce sont souvent les associations déjà impliquées localement qui répondent aux sollicitations des départements et des magistrats. Dans le Morbihan, par exemple, le développement des mesures d'action éducative dite renforcée a reposé sur deux associations implantées de longue date.

Certains départements ont recours à des appels à projets (Finistère, Loiret). Toutefois, les nouveaux venus sont rares même dans ce cas. Dans les Alpes-Maritimes, sur les six associations retenues après un appel à projets pour la prévention spécialisée, cinq étaient d'anciens partenaires du département. En Ille-et-Vilaine, au terme d'une procédure rigoureuse d'examen des candidatures, la gestion d'une nouvelle structure a finalement été confiée à l'un des partenaires historiques du département.

Le recours aux appels à projets mériterait néanmoins d'être étendu, car c'est l'occasion de formaliser un projet et d'en débattre avec les partenaires actuels ou potentiels.

b) Des autorisations souvent très anciennes

L'article L. 313-1 du CASF impose une autorisation administrative pour toute création, transformation ou extension d'un établissement ou service social ou médico-social. La loi du 2 janvier 2002 a limité à 15 ans la durée de validité de l'autorisation, et soumis son renouvellement à une évaluation externe. L'autorisation est délivrée par le président du conseil

général ou par l'autorité compétente de l'État selon que les prestations que l'établissement dispense sont susceptibles d'être prises en charge par l'aide sociale départementale ou par l'État. Pour les établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance, elle est délivrée le plus souvent par le président du conseil général et vaut habilitation à recevoir des mineurs protégés.

L'autorisation est accordée si le projet est compatible avec les objectifs et la réponse aux besoins énoncés par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale.

Dans la plupart des départements, les autorisations sont anciennes car celles qui ont été accordées avant la loi du 2 janvier 2002 demeurent valides jusqu'en 2017. Ainsi, dans le Pas-de-Calais, l'autorisation est antérieure à 1982 pour la majorité des établissements, sans actualisation depuis. La même situation prévaut à Paris.

Certains départements ont pourtant une approche dynamique qui fait de la délivrance de l'autorisation un moment clef du dialogue avec les établissements. C'est le cas en Ille-et-Vilaine, où le département a décidé d'actualiser l'ensemble des autorisations en 2006 et 2007, ce qui a d'ailleurs révélé le caractère très disparate des projets d'établissement. Le Rhône a aussi utilisé le renouvellement des autorisations pour faire évoluer les projets des structures et les adapter aux besoins. La procédure, menée conjointement avec les services de l'État, la PJJ et les services judiciaires, a permis un dialogue fructueux avec les associations.

Bien que non obligatoires légalement, ces démarches gagneraient à être imitées, d'autant qu'elles peuvent se fonder sur le renouvellement de l'autorisation obligatoire en cas de transformation ou d'extension⁶⁰. Il n'est plus possible en 2009 de se reposer sur des autorisations antérieures à 1986, compte tenu de l'évolution des besoins.

60) Art. R. 313-1 du CASF : transformation de plus de 30 % de la capacité initialement autorisée, ou extension de plus de quinze lits, places ou bénéficiaires autorisés.

Les spécificités de l'accueil sur mandat judiciaire

Les établissements et services qui prennent en charge des mineurs sur décision judiciaire doivent y être habilités par le ministère de la justice. Cette procédure d'habilitation, propre au ministère, se superpose à la procédure d'autorisation qui s'impose par ailleurs aux établissements sociaux.

Une telle procédure n'aurait d'intérêt que si elle correspondait à des exigences particulières pour toutes les associations susceptibles d'accueillir des mineurs sur décision de justice. Or « l'habilitation justice » n'est exigée que lorsque le juge décide des placements directs, dans un établissement ou un service, au lieu de confier les mineurs par un mandat global au service de l'ASE. Ces décisions sont quantitativement très minoritaires.

Par ailleurs, comme du reste pour l'autorisation, le renouvellement des « habilitations justice » n'intervient pas dans des délais qui en fassent un moment important de dialogue avec les associations. Des établissements et services continuent à accueillir des mineurs sur mandat judiciaire alors que leur habilitation est devenue caduque depuis plusieurs années. En Bretagne, par exemple, les habilitations n'ont fait l'objet, jusqu'en 2006, d'aucun suivi. En Aquitaine, le retard moyen dans leur renouvellement était de sept ans en Gironde et de 12 ans dans les autres départements. Au plan national, au 31 décembre 2006, seuls 45 % des établissements et services disposaient d'une habilitation à jour. Cette proportion était même inférieure à 30 % dans cinq des 15 régions PJJ. Seul le Rhône a conduit une politique de renouvellement des habilitations coordonnée avec la mise à jour des autorisations.

Sauf à systématiser « l'habilitation justice » pour tous les établissements ou services exécutant des mesures décidées par les juges, ce qui supposerait de mobiliser des moyens significatifs, il paraît préférable de prendre une mesure de simplification en fusionnant l'habilitation justice avec l'autorisation à une double condition : d'une part, définir les critères des autorisations, sur un plan général, avec le concours du ministère de la justice ; d'autre part, associer ses services au processus d'autorisation pour vérifier leur application, notamment en termes de projet éducatif.

c) Un recours insuffisant au conventionnement pluriannuel

Des contrats pluriannuels peuvent être conclus entre les gestionnaires d'établissement et la collectivité publique qui a délivré l'autorisation afin, notamment, de permettre la réalisation des objectifs prévus par le schéma et la mise en œuvre du projet d'établissement⁶¹. Cette procédure complète utilement celle de l'autorisation, qui n'intervient que tous les 15 ans.

61) Article L. 313-11 du CASF.

Au moment de l'enquête la plupart des départements contrôlés n'utilisaient pas la contractualisation pluriannuelle et se privaient ainsi d'un outil de déploiement de leur politique de protection de l'enfance. Ni l'Indre-et-Loire, ni le Pas-de-Calais n'avaient conclu de tels contrats, malgré l'importance des financements aux établissements pour ce dernier (plus de 70 M€par an). La même situation prévalait à l'égard des services placés sous l'autorité directe de certains départements.

Dans les rares départements qui ont entrepris une contractualisation pluriannuelle, sa portée reste limitée. Dans le Rhône, deux conventions d'objectifs et de moyens concernent des associations gestionnaires d'établissements et prévoient d'augmenter les moyens en contrepartie du réajustement des prestations. Dans le Cantal, la rédaction de conventions-type a fait l'objet d'un groupe de travail qui n'avait pas encore abouti en décembre 2008.

Les départements devraient recourir aussi systématiquement que possible aux contrats pluriannuels, pour y inscrire les évolutions des structures qui apparaissent nécessaires.

2 - Des mécanismes de financement qui tendent à la reconduction des moyens

Les établissements et services qui participent à la protection de l'enfance sont financés selon des mécanismes de tarification également applicables à d'autres secteurs de l'action sociale. Bien souvent, les financements à ce titre constituent l'essentiel des ressources dont disposent les établissements, qu'ils soient publics ou associatifs. Ainsi, les financements du département représentaient, en 2005, 90 à 98 % des ressources des trois principales associations intervenant dans le Finistère.

L'enquête des juridictions financières a confirmé les constats dressés dans d'autres secteurs de l'action sociale : la tarification, procédure très encadrée, ne garantit pas une allocation optimale des moyens et ne favorise pas l'adaptation des structures aux besoins identifiés. Elle soulève d'autant plus d'interrogations que les écarts auxquels elle conduit sont peu analysés.

a) Une procédure très encadrée

Les règles de tarification des établissements et services prenant en charge habituellement des mineurs et des jeunes majeurs sont fixées par les articles L. 314-7 et R. 314-1 à R. 314-204 du CASF. Le tarif peut prendre la forme d'un prix unitaire correspondant à une mesure ou d'un prix de journée. La tarification relève des départements, le cas échéant conjointement avec l'État, lorsque les établissements accueillent aussi des mineurs délinquants. Les services qui exécutent des mesures financées par l'État (investigations par exemple) sont tarifés par lui.

La tarification, annuelle, repose sur les orientations budgétaires adoptées par l'assemblée départementale à l'automne précédant l'exercice. Un taux d'évolution prévisionnel, appliqué aux dépenses de l'exercice précédent, constitue la base sur laquelle les gestionnaires de services et établissements préparent le budget prévisionnel soumis aux services tarificateurs. L'examen porte à la fois sur les moyens reconduits et sur les mesures nouvelles demandées par les gestionnaires. Après examen contradictoire de ces budgets, l'autorité de tarification arrête le prix de journée propre à chaque service.

La publication des arrêtés concernant les prix de journée intervient généralement tardivement⁶². Dans le Pas-de-Calais, quatre des vingt arrêtés de tarification des MECS pour 2006 ont été signés après le 30 juin. Dans le Rhône, les arrêtés ont tous été publiés le 30 juin 2006, la date butoir réglementaire étant le 4 avril 2006. S'agissant des 42 MECS de la Fondation d'Auteuil en 2007, rares sont celles qui disposaient d'un arrêté avant avril : la plupart des départements l'ont publié en juin et juillet, certains ayant attendu le mois d'octobre, voire décembre.

Ces retards traduisent parfois le souci des autorités de tarification d'établir un réel débat contradictoire avec les organismes gestionnaires. Ce débat est exigeant puisque chaque poste du budget doit être examiné, discuté et validé, alors que les marges budgétaires des financeurs sont étroites et que l'évolution des dépenses est lourde du fait, notamment, des charges de personnel qui constituent l'essentiel des dépenses.

Les départements devraient toutefois veiller à publier les arrêtés de tarification dans des délais compatibles avec la bonne gestion des établissements et services.

62) L'arrêté de tarification doit être pris au plus tard 60 jours après la publication de la délibération du conseil général relative aux orientations générales.

b) Un système favorisant peu les évolutions

La plupart des départements appliquent les règles de la tarification d'une manière qui tend à la reconduction quasi automatique des moyens. La distinction entre moyens de reconduction et mesures nouvelles tend à figer la procédure budgétaire. Ainsi, en Ille-et-Vilaine ou dans le Loiret, les ajustements sont essentiellement limités aux mesures nouvelles.

Il est vrai qu'à structure constante, les marges de manœuvre sont faibles puisque l'évolution des dépenses de personnel, une part importante des budgets, dépend très largement de décisions nationales résultant de négociations avec les partenaires sociaux. De plus, la tarification par type de prestations ou de services rend difficiles les ajustements entre structures tels que les réallocations de personnel. Les Alpes-Maritimes ont conduit une démarche notable : en 2007, le département a engagé une réflexion pour regrouper des établissements gérés par une même association.

Enfin, la reprise du résultat de l'exercice précédent, en théorie facultative mais en pratique très souvent appliquée, neutralise l'impact d'une variation de l'activité. Une baisse durable de l'activité peut ainsi rester sans conséquence sur le niveau des dépenses.

Il conviendrait de replacer la discussion budgétaire dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur les structures. Les dispositions réglementaires de la tarification le permettent.

c) Des disparités importantes qui ne sont pas analysées

Le prix de journée résulte de facteurs multiples : taille de l'établissement, taux d'encadrement, structure des personnels, projet éducatif, caractéristiques des publics accueillis, ou encore contraintes de gestion, immobilières notamment. Les variations de tarifs sont parfois le reflet de la diversité des prestations et des normes d'encadrement imposées par le département : par exemple, dans les MECS de la Fondation d'Auteuil, on compte 8 ETP par unité de vie dans un département contre 6,5 dans un autre.

Dans les départements contrôlés, les disparités tarifaires sont notables. Dans les Bouches-du-Rhône, les prix de journée varient de 130 € à 282 €; en Indre-et-Loire, ils vont de 66 € à 305 € pour les 18 établissements recensés. Dans le Pas-de-Calais ou le Rhône, les écarts sont tout aussi significatifs. En 2007, le prix de journée des 42 MECS de la Fondation d'Auteuil s'échelonnait de 125 à 219 €

Or, ces écarts sont rarement analysés. Le service tarificateur les confronte aux moyennes départementales sans disposer de références de coûts pour opérer d'autres comparaisons. Souvent, le personnel qui suit les établissements est à même d'expliquer les écarts mais rarement sur la base d'analyses chiffrées (Drôme, Cantal, Pas-de-Calais, Ile-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Finistère, Rhône). Dans les Alpes-Maritimes, où de grandes disparités existent, le système « DELOS » fournit un tableau comparatif des tarifs mais les écarts identifiés ne sont pas pour autant analysés. Le Nord fait exception : des prix de journée moyens et des taux d'encadrement moyens sont communiqués à chaque établissement ou service, complétés des taux extrêmes observés pour chaque catégorie d'établissements (appartement, accueil de jour, internat de semaine).

Au plan national, la PJJ n'est pas en meilleure position pour les établissements et services qu'elle finance. Elle ne dispose pas non plus d'analyse explicative d'écarts qu'elle se contente de constater. Pour la première fois en 2007, elle a réalisé un bilan des tarifs des services d'investigation, limité au calcul de valeurs moyennes et qui n'éclairait en rien sur la dispersion.

Cette carence des départements et de l'Etat s'explique, notamment, par l'absence de définition précise du contenu des prestations attendues. Faute de référentiel, il est difficile de distinguer, au sein des disparités de financement, la part qui reflète des différences dans le service rendu, l'organisation, le fonctionnement interne, le profil des effectifs voire l'efficacité de la gestion de chaque association.

Il est essentiel d'analyser les écarts de tarifs en vue de réduire ceux qui ne sont pas justifiés. La définition d'un référentiel des prestations faciliterait cette démarche.

C - La rigidité de l'offre

La faiblesse des schémas départementaux de l'enfance et les conditions du dialogue entre les collectivités publiques et les structures qui prennent en charge les enfants se traduisent par une faible évolution de l'offre de prise en charge. Cette rigidité pèse sur les possibilités de choix entre les différentes formes de prise en charge.

1 - Une offre de prise en charge peu évolutive

a) La faible évolution des capacités installées

La fragilité des données recueillies au niveau national et dans les départements incite à une grande prudence dans les analyses. Néanmoins, les statistiques de la DREES et des extractions du Fichier national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS)⁶³ permettent de suivre l'évolution du nombre de places dans les établissements. Pour les services d'AEMO ou d'AED et les clubs et équipes de prévention, les données présentent des incohérences qui en interdisent l'exploitation. Pour les clubs de prévention, la difficulté tient à ce qu'ils ne prennent pas en charge un nombre donné de jeunes, mais interviennent dans un quartier. Pour les assistants familiaux, les seules données disponibles concernent le nombre d'agrément et la capacité d'accueil théorique. Entre 2002 et 2005, ces deux agrégats sont d'une grande stabilité.

Tableau 5 : Assistants familiaux : agréments et capacités d'accueil

Au 31 décembre

	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre d'agrément en cours de validité	48 506	46 706	45 330	46 525	46 763
Capacité d'accueil théorique	-	95 452	93 398	94 823	95 838

Source : DREES - France entière

S'agissant des établissements et services, les données portent sur la capacité installée. Elles font apparaître une stabilité de l'offre dans les deux principales catégories d'établissements de l'ASE, les foyers de l'enfance et les maisons d'enfants à caractère social, qui représentent plus de 90 % de l'offre en établissement. Cette stabilité masque toutefois une augmentation des capacités des foyers (+ 5,8 %).

63) Le ministère chargé des affaires sanitaires et sociales et ses services déconcentrés répertorient pour leurs besoins et ceux de l'assurance maladie les structures autorisées à installer des équipements sanitaires ou sociaux. A chacune d'elles est attribué un numéro FINESS. La DREES est responsable du répertoire ; les DRASS et les DDASS en assurent la mise à jour.

Tableau 6 : Evolution des capacités installées entre 1998 et 2008

	1998	2008	Évolution 2008/1998
Foyers de l'enfance	9 378	9 922	+ 5,8 %
MECS	40 600	40 160	- 1,1 %
Total	49 978	50 082	+ 0,2 %

Source : DREES et extractions FINESS pour les données 2008.

L'enquête des juridictions financières confirme ces constats. Entre 2002 et 2006, pour les foyers de l'enfance, l'offre n'évolue quasiment pas dans les départements contrôlés tandis que la situation est un plus contrastée pour les MECS : le nombre de structures et de places installées reste stable, sauf dans les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône et l'Indre-et-Loire. Le Loiret, où le nombre de MECS diminue (10 en 2002, 9 en 2006, ce qui tient à la fusion de deux associations en 2004) fait figure d'exception. Le nombre de centres mère-enfant est stable lui-aussi sauf dans les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône où il augmente. Quant aux lieux de vie et d'accueil, répertoriés dans la moitié seulement des départements examinés, leur nombre et les capacités installées augmentent légèrement, sans que cela se traduise par une augmentation du nombre d'enfants accueillis. Les fermetures d'établissement sont exceptionnelles.

b) Les évolutions tiennent au développement de formules innovantes

Les modalités d'intervention auprès de l'enfant et de sa famille sont longtemps restées caractérisées par une césure entre le « milieu ouvert » et le « placement ». Il est pourtant apparu nécessaire de proposer des formules mixtes dépassant ce cloisonnement, et de permettre l'accueil ponctuel ou périodique d'un enfant hors de sa famille sans pour autant le sortir complètement de son milieu familial. Pour favoriser le développement de ces réponses, la loi du 5 mars 2007 leur a fourni un support juridique en instituant notamment l'accueil de jour qui permet d'accueillir l'enfant en journée pour lui apporter un soutien associant éventuellement ses parents⁶⁴ et l'accueil exceptionnel ou périodique, qui vise à éloigner l'enfant pendant une période de crise familiale, dans des situations ne nécessitant pas pour autant un accueil durable⁶⁵.

64) Article L. 222-5 du CASF.

65) Article 375-2 du code civil.

Les départements ont pourtant souligné l'intérêt de ces formules et ont même, dans certains cas, anticipé leur mise en place comme les Alpes-Maritimes ou l'Ille-et-Vilaine qui ont créé des services d'accueil séquentiel. À Paris, deux services d'accueil de jour reçoivent des enfants de cinq à treize ans et dans les Côtes-d'Armor, 16 places permettent depuis 2006 de maintenir l'enfant chez ses parents, en proposant l'accueil dans une institution si la situation l'exige.

Ces initiatives, très intéressantes, reposent sur des associations qui ont su répondre aux attentes nouvelles des départements ou les susciter. Toutefois, elles restent trop marginales pour faire évoluer une offre très largement héritée de l'histoire.

2 - Des choix contraints

La faible évolution de l'offre de prise charge se traduit par le maintien de « grands équilibres », différents d'un département à un autre mais étonnamment stables dans le temps. Ainsi, la répartition des mesures entre aides à domicile et placements varie peu : le nombre d'enfants accueillis reste supérieur à celui des enfants bénéficiant d'une mesure de milieu ouvert, en dépit d'un léger resserrement de l'écart. La répartition entre l'accueil familial (54 % des mesures concernant les enfants confiés à l'ASE en 2007) et l'hébergement en établissement (39 %) évolue peu.

Tableau 7 : Modalités d'accueil des enfants confiés à l'ASE

	2002		2007		Evolution
	Nombre de mesures	%	Nombre de mesures	%	%
Enfants confiés à l'ASE	111 164	100	121 608	100	+ 13
- <i>En établissements</i>	40 514	36	48 025	39	+ 18
- <i>En famille d'accueil</i>	61 359	55	65 324	54	+ 13
- <i>Autres (*)</i>	9 291	8	8 259	7	- 10

(*) Exemple : adolescents autonomes

Source : DREES

Certaines constantes sont repérables : les nourrissons sont accueillis dans des pouponnières ; les familles d'accueil sont sollicitées pour les placements de longue durée alors que les adolescents sont fréquemment placés en établissements. Ainsi, la dernière enquête quadriennale de la DREES montre qu'en 2004, les mineurs accueillis dans les MECS étaient âgés de 14 ans en moyenne.

Localement, le choix de privilégier telle ou telle formule de prise en charge dépend avant tout du réseau préexistant de structures et des traditions historiques. Dans le Pas-de-Calais, par exemple, les juges privilégient le placement car les alternatives sont peu nombreuses. De même, le recours aux assistants familiaux est plus répandu dans les zones rurales, où le recrutement est plus facile. En Bretagne, par exemple, une forte tradition d'accueil familial existe car les enfants des zones urbaines étaient « placés » à la campagne chez des nourrices. Dans le Finistère, cette formule constitue l'essentiel des prises en charge.

Les équilibres locaux résultent ainsi de la succession des décisions individuelles par lesquelles le service de l'ASE et les juges cherchent à trouver la meilleure solution pour chaque enfant, tout en optimisant l'utilisation des places disponibles. Faute d'optimiser le taux d'occupation, les départements s'exposent en effet à financer des déficits pour les établissements et des indemnités d'attente pour les assistants familiaux « inoccupés ». L'audit réalisé en 2005 sur les dépenses d'aide sociale à Paris invitait ainsi les services à atteindre un taux d'occupation de 98 % à horizon de trois ans.

La recherche d'une prise en charge adaptée est particulièrement délicate pour au moins deux raisons.

En premier lieu, la forte proportion des décisions judiciaires déconnecte fréquemment le choix de la mesure - effectué par le juge - de l'organisation de la prise en charge - qui repose sur le département. Les juges, qui devraient se prononcer en considération des seuls besoins de l'enfant, sont de fait obligés de prendre en compte la capacité des services à mettre en œuvre leur décision, sauf à accepter qu'elle ne soit pas exécutée. De leur côté, les départements se heurtent à la diversité des pratiques judiciaires.

En second lieu, les outils de suivi des capacités de prises en charge sont rares et peu satisfaisants. Lorsqu'ils existent, ils sont centrés sur les places disponibles dans les établissements, que le département centralise et transmet aux services judiciaires. Ainsi dans le Pas-de-Calais, le service de l'ASE adresse des tableaux hebdomadaires des disponibilités à l'ensemble des services locaux ainsi qu'aux parquets et à la DDPJJ. Toutefois, les informations sont incomplètes car plusieurs établissements ne communiquent pas leur situation. Le Finistère crée un outil informatique qui permettra de connaître les disponibilités en temps réel.

La mise en place d'outils de suivi, partagés entre tous les acteurs - juges, départements, services - est nécessaire et ne devrait pas porter sur les seuls établissements : pour l'accueil familial aussi, l'optimisation des capacités reste perfectible. L'Yonne cumule ainsi, pour les assistants

familiaux, des besoins de places et des montants importants d'indemnités d'attente versées aux assistants qui ne gardent pas d'enfants : sur les 460 agréés par le département, 340 accueillent effectivement des enfants mais une vingtaine sont en attente et indemnisés, pour un montant annuel estimé à 55 000 €. Pour améliorer l'emploi des assistants familiaux, l'Ille-et-Vilaine a pris une initiative intéressante : une liaison entre le service de la paie et celui du recrutement, appuyée sur un outil informatique, devrait aider à repérer les assistants en attente d'enfants.

La généralisation d'un tel suivi à tous les modes de prise en charge est indispensable pour améliorer la recherche d'une solution adaptée à chaque enfant. Du choix de la mesure puis de la structure chargée de l'exécuter dépend, en effet, la qualité de la prise en charge.

III - La qualité des prises en charge

A - Les prises en charge à domicile

Les aides à domicile incluent une grande diversité de mesures. Le CASF⁶⁷, qui en définit les modalités, distingue l'intervention d'un technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF) ou d'une aide ménagère, l'accompagnement en économie sociale et familiale, le versement d'aides financières, et l'intervention d'un service d'action éducative, dans un cadre administratif (AED) ou judiciaire (AEMO).

1 - Des mesures secondes

Par leur caractère éducatif, les aides à domicile constituent des mesures susceptibles d'éviter le placement des enfants et la rupture radicale qu'il occasionne dans la vie des familles. La prise en charge en temps utile d'un enfant à son domicile devrait jouer un rôle préventif en évitant l'aggravation de la situation de danger et contribuer à limiter le recours au placement. Tel est l'objectif fixé par le législateur : le maintien du mineur dans son milieu familial « chaque fois qu'il est possible »⁶⁸.

La faible part des aides à domicile dans l'ensemble des mesures de protection est donc paradoxale. Au 31 décembre 2007, on dénombrait 139 699 enfants faisant l'objet d'une action éducative, judiciaire ou

66) A ce montant, il faut ajouter des indemnités de licenciement et d'allocation chômage à hauteur de 40 000 € par an.

67) Article L. 222-3.

68) Article 375-2 du code civil.

administrative, sur 141 233 enfants accueillis à l'ASE, placements directs inclus⁶⁹. Depuis 2002, le nombre des enfants accueillis est supérieur à celui des actions éducatives, même si l'écart tend à se resserrer légèrement.

En termes d'effort financier, la comparaison est difficile car le coût d'une mesure de placement est plus élevé que celui d'une mesure éducative. Il n'en demeure pas moins que les moyens consacrés aux aides à domicile restent très inférieurs à ceux mobilisés par les placements. Ainsi, les aides financières et les actions éducatives (AED et AEMO) représentent en 2007 une dépense de 673 M€⁷⁰, soit moins de 12 % des dépenses brutes totales d'aide sociale à l'enfance. A l'inverse, le placement en établissement et en famille d'accueil représente 4,6 Md€ soit plus des trois quarts de la dépense totale ; cette proportion a d'ailleurs augmenté au cours des cinq dernières années, passant de 70 % en 2002 à 78 % en 2007⁷¹.

L'exemple des techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF) dans trois départements illustre leur place, seconde, dans les dispositifs de protection. Dans le Finistère, ces prestations représentent moins de 3 % des dépenses brutes d'aide sociale à l'enfance et 419 familles en ont bénéficié, alors que 1 608 mesures d'aide éducative et 2 273 mesures de placement étaient dénombrées. Dans la Drôme, ces interventions n'atteignent pas 1 % des dépenses brutes d'aide sociale pour 35 familles, tandis que 1 220 enfants bénéficiant d'une action éducative et 913 enfants étaient placés. Quant au Pas-de-Calais, les sommes représentent 2 % des dépenses totales et les interventions concernaient 1 228 familles, quand les aides éducatives visaient 3 829 enfants et les placements 5 564 enfants.

Le volume des aides financières est lui aussi modeste. Le plus souvent, les montants n'ont pas évolué depuis cinq ans [Alpes-Maritimes (1,9 M€) ou Rhône (3,7 M€)] ; ils ont parfois diminué (légèrement en Ille-et-Vilaine, plus sensiblement dans le Loiret et l'Yonne). Lorsque leur montant a augmenté, il reste faible [Ain : 2,5 M€ ; Drôme : 1,1 M€ ; Pas-de-Calais 1,5 M€]. Comme le nombre d'aides a eu tendance à

69) Source : DREES, Etudes et résultats n° 656, septembre 2008. Ces données, exprimées en nombre de mesures au 31 décembre, incluent les prises en charge de jeunes majeurs ainsi que les pupilles, les tutelles et les délégations de l'autorité parentale à l'ASE.

70) 291 M€ pour les aides financières et 382 M€ pour les actions éducatives. Les montants consacrés à l'action des TISF et des aides ménagères ne sont pas disponibles dans les statistiques nationales.

71) Source : DREES.

augmenter plus rapidement que les volumes financiers dédiés, les versements unitaires ont diminué.

2 - Un contenu et une portée éducative très mal cernés

Les aides à domicile recouvrent deux types d'interventions très différentes. Les mesures d'actions éducatives (AED et AEMO) sont spécifiques à la protection de l'enfance et visent un enfant auquel l'aide s'adresse. Les secours et les aides financières apportent, quant à eux, une aide plus indirecte et ne sont pas propres à la protection de l'enfance : divers organismes (CAF, CCAS) accordent des soutiens de même nature.

Ces interventions ont une double finalité, comme le rappelle le guide publié en février 2008 par le ministère chargé de l'action sociale⁷² : « l'intervention à domicile contribue à maintenir l'enfant dans sa famille en lui assurant les conditions nécessaires à son développement et à sa sécurité, tout en aidant ses parents (...) à surmonter leurs difficultés ».

a) Les aides financières

Les aides financières prennent deux formes : les allocations mensuelles et les secours d'urgence. Leur durée dépasse rarement trois mois. Dans les Bouches-du-Rhône, par exemple, seules trois aides « mensuelles » sur plus de 10 000 ont duré plus de sept mois.

Les montants alloués sont faibles (160 € dans l'Yonne pour une allocation mensuelle et 122 € pour un secours d'urgence ; 295 € dans le Cantal en moyenne par an ; 200 € dans les Bouches-du-Rhône, 193 € pour un secours exceptionnel dans les Alpes-Maritimes). La moyenne annuelle par bénéficiaire est comprise entre 200 à 400 €. Seul Paris fait exception : les aides financières y représentent 10 % des dépenses brutes de l'ASE (14 M€ en 2006), car elles sont utilisées pour l'aide au logement⁷³ et peuvent ainsi atteindre 120 000 € par famille sur 3 ans.

Globalement, les départements maîtrisent l'évolution des aides attribuées. Leur gestion est généralement territorialisée, ce qui entraîne une différenciation progressive des montants alloués au sein du département : en Seine-et-Marne, par exemple, le montant moyen est de 336 € à Meaux et de 189 € à Montereau. Les départements sont attentifs à ne pas intervenir lorsque d'autres organismes (notamment les caisses

72) Guide pratique Protection de l'enfance : Intervenir à domicile pour la protection de l'enfant, Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité, La documentation française, février 2008.

73) Leur durée peut excéder 2 ans

d'allocations familiales) le doivent et les aides versées en « attente de droit » sont peu nombreuses. L'instruction des demandes est généralement succincte mais le taux de refus peut être significatif et atteindre 20 %. Quand elles sont accordées, les aides portent sur l'alimentation et l'entretien (64 % des aides en Ille-et-Vilaine, 32 % des dépenses dans le Pas-de-Calais), les frais de cantines et les voyages scolaires. Elles concernent souvent les enfants indirectement, en aidant leur famille (règlement de factures d'électricité dans le Pas-de-Calais).

Le lien entre les aides financières et l'objectif de protection de l'enfance est ainsi ténu, et si le soutien qu'elles apportent aux familles contribue à améliorer la situation des enfants, l'aide est rarement doublée d'un soutien éducatif au profit de la famille. Dans les Bouches-du-Rhône, seuls 10 % des enfants dont les familles bénéficient d'une aide sont suivis par l'ASE. A Paris, les aides versées alors que l'enfant ou sa famille sont suivis dans un cadre éducatif ne représentent qu'un quart du total.

Ainsi les aides financières s'apparentent plus à une aide sociale au sens large qu'à un outil articulé avec les autres prestations de la protection de l'enfance. Au demeurant, ces aides sont souvent mobilisées par les services sociaux de premier rang, généralistes. Dans les Bouches-du-Rhône, par exemple, 90 % des décisions sont prises par la direction de la réinsertion et 10 % seulement par l'ASE.

De surcroît, les conditions d'attribution des aides sont rarement formalisées. Dans la plupart des départements, le règlement d'aide sociale n'en définit pas les critères d'octroi, comme le prévoit pourtant la loi (Pas-de-Calais, par exemple). A Paris, le règlement départemental d'aide sociale date de 1994, malgré l'intervention de plusieurs lois importantes depuis lors et les aides à domicile n'y figurent pas : elles dépendent de critères propres à chaque travailleur social.

Il conviendrait que les départements introduisent dans le règlement départemental d'aide sociale un cadre cohérent d'octroi des aides. A cette occasion, il faudrait préciser les conditions de leur articulation avec les autres mesures de protection de l'enfance.

b) Les actions éducatives

Qu'elles soient ordonnées par le juge (AEMO) ou mises en œuvre en accord avec les familles (AED), les actions éducatives à domicile se traduisent par l'intervention d'un travailleur social auprès des familles en vue de les aider à résoudre leurs difficultés. L'enquête des juridictions financières a montré que, bien souvent, ces mesures constituent une forme de soutien épisodique dont le contenu et l'efficacité sont difficiles à cerner : dans le Pas-de-Calais, les services de l'ASE eux-mêmes portent

une appréciation mitigée sur l'efficacité des actions éducatives. La mesure éducative est pourtant un moment clef dans le parcours des enfants : dans le Pas-de-Calais par exemple, un tiers des placements succède à une mesure éducative et près d'un placement sur deux est suivi d'une mesure éducative.

Pour quantifier le temps passé auprès des enfants, le principal indicateur est indirect: il s'agit du nombre de mesures prises en charge par travailleur social. Dans les départements contrôlés, il est compris entre 30 et 40 mesures par éducateur (Côtes d'Armor : 35 ; Finistère : de 28 à 30 ; Pas-de-Calais : 37 ; Yonne : 33).

Or cet indicateur, qui n'est pas toujours connu, varie considérablement en fonction de la nature des mesures et des structures qui les assurent. Ainsi, dans le Loiret et à Paris, le nombre de mesures par éducateur est plus élevé en AEMO (28 et 25) qu'en AED (18 et 20). Dans le Morbihan, les éducateurs suivent 17, 20 ou 28 mesures d'AEMO selon les associations ; dans les Bouches-du-Rhône, les taux varient de 27 à 39 mesures par éducateur pour trois associations.

Cette diversité est difficile à interpréter. Elle peut tenir aux professionnels qui interviennent : psychologues, assistants sociaux, conseillers en économie sociale, psychiatres ne sont pas toujours mobilisés avec la même intensité. Dans les Alpes-Maritimes, par exemple, trois équipes d'AEMO sur cinq bénéficient de l'intervention d'un psychologue et d'un conseiller en économie et seules les équipes d'AED s'assurent les services d'un psychiatre à mi-temps.

Elle peut aussi refléter une modulation des actions en fonction des besoins des familles, expliquant que la PJJ retienne un nombre plus bas de mesures par éducateur car les jeunes qu'elle suit sont, généralement, difficiles⁷⁴. Certains départements ont d'ailleurs créé des aides à domicile dites renforcées qui se traduisent par une baisse du nombre de mesures suivies par éducateurs (Morbihan pour l'AEMO ou Rhône pour l'AED ; des projets existent en Indre-et-Loire et dans le Pas-de-Calais).

A l'inverse, la diversité du nombre de mesures par travailleur social peut être le signe d'une inadéquation entre moyens et besoins, certains services étant contraints de prendre en charge un nombre excessif de mesures dont la qualité se trouve alors amoindrie. Dans certains cas, ceci se traduit par un allongement de la mesure : dans l'Yonne une AEMO dure deux ans alors qu'en 2002 la moyenne était de moins d'un an. La durée d'une mesure éducative est de 18 mois dans le Pas-de-Calais et dans le Finistère, de 24 mois dans le Rhône.

74) 77% d'entre eux ont entre 13 et 18 ans.

Le suivi du temps passé auprès des enfants, qui permettrait d'aller plus loin dans l'analyse de l'intensité des mesures d'action éducative, est rarement effectué. Dans les Bouches-du-Rhône, un audit de 2003 avait relevé que le nombre d'heures mensuelles consacrées à un enfant variait de 2,5 à 10 heures. Pour les autres départements, une estimation peut être tentée : un éducateur qui prend en charge 25 mesures peut consacrer 64 heures à chacune, soit au mieux 5 à 6 heures par mois intégrant le travail d'équipe, l'évaluation de la situation et la rédaction des rapports, tâches qui ont pu représenter jusqu'à 70 % de l'activité selon l'association qui gère la majorité des mesures d'AEMO dans les Bouches-du-Rhône. Les constatations des juridictions confirment que le temps en présence de l'enfant est, au mieux, de 3 heures par mois, soit une rencontre mensuelle (Côtes-d'Armor) ou toutes les trois semaines (Ille-et-Vilaine).

Ces incertitudes sur l'intensité des mesures conduisent à des interrogations sur leur contenu effectif. Le CASF ne définit pas le contenu de cette prestation. L'Union nationale des associations familiales (UNAF) a publié un guide qui mentionne ses principes et objectifs en termes très généraux (favoriser l'autonomie, rétablir la place éducative des parents, restaurer le lien social). Le référentiel des mesures publié par la PJJ et le guide élaboré en février 2008 par le ministère des affaires sociales fournissent d'utiles clarifications quant aux objectifs généraux, au cadre juridique ou au formalisme à respecter, mais sont peu explicites sur le contenu de la mesure. De surcroît, l'enquête des juridictions financières a montré que, très souvent, l'autorité qui décide de l'intervention ne précise pas ce qu'elle en attend.

Pour les AEMO, la précision des ordonnances des magistrats est très variable et la définition d'objectifs précis fait souvent défaut. Aussi les services sollicités, lorsqu'ils prennent en charge la mesure, décident eux-mêmes de son contenu, souvent en procédant à une évaluation familiale qui aurait dû être effectuée par l'ASE avant la saisine du juge ou par investigation judiciaire. Parfois, les associations « réévaluent » le mineur et sa famille, au motif que l'évaluation antérieure ne « convient pas à leurs pratiques ». Le suivi du contenu effectif de l'action est lâche et les rapports de fin de mesure adressés aux juges mettent l'accent sur les difficultés du jeune et de sa famille, plutôt que sur le contenu précis de l'intervention destinée à dépasser ces difficultés.

S'agissant des AED, bien que le département soit à la fois prescripteur et, le plus souvent, opérateur, les objectifs sont tout aussi rarement explicités. Le département des Alpes-Maritimes fait à cet égard exception : il s'est doté d'un protocole qui distingue trois niveaux d'intervention et d'un comité de suivi des AED auquel participent l'association ou le service en charge de la mesure et les intervenants des

services sociaux polyvalents et de l'ASE. Le département de Paris a, pour sa part, établi un cahier des charges pour les AEMO et les AED, qui précise les attentes et formalise l'articulation des interventions entre les différents acteurs.

Ces « bonnes pratiques » sont peu répandues et la nature exacte de l'intervention des éducateurs ou des travailleurs sociaux reste difficile à établir. Dans certains cas, notamment lorsque la mesure est renforcée, l'action éducative s'analyse comme un soutien direct à la famille et à l'enfant. Dans d'autres, il s'agit plutôt d'une mise en cohérence des prestations d'autres intervenants et le service fait faire, plus qu'il n'assure lui-même, diverses prestations (il sollicite une aide financière ou l'aide d'un TISF, organise les loisirs, prend rendez-vous chez le psychologue ou le médecin généraliste).

Lorsqu'une mesure d'action éducative est décidée, la définition d'un protocole précis de prise en charge est impérative. Cette responsabilité doit incomber aux services spécialisés, sous le contrôle de l'ASE pour la protection administrative. Pour l'AEMO, un tel contrôle ne serait possible que si la formule du « mandat global » était généralisée ; à défaut, c'est aux juges qu'incombe la vérification de la qualité de ce protocole. Dans le cadre de ces protocoles, il pourrait être utile de distinguer différents degrés de prise en charge (normale, intensive).

B - Les mesures de placement

Le recours aux assistants familiaux rencontre des difficultés très différentes de celles auxquelles se heurte le placement en établissement. Dans les deux cas, les droits des familles doivent être respectés.

1 - Le recours aux assistants familiaux

Le recours à des assistants familiaux (familles d'accueil) est loin d'être une pratique nouvelle. Il trouve son origine dans les initiatives prises par Saint Vincent-de-Paul, notamment, pour organiser des placements rémunérés⁷⁵. En dépit de la professionnalisation engagée par l'État et les départements, cette formule d'accueil connaît des difficultés.

75 Cf. le dispositif français de protection de l'enfance, JP Rosenczveig, p.679.

a) Un dispositif de plus en plus professionnalisé

La contribution des assistants familiaux à la protection de l'enfance relève plus d'un métier que d'un acte militant ou d'une démarche intrafamiliale. Le mouvement engagé vers une professionnalisation croissante accentue cette caractéristique. La loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux et ses décrets d'application y ont largement contribué en améliorant leur statut.

La professionnalisation se traduit par un dispositif d'agrément et de recrutement spécifiques, la mise en œuvre d'actions de formation ainsi qu'une augmentation des rémunérations.

La première condition à remplir pour devenir assistant familial est d'être agréé. Cet agrément est accordé par le président du conseil général du domicile du demandeur pour une durée de cinq ans. La décision mentionne le nombre de mineurs et de jeunes majeurs que l'assistant familial est autorisé à accueillir. Après avoir obtenu l'agrément, les assistants familiaux peuvent être recrutés par un département ou par une association.

L'enquête des juridictions financières a montré que la plupart des départements ont mis en place des procédures d'agrément rigoureuses qui font intervenir des professionnels de l'ASE ou de la petite enfance. Dans les Alpes-Maritimes, par exemple, la procédure repose sur une grille d'analyse détaillée et l'intervention d'une équipe pluridisciplinaire.

Par ailleurs, la loi du 27 juin 2005 a renforcé les exigences en matière de formation des assistants familiaux mais l'application de ces dispositions nouvelles était inégalement avancée dans les départements contrôlés. La formation initiale préalable à l'accueil du premier enfant a souvent été déléguée à des centres de formation (Bouches-du-Rhône, Indre-et-Loire). Dans le Pas-de-Calais, le dispositif est opérationnel. En revanche, le Rhône accuse un certain retard : le stage de 60 heures préparatoire à l'accueil de l'enfant a été mis en place en mars 2007 seulement et la formation spécifique de 240 heures n'était toujours pas organisée fin 2007.

En contrepartie de ces exigences accrues, la rémunération des assistants familiaux a été revue à la hausse. La loi du 27 juin 2005 et ses décrets d'application ont prévu une revalorisation progressive portant à partir de 2008 le salaire minimum mensuel à 120 fois le SMIC horaire. La plupart des départements contrôlés ont anticipé cette évolution et attribuent aux assistants familiaux des rémunérations supérieures, parfois même très sensiblement, au minimum légal.

Même s'il est encore inachevé, notamment quant à la formation, ce mouvement de professionnalisation constitue un progrès significatif qui apporte aux professionnels, aux enfants et à leur famille plus de garanties sur la qualité des prises en charge. Il a évidemment un coût, qui a été évalué en Ille-et-Vilaine à un minimum de 1,6 M€ en année pleine.

Dans certains départements, l'accueil familial contribue à la diversification des modes d'hébergement et les services de l'ASE ont signé à cette fin des contrats d'objectifs et de moyens avec les services chargés de la gestion des assistants familiaux. Ainsi, à Paris, l'accueil temporaire en urgence par des assistants familiaux spécialisés a permis d'accueillir 54 jeunes en urgence en 2006. En outre, 30 à 40 assistants familiaux pratiquent l'accueil-relais, c'est-à-dire l'accueil pendant le week-end et les vacances, d'enfants hébergés en établissement ou dans d'autres familles d'accueil. Dans les Alpes-Maritimes, un service d'accueil familial accueille en urgence mais aussi à moyen et long terme des mineurs et jeunes majeurs présentant des troubles du comportement ou handicapés.

b) Des difficultés persistantes

Les départements sont confrontés à deux types de difficultés pour mobiliser des assistants familiaux.

Les premières sont des difficultés de recrutement, notamment dans les départements urbains. Dans les Alpes-Maritimes, en particulier autour de Nice, à Paris, dans le Rhône ou en Seine-Saint-Denis, le recours à l'accueil familial représentait moins de 40 % des placements en 2007. Les contraintes liées au coût des logements y sont sans doute pour beaucoup.

Les régions à forte tradition d'accueil familial n'y échappent pas. En Ille-et-Vilaine, plus d'un tiers des assistants familiaux résident en milieu rural (Combourg, Montfort, Pays malouin) alors qu'à Rennes, il n'y a que 24 familles d'accueil (sur 943 dans le département) et 58 places (sur 1300). Pourtant, le tiers des enfants placés en famille d'accueil sont issus de Rennes.

Cette distribution territoriale est lourde de conséquences. Certains départements, tels Paris, doivent placer les enfants dans des zones rurales éloignées de leur domicile, ce qui contraint les enfants et les familles à de longs déplacements et à des changements d'établissement scolaire, et produit des coûts supplémentaires.

Certains départements tel le Finistère ont organisé des campagnes de recrutement, assorties d'actions de communication. D'autres offrent des conditions de travail de plus en plus avantageuses. En Ille-et-Vilaine, notamment, le niveau de rémunération des assistants familiaux en vigueur avant la mise en œuvre de la loi du 27 juin 2005 était supérieur de 30 % au minimum légal. Des indemnités et allocations complètent la rémunération et le département a supprimé le délai de carence de 10 jours nécessaire au maintien du salaire lors des congés maladie. Dans les Alpes-Maritimes et l'Yonne, la situation est similaire.

En complément de ces incitations financières, les départements pourraient étudier d'autres formes de réponse, notamment des partenariats avec les bailleurs sociaux pour faciliter l'accès des assistants familiaux à des logements de taille suffisante.

Le second type de difficultés rencontrées par les départements tient au profil des assistants familiaux, qui est parfois mal adapté aux enfants confiés. La recherche de l'adéquation entre l'équilibre de la famille d'accueil, à préserver, et les difficultés à affronter dans la prise en charge de certaines situations peut s'avérer délicate : certains assistants ne sont pas sollicités, dans l'Yonne notamment. Ailleurs, au contraire, certaines familles d'accueil font l'objet de demandes nombreuses, parfois au-delà de ce que leur agrément autorise. Dans les Côtes-d'Armor en 2005, 12 assistantes dépassaient le nombre maximum de trois enfants autorisés, et trois seulement disposaient d'une dérogation. Le service de l'ASE le justifiait par leurs qualités professionnelles.

De telles situations posent évidemment problème puisque la limite portée par l'agrément sur le nombre d'enfants confiés vise à garantir la qualité d'accueil. Même si juridiquement, elles sont régularisées par des dérogations parfois rétroactives, la systématisation de telles pratiques doit être évitée et, à tout le moins, justifierait un suivi rigoureux, voire le développement de réponses plus adaptées.

c) Un accompagnement nécessaire

La complexité de la mission impartie aux assistants familiaux a incité certains départements à développer des soutiens pour les aider à mieux accueillir les enfants.

Le législateur a prévu l'accompagnement des assistants familiaux par une équipe de professionnels qualifiés dans les domaines social, éducatif, psychologique et médical. Certains départements (Pas-de-Calais, Paris) l'avaient anticipé en apportant un soutien particulier aux familles, d'autres ont modifié leur organisation après la parution de la loi. Les

Bouches-du-Rhône, le Finistère et le Morbihan ont fait le choix de créer une cellule spécifique.

Le Pas-de-Calais a développé les formules les plus abouties de soutien de l'action quotidienne. Un référent professionnel, le « tuteur », est désigné pour chaque assistant familial qui entre en formation. Par ailleurs, des assistants familiaux « ressource » tiennent une permanence d'écoute quotidienne, animent des réunions trimestrielles et aident à la gestion de l'urgence durant les week-ends et les jours fériés. Un guide des conduites à tenir en cas d'urgence est fourni. Enfin, des groupes de parole ont réuni 1 044 assistants familiaux depuis 2002. Les Alpes-Maritimes et l'Yonne ont également un dispositif d'accompagnement efficace.

La difficulté des situations auxquelles les assistants familiaux se trouvent confrontés rend particulièrement nécessaire la généralisation des dispositifs de soutien, d'écoute et d'accompagnement mis en place dans certains départements, conformément aux exigences de la loi.

2 - Le placement en établissement

Les données collectées par les juridictions financières sur les établissements sont partielles, compte tenu des limites à leurs compétences de contrôle : seuls des établissements publics ou relevant d'organismes faisant appel à la générosité publique ont pu faire l'objet de contrôles. Les autres structures de prise en charge, majoritaires, sont financées par des prix de journée et échappent aux compétences des juridictions financières, qui ont néanmoins recueilli leur point de vue.

Ces analyses ont mis en évidence la diversité des modes de fonctionnement des établissements et des difficultés auxquelles nombre d'entre eux sont confrontés.

a) Des modes de fonctionnement diversifiés

La diversité des établissements qui prennent en charge les enfants concerne d'abord les statuts : ils relèvent de cinq catégories principales, caractérisées par le cadre réglementaire dans lequel s'exerce leur activité.

Tableau 8 : Établissements accueillant des enfants et adolescents, au 31 décembre 2004

	Etablissements	Places
Maisons d'enfants à caractère social	1 270	40 600
Foyers de l'enfance	240	10 300
Lieux de vie	310	1 600
Villages d'enfants	20	1 100
Pouponnières à caractère social	30	750
Ensemble	1 870	54 350

Source : DREES – enquête ES

La majorité des établissements ont le statut de maisons d'enfants à caractère social (MECS), fréquemment héritières des orphelinats et d'origine confessionnelle. D'autres répondent à des besoins plus spécifiques, telles les pouponnières qui accueillent des moins de trois ans. A partir des années 1970, des structures moins traditionnelles gérées par des personnes privées, les lieux de vie, ont proposé des prises en charge innovantes. Leur capacité d'accueil ne peut dépasser dix enfants.

La taille des établissements est variable : 29 places en moyenne, mais 55 pour les villages d'enfants et 42 pour les foyers de l'enfance⁷⁶. Néanmoins, la plupart des gros établissements sont organisés en unités de vie de taille réduite. Ces petites unités créent un environnement plus propice à l'épanouissement des enfants ; elles évitent la cohabitation d'enfants aux caractéristiques parfois très différentes et permettent des prises en charge diversifiées ; les jeunes en voie d'autonomisation peuvent, également, être accueillis dans des studios.

Les charges de personnel représentent l'essentiel des coûts. En moyenne, les établissements comptaient, en 2004, 0,8 ETP par enfant, soit un taux d'encadrement plus élevé que dans les autres établissements sociaux⁷⁷. Ce ratio diffère sensiblement selon les établissements. Ceci tient à la nature des établissements (pouponnières et foyers de l'enfance ont un taux d'encadrement supérieur à celui des MECS, des villages d'enfants ou des lieux de vie) mais l'hétérogénéité existe également au sein d'une même catégorie et d'un département. Dans les Bouches-du-Rhône, par exemple, le taux d'encadrement varie de 0,4 ETP à près de 2 ETP par enfant. De même, deux unités de vie de la Fondation d'Auteuil ont des taux différents (0,53 ; 0,43) malgré des caractéristiques proches.

76) Enquête ES de la DREES, 2004.

77) Adultes en difficulté sociale : 0,26 en 2004 ; enfants handicapés : 0,56 en 2001 ; adultes handicapés : 0,38 en 2001 (source : DREES, enquête ES).

La même variabilité prévaut pour la part des éducateurs dans l'effectif et la structure du personnel.

Enfin, les options en matière de scolarisation des enfants accueillis sont diverses. Deux enfants sur trois sont scolarisés dans les structures de l'éducation nationale, mais certains organismes conservent une spécificité marquée. Ainsi, la Fondation d'Auteuil a opté de longue date pour une scolarisation interne à ses établissements mais la diminution de la durée des séjours et les aspirations des jeunes la conduisent à évoluer, non sans difficultés lorsque les établissements sont éloignés des centres urbains⁷⁸. De son côté, l'association INPACTE opte pour une diversité de réponses : dispositifs de droit commun pour certains jeunes, formation interne pour d'autres.

La diversité des établissements reflète aussi les doctrines de prise en charge, qu'incarnent les projets d'établissement. La qualité de ces documents est inégale, du simple rappel des règles à un véritable projet éducatif. Le projet peut conduire l'établissement à refuser d'accueillir certains jeunes, notamment les adolescents réputés difficiles, a fortiori s'ils ont commis des actes de délinquance. Bien sûr, il peut exister de bonnes raisons au refus : l'admission d'un jeune difficile rencontre parfois des résistances de la part des éducateurs et requiert un travail spécifique pour faire accepter cette prise de risque, qui nécessite aussi que le nombre de ces jeunes soit limité. La fréquence des refus d'admission et leurs raisons sont toutefois difficiles à objectiver car les établissements ne les recensent généralement pas. La Fondation d'Auteuil fait exception : elle les dénombre et en analyse les causes⁷⁹.

Il serait utile que les départements recensent les refus d'admission dans les établissements qu'ils financent et en analysent les causes. Ces refus peuvent être justifiés, mais ils constituent parfois le signe d'un dysfonctionnement.

78) La Fondation a indiqué qu'aujourd'hui, 44 % des jeunes placés en MECS suivent une scolarité à l'extérieur de la Fondation d'Auteuil.

79) Ainsi, en 2006, sur 423 refus, 184 tenaient aux caractéristiques des jeunes : 72 étaient liés au « manque de motivation, de projet » ; 60 à des « difficultés d'ordre comportemental » ; 52 à des « difficultés d'ordre psychologique ».

b) Des difficultés de gestion récurrentes

Certaines difficultés de gestion sont communes à un grand nombre d'établissements.

C'est le cas des problèmes de recrutement et de gestion des personnels. Nombre d'établissements, notamment ceux qui prennent en charge des adolescents considérés comme plus difficiles, peinent à pourvoir l'ensemble de leurs postes. Dans les structures publiques, les emplois sont souvent occupés par de jeunes agents en début de carrière, faute de volontaires plus expérimentés. Dans l'Yonne, les postes éducatifs du foyer de l'enfance restent vacants pendant un an en moyenne et sont pourvus dans l'intervalle par des personnes non titulaires.

Les structures associatives n'échappent pas à ces difficultés. Plusieurs établissements ont fait état d'un phénomène d'usure de leur personnel. Dans le département des Bouches-du-Rhône, ce phénomène se traduit par un taux d'absentéisme pour congé maladie de 16 %. Pour répondre à l'usure, la Fondation d'Auteuil envisage notamment de proposer sous une forme expérimentale, à certains éducateurs de ses établissements de devenir assistant familiaux spécialisés, avec l'assurance d'un relais durant les week-ends.

Des problèmes d'organisation du travail s'ajoutent à ces difficultés, notamment la question de la présence d'éducateurs pendant la nuit. La nuit est souvent un moment particulier pour des enfants éloignés de leur famille. Ils peuvent alors subir des crises d'angoisse ou être tentés de se livrer à des actes de violence sur eux-mêmes ou les autres. Cela conduit certaines structures à prévoir la présence systématique d'éducateurs spécialisés. Au contraire, de simples veilleurs de nuit sont présents la nuit dans d'autres établissements, choix parfois lié à des contraintes budgétaires. En outre, les plannings gagneraient à être adaptés aux spécificités de la prise en charge : ainsi, lorsque les jeunes sont scolarisés à l'extérieur de l'établissement, il est souhaitable d'intensifier la présence des personnels éducatifs en début et en fin de journée ainsi qu'en fin de semaine.

Les difficultés tiennent aussi à l'inadaptation des locaux, notamment lorsque le patrimoine est ancien. À Paris, la plupart des établissements proviennent de dons et legs de maisons bourgeoises, voire de châteaux qui se prêtent mal à l'accueil en petites unités de vie. Dans certains départements, les mises en conformité, financièrement lourdes, tardent.

Certains établissements ont connu dans le passé des situations particulièrement dégradées, par exemple dans l'Yonne, un accueil en chambre collective du foyer départemental peu propice à l'intimité des enfants : des violences sexuelles ont été signalées aux autorités judiciaires. De nombreux incidents au foyer départemental des Alpes-Maritimes ont provoqué des accusations de maltraitance envers les enfants. Pour y faire face, un suivi rigoureux a été institutionnalisé et d'importants travaux de mise en conformité des villas ont été entrepris.

Il est essentiel de repérer très en amont ces difficultés, sans attendre la survenue d'événements graves. Ceci nécessite l'amélioration des conditions du dialogue entre le département et les organismes gestionnaires, aujourd'hui trop centré sur la discussion budgétaire, et par la mise en place d'une véritable politique de suivi et de contrôle. L'élaboration d'indicateurs et de tableaux de bord pour repérer les établissements dont la situation se dégrade est indispensable : repérage des incidents (violences, dégradations, fugues, exclusions), taux d'absentéisme du personnel, plaintes ou dénonciations, évolution des résultats scolaires des enfants. La Fondation d'Auteuil s'est engagée dans un tel suivi, qui est articulé avec la démarche d'évaluation prévue par la loi du 2 janvier 2002.

Enfin, la mutualisation de certaines fonctions (restauration, entretien, recrutement de spécialistes) peut également contribuer à résoudre les difficultés, notamment pour les établissements de petite taille. La création de groupements d'établissements, autorisée par l'article L. 312-7 du CASF mais encore peu utilisée, peut constituer une solution.

c) L'accueil des publics spécifiques

Les enfants placés sous protection et qui souffrent de pathologies particulières trouvent difficilement une place en établissement. De nombreux départements (Finistère, Morbihan, Paris, Pas-de-Calais) soulignent qu'ils doivent accueillir des enfants dont les caractéristiques auraient nécessité des prises en charge dans des structures sanitaires ou d'éducation spécialisée.

Le schéma départemental 2004-2008 des Alpes-Maritimes indiquait que les enfants handicapés physiques ou mentaux n'ont pas accès à des prises en charge adaptées à leur situation qu'il s'agisse de soins ambulatoires ou nécessitant des accueils en externat ou en internat dans des établissements spécialisés. La fermeture des établissements pour le week-end ainsi que pendant les vacances scolaires pose un problème de prise en charge lorsque la famille n'est pas en mesure de l'assurer. Ces enfants sont accueillis dans des structures de l'ASF pour pallier ce déficit.

Dans le Morbihan, le constat est le même, les établissements accueillent des enfants faute de places en institut thérapeutique éducatif et pédagogique (ITEP). De plus, les ITEP ne fonctionnant qu'en semaine, l'ASE doit compléter, durant le week-end et les vacances, la prise en charge des enfants handicapés accueillis dans des structures spécialisées.

Quelques départements ont réussi à accueillir les enfants qui cumulent les difficultés et relèvent de plusieurs politiques sectorielles : le Morbihan a créé deux maisons des adolescents, à Vannes et Lorient, grâce au partenariat entre l'ARH, deux établissements de santé mentale, le centre départemental de l'enfance et la PJJ.

Il est indispensable de recenser les situations dont la prise en charge se trouve à la frontière des dispositifs de protection de l'enfance et d'autres types de soutiens (pédopsychiatrie, handicap) et de développer les solutions de coopération adaptées.

Les mineurs étrangers isolés

Les mineurs étrangers isolés (MEI) arrivés en situation régulière ou non en France, doivent, lorsqu'ils sont repérés, être confiés aux services de l'ASE. 3 100 ont été accueillis en 2004⁸⁰. Ceci pose des problèmes de partage financier entre l'État et les départements, d'accueil et de prise en charge.

Les dispositifs d'orientation en Ile-de-France

Plus de la moitié des mineurs arrivent en Ile-de-France. L'État a créé en 2002 un lieu d'accueil et d'orientation (LAO) à proximité de Roissy, géré par la Croix-Rouge (30 places), qui dresse un bilan de la situation et propose une orientation. Saturée jusqu'en 2003, la structure connaît depuis des taux d'occupation variables. Le LAO a été jusqu'en 2007 financé exclusivement par l'État (1,5 M€ en 2007). La volonté de clarifier les rôles a conduit le ministère à envisager la création d'une structure expérimentale au sens de la loi du 2 janvier 2002, dotée d'un financement bipartite : l'hébergement par les départements, et l'accueil et l'orientation par l'État.

Les prises en charge et la sortie du dispositif d'aide sociale

Les juridictions financières ont examiné les pratiques dans huit départements⁸¹. Sauf à Paris, le nombre des prises en charge annuelles y varie d'une vingtaine à une centaine (Alpes-Maritimes, Pas-de-Calais).

Tous les départements, qu'ils soient peu touchés par les mouvements migratoires (Ille-et-Vilaine) ou très exposés (Alpes-Maritimes, Paris), ont assuré de la prise en charge des MEI. Ils ont construit un dispositif prenant appui sur le tissu associatif préexistant ou sollicité à cet effet. L'Ille-et-

80) Source : rapport IGAS. Cinq pays d'origine dominant : Roumanie, Chine, Maroc, Albanie et Congo.

81) Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Ille-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Paris, Pas-de-Calais, Rhône et Yonne.

Vilaine et le Loiret ont formalisé leur organisation par l'inscription de la problématique dans le schéma départemental. Dans la plupart des départements, une cellule d'urgence chargée du recueil provisoire et de l'orientation a été créée mais sans spécialisation pour les seuls MEI, même si des interprètes sont sollicités. D'autres services de l'ASE ont spécialisé des personnes (Indre-et-Loire) ou un service du secteur associatif (Rhône) pour cet accueil. Le Pas-de-Calais, face à l'attraction de l'Angleterre, a créé une cellule spécialisée d'accueil et d'orientation à Calais.

Les services de l'ASE articulent la prise en charge avec les réseaux associatifs, les services de la PJJ, de l'éducation nationale ou même les hôpitaux, si nécessaire. Les Alpes-Maritimes, l'Ille-et-Vilaine et les Bouches-du-Rhône distinguent la prise en charge administrative, relative au statut du mineur étranger, de sa prise en charge sociale : la première est souvent confiée à un tiers spécialisé (association à Nice, avocats en Ille-et-Vilaine). La prise en charge sociale s'appuie sur diverses institutions. Dans les Bouches-du-Rhône, elle repose sur une coordination avec les services de l'État, en lien avec un « réseau euro-méditerranéen » d'échanges de pratiques notamment avec les régions italiennes et espagnoles, mis en place par la région. En Indre-et-Loire, l'ASE a recours à deux établissements qui ont développé une compétence particulière, l'un relevant de l'ASE de Paris, l'autre de la Fondation d'Auteuil. Dans le Pas-de-Calais, l'orientation aboutit à éclater les prises en charge entre plusieurs établissements.

Au total, la question sociale des mineurs étrangers isolés est partout traitée, mais l'absence d'étude globale ne permet pas une réelle évaluation. Un référentiel des méthodes de prise en charge, validé au niveau national et élaboré en concertation avec les départements, améliorerait la qualité de dispositifs fondés parfois au gré des contraintes quotidiennes.

Enfin, lorsqu'il atteint la majorité, un jeune mineur étranger risque d'être renvoyé à la clandestinité. Les conditions d'accès à un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation ont été améliorées lorsqu'il a été pris en charge par l'ASE avant 16 ans et une carte de séjour temporaire peut lui être délivrée dans certaines conditions. Mais, hormis cette disposition, seuls le statut de réfugié ou l'acquisition de la nationalité française lui permet de séjourner légalement en France.

3 - La prise en compte des droits des familles

Le placement en famille d'accueil ou en établissement comporte un risque de rupture avec les familles d'autant plus grand que sa durée est longue. Pour l'éviter, l'État, les départements et les établissements ont créé des outils garantissant le respect des droits des familles⁸².

82) Ces droits font l'objet des articles L. 223-1 à L. 223-8 du CASF.

Le cadre législatif concernant l'autorité parentale est de plus en plus précis. Sauf décision contraire du juge, les parents conservent l'exercice de l'autorité parentale lorsqu'un mineur est placé en établissement ou en famille d'accueil. Les droits des familles concernées par des mesures de protection ont été renforcés dès 1984⁸³. La loi du 5 mars 2007, pour clarifier l'exercice des droits des parents, a explicitement prévu un accompagnement de la famille⁸⁴. Elle a prévu également l'élaboration d'un projet pour l'enfant que les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale doivent établir afin de formaliser les objectifs, les actions et les délais de la prise en charge de l'enfant. Le projet pour l'enfant est aussi un outil d'articulation et de coordination des actions des différents intervenants. Dans certains départements, tels que le Pas-de-Calais, un instrument similaire préexistait à la loi de mars 2007.

La garde des enfants placés incombe au service de l'ASE, à moins que le juge n'ait prononcé un placement direct auquel cas il incombe à l'établissement. Le service doit pourvoir « à l'ensemble des besoins des mineurs confiés (...) en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal »⁸⁵. Le respect des droits des familles suppose donc que les rôles respectifs du service de l'ASE et de l'établissement ou de l'assistant familial soient définis précisément. Or, le CASF ne fournit aucune indication quant à cette répartition des rôles. Dans certains départements, une convention entre le service de l'ASE et les établissements supplée au silence de la réglementation et précise les responsabilités de chacun par rapport à l'enfant et à sa famille, l'établissement étant parfois délégataire des relations avec les familles.

La question des droits des familles concerne aussi l'organisation du droit de visite ou les actes usuels que nécessite la vie de l'enfant (visites médicales, suivi de la vie scolaire) et auxquels les titulaires de l'autorité parentale doivent être associés. Toutefois, l'examen des dossiers des enfants a mis en évidence des lacunes importantes dans le suivi des relations avec les parents. Dans les Alpes-Maritimes, le document normalisé qui recueille les éléments sur les conditions de vie de l'enfant, et notamment les droits de visite et d'hébergement, figure très rarement dans les dossiers. A Paris, l'analyse de quelques dossiers a fait ressortir que les clauses particulières du contrat d'accueil signé entre les parents, le responsable de l'ASE et l'assistante familiale en sont absentes.

83) Loi n° 84-422 du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance, et au statut des pupilles de l'Etat.

84) Article L. 222-4-2 du CASF.

85) Article L. 221-1 du CASF.

L'éloignement des familles est un facteur de difficultés supplémentaires. Certains établissements, qui ont une capacité d'hébergement supérieure aux besoins du département où ils sont implantés, accueillent des jeunes confiés par des départements éloignés. Ces pratiques ont deux causes principales : le département d'origine ne peut pas satisfaire un besoin spécifique de l'enfant, ou bien il est confronté à un déficit de places (Hauts-de-Seine, Paris et Seine-Saint-Denis, selon la Fondation d'Auteuil). Le suivi du jeune par le service de l'ASE gardien et le maintien du lien de l'enfant avec sa famille sont alors particulièrement complexes. Dans certains établissements de la Fondation d'Auteuil (Nord, Calvados), la volonté de développer le travail avec les familles a conduit à limiter les admissions d'enfants parisiens.

Des initiatives visent à pallier les difficultés. Ainsi, le service de l'ASE de Paris a créé des antennes décentralisées pour le placement familial qui offrent des espaces de rencontre entre les enfants et leurs parents. Les déplacements pour l'exercice du droit de visite sont souvent pris en charge financièrement.

Au total, les contrats d'objectifs et de moyens que les départements sont invités à signer avec les établissements devraient traiter systématiquement de l'organisation des relations avec les familles (rôle de chacun, espaces de rencontre appropriés). Par ailleurs, les projets des services de l'ASE devraient prévoir la révision périodique des dossiers des enfants et garantir dans toute la mesure du possible l'effectivité des relations des enfants avec leur famille.

**Les droits de l'enfant placé dont les parents
n'exercent plus l'autorité parentale**

Les enfants confiés à l'ASE et dont les parents n'exercent pas l'autorité parentale peuvent être placés sous trois régimes de protection : délégation d'autorité parentale, tutelle départementale et tutelle des pupilles de l'Etat. Selon leur statut, les mineurs ne bénéficient pas des mêmes droits, en particulier en ce qui concerne leur suivi et la vérification de l'adéquation des décisions à l'évolution de leur situation. La situation des pupilles de l'Etat est en effet revue chaque année par le conseil de famille des pupilles, alors que celle des enfants placés sous le régime de la tutelle départementale ou de la délégation d'autorité parentale n'est pas réexaminée systématiquement.

Il serait envisageable que le juge des tutelles soit tenu de revoir le dossier à l'issue d'un certain délai, et que le juge des enfants reste saisi du dossier d'assistance éducative lorsque le service de l'ASE exerce l'autorité parentale.

C - L'organisation du parcours des enfants

La situation des enfants confiés à l'ASE est évolutive. Au-delà de la qualité de la prise en charge à un instant donné, la pertinence de la solution apportée dépend aussi de sa capacité à évoluer. Faute d'étude disponible sur les parcours des enfants (voir plus loin), il est difficile d'apprécier ces éléments. Mais l'étude de moments clefs de ces parcours (accueil d'urgence, prises en charges successives, sortie des dispositifs) suggère que leur qualité n'est pas toujours satisfaisante.

1 - Le détournement de l'accueil d'urgence

L'accueil d'urgence est organisé sous des formes diverses. Il est le plus souvent confié au foyer de l'enfance géré par le département mais repose de plus en plus fréquemment sur des places réservées dans les établissements ou en placement familial (Drôme, Paris). Le Pas-de-Calais présente une situation critique: il n'existe plus de dispositif dédié à l'accueil d'urgence, depuis qu'un incendie a conduit à fermer la structure adossée au foyer départemental, ni de permanence centrale spécifiquement chargée de l'accueil d'urgence. Tous les établissements acceptent d'accueillir un mineur en urgence dans la limite des places disponibles. Cependant, aucune convention avec ces structures ne formalise l'accueil d'urgence.

Dans la plupart des départements contrôlés, la saturation des services d'accueil d'urgence et l'allongement de la durée des séjours sont le signe du maintien, dans les établissements, de jeunes qui n'ont pas à y rester. Au foyer départemental des Alpes-Maritimes, par exemple, la durée de séjour est de 18 à 24 mois en moyenne et peut atteindre quatre années : le placement en urgence est loin d'être temporaire. La situation est similaire à Paris, où une étude a montré qu'en 2006, plus de 60 % des mineurs accueillis en urgence étaient déjà accompagnés par un service ou placés en établissement ou en famille d'accueil auparavant : l'accueil de ces enfants par les structures d'urgence est lié à l'impuissance des autres établissements et services à assurer leur prise en charge. 92 jeunes (20 % des jeunes accueillis) sont restés plus de trois mois en centre d'accueil d'urgence et 14, plus d'un an.

Ces solutions ne répondent pas aux besoins des enfants et perturbent le fonctionnement des structures, qui ne peuvent plus jouer le rôle d'accueil et d'orientation qui devrait être le leur.

Certains départements ont rationalisé l'accueil d'urgence. À Paris, à la suite de l'étude mentionnée supra, le service de l'ASE a élaboré un cahier des charges pour l'urgence et signé un protocole avec le centre départemental d'accueil d'urgence, qui limite les accueils à 70 jours durant lesquels une solution durable doit être trouvée. De même, dans le Rhône, un travail a clarifié les notions d'urgence et distingué trois types de contributions à cet accueil : les établissements publics (du département et de la PJJ) sont chargés du premier accueil, de l'évaluation des situations et de l'orientation ; cinq établissements réalisent l'accueil de nuit, d'urgence ou non ; d'autres enfin fluidifient la sortie des enfants accueillis par les établissements des premier et second types.

La généralisation de ces pratiques est indispensable, notamment l'élaboration de protocoles organisant les modalités de prise en charge des situations d'urgence entre le service de l'ASE, le parquet et la DDPJJ, d'une part, et les structures d'accueil, d'autre part. Ces protocoles devraient préciser la notion d'urgence, réserver un quota de places adaptées, fixer une durée maximale de séjour et définir les rôles respectifs des intervenants pendant ces placements.

2 - Des ruptures de prise en charge

Le parcours des enfants protégés, retracé dans leur dossier, est souvent long et chaotique. Il est fréquemment marqué par une succession de prises en charge émaillées 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.

Elles le sont pour les jeunes au premier chef. Déjà fragilisés par les difficultés qui les ont conduits à être protégés, ils sont alors victimes d'une forme de maltraitance institutionnelle. Or les – trop rares – études réalisées sur le devenir des enfants accueillis à l'ASE montrent que l'insertion sociale et professionnelle à l'âge adulte dépend pour une part importante de la stabilité des parcours⁸⁶. Ces ruptures, qui interviennent souvent lors de crise, sont également sources de difficultés considérables pour les professionnels. La recherche d'une solution au cas par cas nécessite souvent d'après négociations pour trouver une structure de repli.

86) *Une étude de cohorte en Île-de-France de 2002 à 2007*, Paulette Rosevègue, Moïse Assouline, Jacques Baert, Lisa Ouss. Convention de partenariat et de recherche entre ACANTHE, l'ARHIF, la DRASSIF et l'INSERM, 2002.

Etude épidémiologique auprès des enfants confiés à l'ASE, Annick Camille Dumaret CERMES INSERM, Département du Maine et Loire 2000-2002 ; Handicaps psychosociaux dans l'enfance et adaptation à long terme, 2006.

Dans les cas les plus complexes, faute d'avoir pu élaborer d'autre solution, des mainlevées de mesure peuvent être prononcées par le juge, et des enfants confiés à l'ASE sont parfois remis à leur famille ou hébergés à l'hôtel avec le soutien de travailleurs sociaux intérimaires. À Paris, fin 2006, 65 jeunes confiés à l'ASE étaient accueillis à l'hôtel.

Pour éviter de telles extrémités, certains départements ont mis en place des cellules spécialisées qui réunissent, en cas de besoin, les professionnels, pour trouver une solution adaptée. En Gironde, à l'initiative de PJJ, un groupe de travail élabore un protocole interservices afin d'organiser et institutionnaliser des passerelles entre établissements. En Indre-et-Loire, une commission de résolution des situations particulièrement difficiles se réunit chaque trimestre depuis 2006, et une structure d'accueil d'urgence accueille des adolescents très déstructurés.

Pour les jeunes en situation de crise après l'échec de placements successifs, l'intervention d'une commission composée de professionnels de disciplines et de services divers, peut apporter une solution. De telles commissions devraient être généralisées et leurs modalités d'intervention inscrites dans le schéma départemental.

3 - La préparation à la sortie

La sortie des dispositifs de protection de l'enfance est cruciale ; l'appréciation de l'efficacité des dispositifs en dépend pour une large part.

Certains départements ont pris des initiatives pour faciliter la sortie des dispositifs de protection de l'enfance et, s'agissant des enfants placés, le retour dans la famille. L'Ille-et-Vilaine a mis en place un « dispositif alternatif d'accompagnement personnalisé (DAAP) » : l'enfant retourne à son domicile et y bénéficie d'une prise en charge éducative intensive ; en cas de besoin, il peut être hébergé par le centre départemental de l'enfance. Dans le Rhône, un mode de placement similaire précède la majorité d'un jeune protégé ; il prend la forme d'un retour au domicile encadré et garanti par la MECS.

Cependant, de nombreux enfants restent l'objet d'une mesure de protection jusqu'à leur majorité car les difficultés qui ont justifié cette mesure perdurent. Au-delà de la majorité, le passage d'une logique de protection pour un mineur à une logique d'insertion et de responsabilisation de jeune adulte est toujours difficile, particulièrement pour des jeunes fréquemment en retard scolaire ou en déficit affectif.

L'accompagnement de cette transition par les départements, prévu à titre facultatif par la loi⁸⁷, a pris des formes multiples.

L'accès au dispositif est le plus souvent formalisé par un « contrat jeune majeur », expressément signé et qui spécifie les engagements du jeune. Les critères d'accès à ce contrat varient : il est parfois réservé aux jeunes qui ont été pris en charge comme mineurs par le service de l'ASE (Yonne, Rhône), parfois avec une durée d'ancienneté minimum (trois ans en Indre-et-Loire), mais dans certains départements, cette condition disparaît et le contrat jeune majeur est ouvert à tout jeune de 18 à 21 ans qui rencontre des difficultés sociales, notamment de logement ou de ressources (Alpes-Maritimes, Ille-et-Vilaine, Loiret, par exemple).

Le contrat prolonge parfois l'accueil chez un assistant familial ou en établissement (Alpes-Maritimes, Yonne), mais le jeune peut aussi être confié à une nouvelle structure, spécialisée dans l'accompagnement des jeunes majeurs (Rhône). Sa prise en charge peut comporter des paliers progressifs vers l'indépendance (studios éducatifs notamment à la Fondation d'Auteuil, ou logements autonomes, Bouches-du-Rhône). Le contrat peut comporter des soins médicaux ou psychologiques (Alpes-Maritimes), et souvent une aide financière gérée par le jeune et versée mensuellement (Alpes-Maritimes, Ille-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Pas-de-Calais, Yonne).

Le contrat cherche presque toujours à favoriser l'autonomie nécessaire à la sortie du dispositif en permettant à des jeunes ayant engagé des formations de les terminer (Bouches-du-Rhône, Rhône), en fournissant l'accès à des formations de l'éducation nationale et de l'université (bourses d'étudiants dans l'Yonne), ou en accordant des aides diverses, au permis de conduire par exemple (Alpes-Maritimes). Le soutien concerne également l'accès aux dispositifs de droit commun (foyers de jeunes travailleurs dans le Loiret ou le Rhône, fonds d'aide aux jeunes dans de nombreux départements, notamment les Alpes-Maritimes, « bourse emploi » en Ille-et-Vilaine).

Ainsi, les départements contrôlés assument sans réticence perceptible et sous des formes très diverses leur responsabilité dans ce domaine.

87) Art. L. 222-5 du CASF.

La sortie du statut de pupille de l'État

Un quart seulement des enfants ayant eu un statut de pupilles en 2005 ont bénéficié d'une adoption. En règle générale, plus les départements accueillent un nombre élevé de pupilles, moins les placements en vue d'adoption sont fréquents : les 18 départements accueillant plus de 50 nouveaux pupilles dans l'année ont un taux de placement en vue de l'adoption inférieur à 30 %. Cinq d'entre eux présentent même un taux inférieur à 15 % (Hauts-de-Seine, Nord, Pas-de-Calais, La Réunion, Seine-et-Marne). Dans ces départements, les services de l'État devraient effectuer une analyse fine des situations.

Délicat dans le contexte du nombre élevé des demandes non satisfaites, le choix d'un adoptant incombe au tuteur avec l'accord du conseil de famille sur la base d'une proposition du département. L'enquête des juridictions financières a montré que ce choix est effectué selon des modalités diverses et répond rarement à des critères clairs. Ainsi, sauf exception (Morbihan, Paris, Yonne), tuteur et conseil de famille ne disposaient pas lors de l'enquête de la liste des personnes agréées pour l'adoption que le président du conseil général a l'obligation de leur fournir. Entre deux et six familles leur sont proposées selon les départements. Les critères sont le plus souvent implicites, mais parfois explicites et juridiquement discutables dans deux des départements étudiés (limites d'âge différentes pour la mère et le père, couple marié sans enfant acceptant un suivi régulier des professionnels, moyenne d'âge du couple arrêtée à 35 ans).

De surcroît, les outils créés par les pouvoirs publics pour favoriser l'adoption dans les cas les plus difficiles sont insuffisants. En 2001, la DGAS a amorcé le développement d'un système d'information pour l'adoption des pupilles de l'État (SIAPE) visant à un rapprochement national entre les postulants acceptant d'accueillir un enfant « à particularité » et les pupilles de l'État en attente d'une famille. Moins d'une dizaine de DDASS utilisaient ce logiciel fin 2007. Les services du département y sont parfois réticents. Des difficultés techniques ont aussi contribué à cet échec.

Dans deux régions, la Lorraine et la Basse-Normandie, l'État et les départements ont créé un service interdépartemental spécialisé, l'organisation régionale de concertation pour l'adoption (ORCA). L'ORCA organise des réunions d'information des candidats ouverts à l'adoption d'un enfant à particularité, prépare les parents potentiels et l'enfant à l'adoption et accompagne les familles après le placement. De 1982 à 2006, elle a permis l'adoption de 173 enfants. Ce type de gestion interdépartementale et partenariale apparaît comme un bon compromis entre une adoption au plus près de l'environnement familial des enfants et la nécessité, pour trouver des candidats, d'étendre le recrutement au-delà du département.

4 - Désigner des personnes « référentes »

Pour assurer la cohérence de la prise en charge, la référence éducative est une pratique qui s'est imposée avec le temps au sein des institutions prenant en charge des mineurs ou des adultes. Le « référent » apparaît comme l'interlocuteur principal de l'enfant et de sa famille, ainsi que des multiples professionnels qui interviennent autour d'eux. Il doit veiller à la qualité du suivi de l'enfant au long de sa prise en charge et à la cohérence des solutions compte tenu de ses antécédents.

La plupart des services de l'aide sociale à l'enfant ont mis en place ce type d'intervention qui se développe aussi dans les services de la PJJ où elle est souvent qualifiée de « fil rouge ». Mais, cette prestation est trop fréquemment vidée de sens, à force d'être banalisée. En effet, chaque travailleur social des services de l'ASE se voit confier des situations particulières et devient ainsi le référent des jeunes suivis mais le nombre de dossiers par travailleur social limite l'exercice : dans le Pas-de-Calais, un travailleur social suit 37 mesures en moyenne, et jusqu'à 44 dans certains territoires.

L'exercice de la référence pose ainsi question quant à la réalité des prestations qu'elle recouvre. Certains départements (Alpes-Maritimes, Paris, Pas-de-Calais) ont donc entamé une réflexion sur le contenu et l'étendue de la fonction. La désignation de plusieurs référents successifs dans le temps ou aux périmètres d'intervention coordonnés vise à pallier les contraintes de disponibilité des travailleurs sociaux. Il reste que le développement de telles formules est à recommander, sous réserve d'une définition précise de la fonction.

D - Le contrôle et l'évaluation des structures

L'IGAS contrôle les services de l'ASE. Le contrôle et l'évaluation de structures qui accueillent des mineurs au titre de l'ASE relèvent de plusieurs autorités distinctes.

1 - L'absence de contrôle des établissements et services

a) La diversité des autorités de contrôle

Le contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS) qui accueillent des mineurs au titre de l'ASE relève de plusieurs autorités distinctes.

En application des articles L. 313-13 et L. 331-1 du CASF, le contrôle des établissements et services vise à repérer, sanctionner et corriger les infractions aux lois et règlements ou les dysfonctionnements. Il s'agit donc d'une fonction distincte des autres moyens dont dispose l'autorité qui a délivré l'autorisation pour s'assurer de la qualité du service rendu, notamment le conventionnement et la tarification annuelle. Ces démarches sont parfois aussi qualifiées de « contrôles », car elles contribuent à la tutelle que les départements exercent sur les établissements, mais l'utilisation de ce terme, d'une part, ne correspond pas à la terminologie de la législation, d'autre part, introduit une confusion dans l'exercice même des différentes fonctions.

Les services de l'État, en particulier, même lorsqu'ils ne sont pas l'autorité qui délivre l'autorisation, disposent des prérogatives spécifiques, visées à l'article L. 331-1 du CASF qui ont pour objet le respect de l'ordre public, lorsqu'il s'agit d'apprécier l'état de santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des bénéficiaires. Ainsi l'État dispose d'un pouvoir d'investigation et d'injonction vis-à-vis de tout établissement, voire de réquisition de la force publique si nécessaire.

Une troisième disposition législative vise les établissements chargés des mineurs confiés par l'autorité judiciaire, qui sont à la croisée de plusieurs réglementations : *« l'autorité judiciaire et les services relevant de l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, exercent, sans préjudice des pouvoirs reconnus au président du conseil général, un contrôle sur les établissements et services »*⁸⁸.

La question du contrôle des assistants familiaux se pose en termes particuliers. La moitié est employée directement par les départements, qui disposent alors à leur égard des prérogatives de l'employeur. Les autres sont salariés d'organismes associatifs. Tous sont soumis à la procédure d'agrément (voir supra), délivré pour cinq ans après évaluation notamment de l'état de santé et des conditions d'accueil au domicile. Le département assure « l'évaluation des situations d'accueil »⁸⁹ et, si les conditions de santé, de sécurité ou d'épanouissement des enfants ne sont plus garanties, le président du conseil général peut décider la suspension, le retrait, la restriction ou le non renouvellement de l'agrément. Le décret du 14 septembre 2006⁹⁰ a par ailleurs imposé que tout employeur d'un assistant familial qui retire un enfant, en raison d'une suspicion de danger ou de comportement compromettant la qualité de l'accueil, en informe le président du conseil général qui a délivré l'agrément.

88) Art. L. 313-20 du CASF.

89) Art. L. 422-5 du CASF.

90) Décret n° 2006-1153 du 14 septembre 2006 relatif à l'agrément des assistants maternels et des assistants familiaux et modifiant le CASF.

Pour autant, la loi n'emploie pas le terme de contrôle en ce qui concerne les assistants familiaux⁹¹, ce qui laisse la réglementation incertaine et peu précise.

b) Des fonctions de contrôle mal assumées par les départements

Le président du conseil général peut désigner, pour diligenter un contrôle des établissements, l'un de ses agents, et fixer les modalités du contrôle. De fait, les contrôles effectués par les départements sont exceptionnels.

L'organisation et la pratique des départements distinguent rarement les fonctions de tarification et de contrôle. Une mission d'inspection du département de Paris sur les ESMS mentionnait du reste les réserves qu'inspire l'identification d'une fonction de contrôle : « plutôt que d'apparaître comme des autorités de tutelle, voire de contrôle, termes unanimement bannis du vocabulaire des responsables politiques et des fonctionnaires départementaux, ces derniers ont souhaité être perçus comme les garants et les initiateurs d'une politique visant sans cesse la qualité de l'accueil dans les établissements »⁹².

Deux types d'organisation prévalent dans les départements. Fréquemment, un service transversal est chargé de la tutelle sur l'ensemble des ESMS, il assure alors la tarification et parfois le contrôle ; plus rarement ces fonctions sont sectorisées par public (mineurs protégés, personnes âgées, handicapées). Les effectifs sont donc difficilement comparables mais les moyens consacrés au contrôle apparaissent globalement faibles, quand ils existent. En Indre-et-Loire, l'arrêté portant organisation des services du département ne fait mention d'aucune attribution en matière de contrôle dans le secteur social. Dans les Côtes-d'Armor, la « mission de conseil, d'évaluation et de prospective », à vocation généraliste, n'intervient pas en matière de contrôle.

Dans la plupart des cas, la fonction de contrôle est considérée comme liée à la tarification : dans les Bouches-du-Rhône le service des projets, de la tarification et du contrôle comporte huit agents mais aucun n'est préposé spécifiquement au contrôle. Une réorganisation en Guadeloupe a même conduit à la suppression des visites sur place liées à la tarification, qui auraient pu servir de support à un contrôle.

91) La loi du 27 juin 2005 a prévu les « modalités du contrôle auquel sont soumis les assistants maternels », mais aucune disposition symétrique pour les assistants familiaux (voir la lecture comparée des articles L. 421-4 et L. 421-5 du CASF).

92) Mission relative à l'exercice de contrôle du département de Paris sur les établissements sociaux et médico-sociaux ; juin 2005.

Les rares interventions de contrôle, limitées aux établissements, excluent les TISF et les services d'aide à domicile, sauf dans les Bouches-du-Rhône, mais quelques initiatives récentes indiquent que la préoccupation du contrôle progresse, notamment à la faveur de l'élaboration des schémas (Ille-et-Vilaine et Yonne). En Indre-et-Loire, en matière d'accueil familial, une procédure spécifique de contrôle avait été mise en place en 2004. Réalisé par tirage au sort et confié à deux cadres non impliqués dans la situation de l'enfant accueilli, le contrôle intervenait hors de sa présence et sans information préalable de l'assistante familiale. Six contrôles ont été réalisés. Malheureusement, la procédure était interrompue lors du contrôle des juridictions financières. Le Pas-de-Calais a créé, en 2007, un service chargé d'élaborer des procédures et un plan annuel et pluriannuel de contrôles des établissements. À Paris, un bureau est chargé de l'animation, du contrôle et de la coordination des 17 établissements publics de la collectivité.

c) Des missions peu investies par les services de l'État

Trois types de services devraient intervenir au niveau local: les directions des affaires sanitaires et sociales (DDASS)⁹³ ont en charge le contrôle de l'État sur les établissements sociaux ; les directions régionales de la PJJ, assistées des directions départementales, devraient exercer le contrôle dans le cadre judiciaire. Enfin les juges sont eux aussi investis d'un certain pouvoir de contrôle des établissements auxquels ils recourent.

Or l'enquête des juridictions financières a révélé des insuffisances à ces trois niveaux. Dans certains cas, comme à Orléans, à Auxerre ou à Lyon, les magistrats se rendent régulièrement dans les services mais dans d'autres ressorts, leur charge d'activité n'est pas compatible avec la visite des établissements. Si utile soit-elle, cette démarche n'est pas un contrôle. En outre, les magistrats ne sont pas formés à exercer une mission de contrôle.

Les directions régionales de la PJJ (DRPJJ) sont chargées du « contrôle pédagogique, administratif et financier des personnes, établissements et services publics et privés prenant en charge directement des mineurs et jeunes majeurs confiés par l'autorité judiciaire ». Depuis 2006, les directeurs départementaux doivent assister les directeurs régionaux dans cette mission. La moitié des DRPJJ a créé une cellule spécifique mais les plans de contrôle pluriannuels sont peu répandus. Seule une direction départementale sur dix dispose d'une cellule dédiée. Lorsque

93) L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) procède également à des contrôles d'établissements, suite à des dysfonctionnements avérés, ou dans le cadre de son programme autonome de contrôle

les DRPJJ ont confié le contrôle aux directions départementales, cette délégation n'est pas formalisée.

Les rares contrôles d'établissements et services restent centrés sur le secteur public, de moins en moins impliqué dans la prise en charge des mineurs en danger. Ainsi, entre 2002 et 2007, 70 % des 39 contrôles de l'inspection concernaient des établissements du secteur public. Au rythme actuel, un établissement du secteur associatif sera contrôlé en moyenne tous les 26 ans. Seule la DRPJJ du Centre est particulièrement engagée dans la démarche, en termes de méthodologie notamment⁹⁴, mais selon un rythme qui reste insuffisant (6 contrôles annuels pour 128 structures).

La plupart de ces contrôles portent sur les établissements d'hébergement : les services de milieu ouvert sont rarement contrôlés. Le contrôle est lié le plus souvent à un incident, à une situation financière dégradée ou à la demande d'un tiers, notamment le département.

La PJJ souhaite renforcer la pratique du contrôle, conformément à son projet stratégique national. La réorganisation du réseau déconcentré devrait permettre de dédier une centaine d'ETP au contrôle. Ces moyens permettront de contrôler effectivement les établissements si la PJJ ne les cantonne pas à ses propres services ou aux établissements qu'elle finance intégralement (investigation).

Les DRASS et DDASS se sont quant à elles recentrées sur les missions régaliennes de police des établissements et sur des programmes de contrôles visant à lutter contre la maltraitance des personnes âgées et handicapées, hébergées dans des établissements pour lesquels l'État est l'autorité délivrant l'autorisation.

Leurs contrôles des établissements accueillant des enfants confiés à l'ASE sont rares et effectués à la demande des départements, notamment lorsque la sécurité d'un enfant a été mise à mal par un autre ou en cas de dysfonctionnement grave dans un établissement (Gironde). Les DDASS sont d'ailleurs très rarement destinataires de plaintes concernant les établissements qui accueillent des enfants. En effet, d'une part, elles ne sont pas identifiées comme compétentes par les plaignants éventuels, d'autre part, les plaintes sont vraisemblablement moins fréquentes que pour d'autres établissements, pour lesquelles elles proviennent des familles des usagers (personnes âgées par exemple).

94) Un plan de contrôle a été établi en 2005. Un livret de contrôle a été défini et des lettres de mission sont désormais rédigées. Le travail se fait toujours à trois (dont le directeur régional adjoint et le directeur départemental concerné). Des grilles d'entretiens ont été élaborées. Deux axes clefs sont suivis : un travail sur questionnaire qui permet un autodiagnostic des équipes en place, un suivi des préconisations sur la base, notamment, d'un échéancier

d) Une coordination à organiser

La coordination des différentes autorités investies de la mission de contrôle reste limitée aux établissements qui font l'objet d'une double habilitation du département et de l'État, et, par conséquent, de contrôles conjoints entre les services des départements et de la PJJ. 31 des 52 contrôles d'établissements du secteur associatif habilité (SAH) effectués par la PJJ en 2006, ont été conduits conjointement avec le département.

La DDASS de Gironde a signalé qu'une politique de contrôles conjoints, élaborée avec le département en 2001 et impliquant la PJJ, a été abandonnée. Dans le Nord, le département, ayant connaissance de situations de maltraitance dans des structures relevant de sa compétence, souhaiterait, selon la DDASS, étudier l'éventualité d'inspections conjointes des établissements. De rares exemples de coordination existent, comme en Ile-et-Vilaine, où un accord-cadre associant la PJJ a été reconduit pour la période 2006-2010.

Dispersion des initiatives et faiblesse des vérifications opérées sur la qualité des services et des établissements caractérisent en définitive la situation. Sans doute, faute de référentiels suffisamment clairs pour définir la manière d'accueillir et prendre en charge les jeunes en danger, les services chargés du contrôle ont une tâche difficile, mais la responsabilité des autorités de tutelle est trop lourde pour que l'on puisse se satisfaire d'initiatives prudentes et dispersées dans ce domaine.

Des politiques de contrôle fortes devraient être définies et mises en œuvre de manière coordonnée, entre les départements et les services de l'État, qu'ils relèvent des ministères sociaux ou de la justice.

2 - L'amorce de l'évaluation des établissements

L'évolution des pratiques dans le secteur social et médico-social et l'expansion du secteur (notamment pour accueillir les personnes âgées dépendantes) ont conduit à rénover la législation pour faire progresser la qualité des dispositifs.

a) Les retards de l'élaboration du cadre de l'évaluation

Pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers, la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a instauré deux types d'évaluations des ESMS : une évaluation interne tous les cinq ans et une évaluation par un organisme externe tous les sept ans. L'évaluation interne aurait donc dû être réalisée avant 2007.

Cependant, aux termes de la loi, ces évaluations nécessitent au préalable l'élaboration de référentiels⁹⁵ et l'habilitation d'organismes pour vérifier leur mise en œuvre. Or les retards pris pour préparer ces outils par le Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale, mis en place dans un premier temps, puis par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) qui lui a succédé en 2007⁹⁶, ont ajourné de plusieurs années la réalisation des évaluations.

L'ANESM a publié en 2008 une recommandation sur l'évaluation interne, mais ce document reste très général et ne fournit pas les références et les recommandations de bonnes pratiques professionnelles adaptées aux différentes catégories d'établissements ou de services que la loi prévoit. Les conseils pratiques ne sont pas opérationnels et les outils concrets font défaut. Selon l'ANESM, une série de documents devrait paraître en 2009 pour « étayer de manière plus détaillée les éléments incontournables de la mise en œuvre de la démarche ».

L'habilitation des organismes pour l'évaluation externe a, en revanche, progressé. Un décret du 15 mai 2007 a fixé le contenu du cahier des charges et défini les objectifs et le champ de l'évaluation externe et l'ANESM a prévu de publier la liste des organismes autorisés à procéder à cette évaluation en 2009.

Par ailleurs, les évaluations définies par le cahier des charges sont limitées aux activités et à la qualité des prestations délivrées aux usagers : l'impact de la prise en charge sur le parcours des usagers est cantonné à une « appréciation sur l'atteinte des objectifs, la production des effets attendus et d'effets non prévus, positifs ou négatifs ».

Mi-2009, le dispositif proposé est donc encore embryonnaire : il conviendrait que la loi soit enfin mise en œuvre.

95) L'article L. 312-8 du CASF prévoit que les établissements et services procèdent à l'évaluation « au regard notamment de procédures, de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées ou, en cas de carence, élaborées » par un organisme national.

96) Décret n°2007-324 du 8 mars 2007 portant diverses dispositions relatives à l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux et modifiant le CASF (partie réglementaire).

b) L'action de la protection judiciaire de la jeunesse

Une note du 16 mars 2007 du directeur de la PJJ aux directions déconcentrées a précisé le contenu et les objectifs des outils prévus par la loi du 2 janvier 2002, mais elle porte sur les droits des usagers et n'aborde pas l'évaluation interne et externe.

En 2008, la PJJ a entamé, en liaison avec l'ANESM et avec les fédérations d'associations gestionnaires d'établissements, l'élaboration d'une méthodologie de l'évaluation qui doit aboutir à un recueil des bonnes pratiques de l'action éducative et à un guide de l'évaluation interne, sur la base des initiatives déjà engagées par les établissements. Les établissements et les services doivent faire remonter des fiches de bonnes pratiques (droits et obligations des usagers ; conditions d'admission et d'accueil ; accompagnement éducatif et social ; parcours du mineur), qui feront l'objet d'une validation par l'ANESM.

c) De rares initiatives des départements et des établissements

Dans l'attente des recommandations, le département du Rhône a rappelé les obligations légales liées à la loi du 2 janvier 2002 lors des renouvellements d'habilitation et demandé un état des démarches d'évaluation dans les projets d'établissement.

Certains établissements ont initié la démarche sans attendre le cadre réglementaire. Une enquête de l'ANESM publiée en mars 2009 et portant notamment sur la mise en œuvre de l'évaluation interne dans les ESMS montre que plus de 50 % des structures du secteur de la protection de l'enfance sont engagées dans des démarches d'évaluation interne, les établissements de la PJJ étant un peu en retrait.

Le centre départemental de l'enfance d'Ille-et-Vilaine a mis en place cette évaluation dès 2004. Un tableau de bord précise les objectifs et les moyens, pour chaque étape de la prise en charge d'un jeune⁹⁷. Il s'agit d'un aide-mémoire utile des différents points à surveiller dans le fonctionnement de l'établissement. De surcroît, il a été complété, clarifié et mieux hiérarchisé en 2008, pour constituer un cadre conforme à la réglementation. L'évaluation externe est prévue pour 2009.

97) Information et accès à l'établissement, accueil ; cadre de vie, activités et prestations, sécurité et soin des personnes accueillies ; information des familles, visites, droit d'hébergement et activités, participation ; connaissance et exercice des droits des usagers ; accompagnement éducatif personnalisé, travail en équipe, partenariat, capacité d'adaptation ; préparation au départ et sortie de l'établissement.

La Fondation d'Auteuil a développé en 2006 un référentiel avec le soutien d'un consultant externe, puis entrepris de le tester dans quelques uns de ses établissements et établi un calendrier de son déploiement dans les autres. Elle souhaite améliorer le référentiel par des indicateurs d'objectifs et faire suivre l'évaluation d'un plan d'actions pour chaque établissement.

Certains établissements ont commencé plus récemment à effectuer des enquêtes de satisfaction auprès des usagers des établissements, tels le CDE d'Ille-et-Vilaine et certains établissements en régie du département du Finistère. Mais à ces exceptions près, aucun département n'a élaboré une politique d'information et de communication structurée au service des usagers des établissements et de leurs familles.

Les organismes qui prennent en charge les enfants sont donc ouverts à l'objectif recherché d'une évaluation. Encore faut-il que les autorités nationales et locales en montrent le cap avec plus de détermination qu'aujourd'hui.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Les services et établissements qui mettent en œuvre les mesures de protection de l'enfance relèvent pour l'essentiel de structures associatives. Les services de la PJJ se retirent largement de l'offre et les foyers départementaux n'en représentent qu'une part faible. La prise en charge des pupilles de l'État reste mal organisée.

Qu'il s'agisse des services de milieu ouvert ou des structures de placement, cette offre apparaît excessivement rigide, sans que les départements, souvent en peine de définir une stratégie concrète dans les schémas qu'ils élaborent, soient en mesure de la faire évoluer pour mieux garantir la qualité et la diversité des prises en charge.

Faute d'une définition de leur contenu, l'efficacité des mesures en milieu ouvert reste inconnue, alors même qu'elles sont relativement peu coûteuses et pourraient constituer un moyen d'action privilégié pour maintenir les enfants dans leur famille. Les placements rencontrent quant à eux de nombreuses difficultés dans la gestion des structures d'accueil par les services départementaux, dans la prise en charge des publics plus difficiles et pour le respect des droits des familles. Les accueils d'urgence, engorgés faute de solution adaptée, restent un maillon faible dans les parcours fréquemment chaotiques des mineurs. Enfin, le contrôle et l'évaluation des structures sont très peu développés.

Les juridictions financières recommandent :

Etat et départements (le cas échéant dans le cadre de l'ONED)

- *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 ;*
- *progresser dans l'analyse des disparités tarifaires et réduire celles qui ne sont pas justifiées par la nature des prestations fournies ;*
- *définir avec précision le contenu et les objectifs des mesures de milieu ouvert, qu'elles soient administrative ou judiciaire ;*
- *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 les processus d'évaluation externe sous l'égide de l'ANESM, pour mettre enfin en œuvre sur ce point la loi du 2 janvier 2002 ;*

Etat

- *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 ;*

Départements

- *dresser des schémas départementaux de l'enfance à partir d'un diagnostic préalable en affichant des objectifs mesurables ;*
 - *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 ;*
 - *renforcer l'accompagnement et le soutien aux assistants familiaux ;*
 - *élaborer 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 ;*
 - *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 ;*
 - *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.*
-

Chapitre III

L'élaboration et la conduite d'une politique de protection de l'enfance

La protection des mineurs en danger repose, on l'a vu, sur l'intervention de plusieurs autorités publiques, les départements, les magistrats de l'ordre judiciaire et les gestionnaires de l'administration de la justice et des affaires sociales. Définir et conduire la politique de la protection de l'enfance relèvent dès lors, d'une responsabilité partagée entre ces différentes autorités, partage qu'il faut à la fois clarifier et organiser (I). Il existe en effet des fonctions transversales qui nécessitent une articulation solide, qui fait aujourd'hui défaut (II).

I - Les acteurs

La définition et la conduite d'une politique de protection de l'enfance relève de la responsabilité des départements (A) et de l'Etat (B). La cohérence et l'efficacité de cette politique supposent une articulation des responsabilités. La création de l'observatoire national de l'enfance en danger (C) va dans le sens d'un rapprochement des acteurs.

A - Le département

1 - L'absence de définition des objectifs

La loi (code civil et CASF) définit, en creux, les objectifs de la protection de l'enfance : le premier est de prévenir ou faire cesser les situations de danger, le second, subsidiaire, est de maintenir autant que possible l'enfant dans son « milieu naturel », c'est-à-dire dans sa famille.

Si ces objectifs s'imposent aux départements, la définition d'une politique départementale et de ses objectifs leur incombe, puisqu'ils déterminent étroitement l'organisation de l'offre. Les schémas d'organisation sociale et médico-sociale (cf. supra), centrés sur la programmation de l'offre, évoquent parfois, du reste de manière plus ou moins explicite, les objectifs plus généraux poursuivis par le département en matière de protection de l'enfance.

Ainsi, dans le Rhône, l'élaboration du schéma départemental de protection de l'enfance 2006-2010 a conduit à définir trois axes et sept objectifs stratégiques, eux-mêmes déclinés en objectifs opérationnels et en actions programmées. Dans le Finistère, le troisième schéma départemental de protection de l'enfance comporte sept axes principaux d'orientation, qui sont autant d'objectifs assignés à sa politique de protection de l'enfance (améliorer la connaissance des publics et de leurs besoins, évaluer les actions et pratiques professionnelles, promouvoir le respect des droits des usagers, soutenir et accompagner les professionnels

sociaux et médico-sociaux, renforcer l'action sociale préventive en direction des parents, accompagner les enfants et les jeunes en difficultés, et favoriser leur intégration dans leur environnement, améliorer et diversifier le dispositif de protection de l'enfance, renforcer le pilotage et la régulation de la politique « enfance – famille »).

Toutefois, rares sont les schémas qui peuvent être considérés comme de véritables documents d'orientation stratégique, définissant de manière cohérente et détaillée les objectifs poursuivis par le département. Le fait que la majorité des mesures soient décidées par les juges peut expliquer les réticences de certains départements à s'engager dans la définition d'une stratégie à l'égard d'une politique dont ils ne maîtrisent pas tous les leviers.

Au demeurant, certains départements enregistrent des évolutions en totale contradiction avec les objectifs fixés dans leur schéma. En Seine-et-Marne par exemple, le déclin de l'hébergement en famille d'accueil (dont la part a diminué de 52 % en 2002 à 46 % en 2005) contredit l'orientation inscrite dans le schéma. Dans l'Yonne, alors que tous les acteurs de la protection de l'enfance se félicitent de la qualité du schéma, ils reconnaissent que toutes ses orientations n'ont pas été mises en œuvre.

Les objectifs départementaux devraient prendre en compte les besoins identifiés pour chaque type de bénéficiaires de l'ASE. Ainsi, alors même qu'à Paris, les pouponnières départementales enregistrent des taux d'occupation très faibles, la politique de protection des nourrissons n'a pas été clarifiée, notamment en ce qui concerne l'orientation (accueil en famille ou accès prioritaire aux modes de garde de droit commun soutenus financièrement par les pouvoirs publics). De même, le montant des aides financières, accordées par le département au titre de la protection de l'enfance et destinées de facto à l'hébergement des familles dépourvues de domicile, devrait engager le conseil de Paris à préciser la finalité de ces aides. Dans le Pas-de-Calais, les carences du dispositif d'accueil d'urgence nécessitent l'élaboration rapide d'une stratégie.

Les schémas départementaux devraient donc aller au-delà d'une programmation de l'offre et traduire, de façon aussi concrète que possible, les objectifs et les moyens de la politique départementale de la protection de l'enfance que les conseils généraux souhaitent mettre en œuvre, en lien avec l'autorité judiciaire.

La prévention spécialisée : des objectifs trop rarement définis

Dans la majorité des départements, la prévention spécialisée est confiée à des associations. Or, trop souvent, la nature des prestations attendues n'est claire ni pour les départements, ni pour les associations.

Les conventions d'objectifs et de moyens entre le département et les associations chargées de la prévention spécialisée sont exceptionnelles, et les départements disposent rarement d'indicateurs de l'activité tels que le nombre de jeunes suivis par les équipes de prévention spécialisée, ou d'informations sur la nature des actions conduites ou les lieux d'intervention. Ainsi, aucune convention n'existait lors de l'enquête dans plusieurs départements. Dans les Côtes-d'Armor, les conventions de « *règlement des états de facturation* » avaient pour seul objet la mise en place d'avances mensuelles.

Lorsque les conventions existent comme en Ile-et-Vilaine, dans le Pas-de-Calais ou à Paris, où une charte départementale de la prévention spécialisée a été élaborée, elles sont souvent lacunaires et ne précisent ni les modalités (effectifs, volume horaire de présence, nature des actions) ni les lieux d'intervention⁹⁸. Par ailleurs, elles sont généralement muettes sur l'évaluation de l'impact des actions.

Les rapports adressés au département par les associations chargées de la prévention spécialisée ne sont, en général, pas élaborés selon une méthodologie uniforme, ce qui rend leur exploitation difficile. Ainsi, en Indre-et-Loire ou dans le Pas-de-Calais, certaines associations indiquent le nombre de jeunes suivis, d'autres celui de jeunes par action menée, d'autres enfin ne renseignent pas cet indicateur.

Il est indispensable de mieux assurer le pilotage de la prévention spécialisée par le service de l'ASE, tant en termes de définition des objectifs attendus, que du point de vue du contrôle des actions réalisées.

2 - Des dépenses disparates

a) Des disparités mal connues

L'enquête annuelle de la DREES sur les bénéficiaires et les dépenses de l'aide sociale départementale fournit des informations nombreuses sur les dépenses des départements par type de mesures. La grande stabilité méthodologique de cette enquête dans le temps permet l'analyse d'évolutions pour chaque département, mais les comparaisons

98) Dans le Pas-de-Calais, les actions ne couvrent que 13 des 43 quartiers répertoriés ZUS.

entre départements restent délicates en raison des variations inhérentes à la comptabilité mais aussi de défauts de fiabilité des données.

Tout d'abord, certaines différences d'imputation font que le périmètre du « budget d'aide sociale à l'enfance » n'est pas strictement identique dans tous les départements, même dans le cadre des conventions établies par la DREES pour son enquête. Certaines dépenses sont imputées selon les cas à la PMI ou à la protection de l'enfance, telles celles qui portent sur les aides ménagères, les TISF ou les assistants familiaux ; de même, les dépenses de la prévention spécialisée sont comptabilisées selon les cas en insertion ou pour l'ASE. S'y ajoutent les variations qui tiennent à l'organisation des interventions : la contribution des services sociaux polyvalents et des fonctions de support (tarification, formation, contrôle) n'est pas toujours comptabilisée dans la dépense d'ASE.

Ensuite, la fiabilité des sources départementales est variable. Dans le Rhône, par exemple, les juridictions financières ont ainsi constaté l'absence de concordance entre les données publiées par la DREES en 2002 et 2003 et les données comptables concernant les dépenses de placement familial, le traitement de l'information ayant été vraisemblablement effectué par le service des ressources humaines et non le service financier ; en outre, faute de crédits budgétaires suffisants en 2004, des dépenses de l'année ont été supportées par le budget 2005. De même, dans les Côtes-d'Armor, la charge correspondant aux assistants familiaux pour 2005 n'a pu être établie avec précision. Dans les Bouches-du-Rhône, on observe un écart de 2 millions d'euros entre le montant des dépenses de 2007 transmis par le département à la DRESS et celui repris par cette direction.

Par ailleurs, certaines erreurs sont imputables à la DREES, en dépit des vérifications de cohérence interne que la direction effectue à partir des comptes administratifs départementaux. Par exemple, pour les Côtes-d'Armor en 2004, la DREES n'avait pas intégré la rémunération du personnel titulaire (hors assistants familiaux) dans les dépenses de fonctionnement, mais avait pris en compte l'ensemble des cotisations patronales.

Enfin, selon les conventions qu'il retient, les dépenses d'un même département peuvent varier de façon importante. L'exemple du Rhône est, à cet égard, significatif. Ce département utilise trois présentations différentes de ses dépenses d'aide sociale : le schéma départemental retrace les dépenses gérées par le service de l'ASE par catégorie de prise en charge (prévention, actions éducatives à domicile, accueil en établissements, accueil familial) ; une deuxième approche, plus restrictive, exploite directement les comptes administratifs ; la troisième,

à partir de laquelle les élus souhaitent se prononcer à l'occasion des orientations budgétaires, intègre les coûts indirects. Ainsi, en 2006, les dépenses de fonctionnement étaient de 146 878 790 € dans la première présentation, de 147 826 076 € dans la deuxième et de 184 493 045 € dans la troisième, soit un écart de 25 % avec la première.

Ces limites imposent une grande prudence dans la comparaison des dépenses des départements. Pour autant, cette comparaison met en lumière d'indéniables disparités.

b) Des disparités manifestes

Les disparités départementales⁹⁹ portent d'abord sur le nombre de bénéficiaires de mesures de protection rapporté à la population de moins de 21 ans. Ainsi, au 31 décembre 2005, on comptait en moyenne 17 enfants bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance pour 1000 habitants de moins de 21 ans, mais cette proportion variait de 9 à 38 pour 1000 selon les départements. Elle était inférieure à 14 pour 1000 dans 25 départements et supérieure à 21 dans 25 autres. Ces disparités ont eu tendance à s'accroître au cours de la période récente¹⁰⁰.

Les dépenses d'ASE sont elles aussi très dispersées. Si la comparaison des dépenses brutes a peu de sens, ces dépenses rapportées à la population de moins de 20 ans ou à la dépense totale d'aide sociale révèlent d'importantes disparités, comme le montre le tableau ci-dessous pour l'échantillon des départements contrôlés par les juridictions financières.

99) Seules sont ici évoquées les comparaisons en termes de dépenses consacrées à l'aide sociale à l'enfance. Les comparaisons en termes d'effectifs n'ont guère de sens car elles sont biaisées par le recours plus ou moins important au secteur associatif.

100) Les disparités en matière d'aide sociale. DREES, Etudes et résultats n° 269, octobre 2003 et n° 602, octobre 2007.

**Tableau 9 : Dépenses d'aide sociale à l'enfance
dans les 17 départements contrôlés**

En euros

	Dépense brute d'ASE (2007)	Dépense par habitant de moins de 20 ans	Part de l'ASE dans la dépense d'aide sociale
01 Ain	32 822 677	213	21,7
06 Alpes-Maritimes	90 464 303	379	19,7
13 Bouches-du-Rhône (1)	173 682 131	362	17,4
15 Cantal	10 806 010	369	15,5
22 Côtes-d'Armor	45 323 722	339	28,0
26 Drôme	37 229 383	314	17,7
29 Finistère	72 920 474	344	21,9
35 Ille-et-Vilaine	84 481 373	339	24,2
37 Indre-et-Loire	44 131 445	308	22,6
45 Loiret	41 283 148 *	249	24,6
56 Morbihan	52 763 546	316	22,0
62 Pas-de-Calais	171 410 348	437	22,8
69 Rhône	139 475 382	323	24,0
75 Paris	292 993 256	681	27,3
77 Seine-et-Marne	136 354 163	372	31,2
89 Yonne	39 681 164	491	24,4
971 Guadeloupe (2)	39 790 790 *	322	14,0
Moyenne 17 départements	88 565 489	362	21,8
Moyenne France entière	58 536 462	368	22,1

(1) Dans sa réponse à la Cour des comptes, le président du conseil général des Bouches-du-Rhône estime, qu'en 2007, les dépenses du département consacrées à l'aide sociale à l'enfance se sont élevées à 173 682 131 €, soit une différence de plus de 2 millions d'euros par rapport au montant établi par la DREES, l'INSEE et la DGCL ; selon le président, cet écart « *résulte probablement d'une différence de méthodologie dont les modalités ne sont pas portées à ma connaissance* ».

(2) Dans sa réponse à la Cour des comptes, le président du conseil général de la Guadeloupe ne confirme pas le montant établi par la DREES, l'INSEE et la DGCL ; il estime les dépenses du département consacrées à l'aide sociale à l'enfance à 48 517 439 €

Source : DREES, INSEE (données démographiques utilisées pour le calcul de la dépense par habitant de moins de 20 ans) et DGCL-DESL (données sur les comptes administratifs des départements en 2007).

Dans l'échantillon considéré, la dépense d'ASE par habitant de moins de 20 ans est en moyenne de 362 € mais elle est inférieure à 320 € dans cinq départements et supérieure à 400 € dans trois autres. De même, la part de l'ASE dans la dépense totale d'aide sociale, en moyenne de 22,1 %, varie de 14 % en Guadeloupe à 31 % en Seine-et-Marne.

Cette dispersion n'est pas limitée au niveau des dépenses, mais concerne également leur structure. Dans les 17 départements contrôlés, la contribution des placements à la dépense totale varie de 67 % (Morbihan, Paris) à 84 % (Yonne), pour une moyenne de 75 %. De même, la part de la dépense imputable aux placements en établissement varie de moins de 15 % (Drôme) à plus de 60 % (Bouches-du-Rhône, Alpes-Maritimes), pour une moyenne de 47 %.

Enfin, la variabilité concerne aussi l'évolution des dépenses en cinq ans, l'augmentation globale masquant des évolutions très contrastées selon les départements. A titre d'exemple, parmi les 17 départements qui ont fait l'objet de l'enquête des juridictions financières, treize ont vu leurs dépenses augmenter de 2002 à 2007, parfois de plus de 20 % (Ain, Alpes-Maritimes, Côtes-d'Armor, Seine-et-Marne, Yonne), tandis que la dépense a diminué dans trois départements (Bouches-du-Rhône¹⁰¹, Cantal, Indre-et-Loire).

101) Dans ce département, des changements d'imputation inversent l'analyse. En réalité l'évolution a été positive d'environ 11 %.

Tableau 10 : L'évolution des dépenses brutes d'aide sociale à l'enfance dans les 17 départements contrôlés

En euros

	Dépense brute 2002	Dépense brute 2007	Evolution en € constants
01 Ain	22 965 768	32 822 677	30,5 %
06 Alpes-Maritimes	67 083 974	90 464 303	23,1 %
13 Bouches-du-Rhône (1)	178 402 217	173 682 131	- 11,1 %
15 Cantal	10 217 994	10 806 010	- 3,4 %
22 Côtes-d'Armor	30 846 216	45 323 722	34,2 %
26 Drôme	31 638 987	37 229 383	7,4 %
29 Finistère	57 580 824	72 920 474	15,6 %
35 Ille-et-Vilaine	68 018 834	84 481 373	13,4 %
37 Indre-et-Loire	42 464 778	44 131 445	- 5,1 %
45 Loiret	33 977 546*	41 283 148*	10,9 %
56 Morbihan	41 401 071	52 763 546	16,4 %
62 Pas-de-Calais	140 851 595	171 410 348	11,1 %
69 Rhône	110 650 477	139 475 382	15,1 %
75 Paris	225 373 171	292 993 256	18,7 %
77 Seine-et-Marne	101 131 225	136 354 163	23,1 %
89 Yonne	28 441 448	39 681 164	27,4 %
971 Guadeloupe	34 925 679	39 790 790*	4,0 %
Total	1 225 971 804	1 505 613 315	12,1 %
France entière	4 885 589 404	5 853 646 242	9,4 %

(1) Dans sa réponse à la Cour des comptes, le président du conseil général des Bouches-du-Rhône indique que « avant 2004, année de changement de nomenclature comptable, les dépenses indirectes (personnel, administration générale, etc.) étaient incluses dans les dépenses brutes » ; en conséquence, il estime les dépenses consacrées en 2002 à l'aide sociale à l'enfance par le département des Bouches du-Rhône à 154 616 820 €

Source : DREES (* données estimées)

c) Des disparités trop peu analysées

Les disparités constatées dans l'effort financier des départements peuvent être expliquées par des facteurs divers, dont l'importance respective n'a jamais été étudiée de manière approfondie.

D'une part, la dépense d'ASE d'un département dépend du nombre de jeunes pris en charge, qui est lui-même déterminé par un grand nombre de variables, dont certaines sont objectivables (nombre de jeunes habitant le département, caractéristiques socio-économiques de la population) et d'autres non (différences d'interprétation de la notion de danger ou « seuil de tolérance »¹⁰²).

D'autre part, la dépense d'ASE est fonction du coût moyen de prise en charge. Ce coût peut varier en fonction de la part respective des mesures en milieu ouvert et des placements, de la durée moyenne de prise en charge, ou encore de la structure de l'offre de prise en charge disponible au sein du département (le recours à l'accueil familial étant en général moins coûteux que le placement en établissement).

Les études sur le poids respectif de ces différents facteurs restent trop rares. Cela tient en partie à l'insuffisance des données disponibles. En particulier, le coût moyen de prise en charge est aujourd'hui impossible à calculer, en raison de la méconnaissance de la durée des mesures : les données disponibles sont généralement exprimées en « stocks » et non en « flux », c'est-à-dire en nombre de mesures en cours d'exécution à un instant donné plutôt qu'en nombre d'enfants entrés et sortis de chaque dispositif dans l'année, et les données sur la durée des mesures sont inexistantes, sauf en ce qui concerne les pupilles de l'État.

Deux séries de travaux ont commencé néanmoins d'apporter des éclairages intéressants. Deux études portant sur l'ensemble de l'aide sociale départementale ont été réalisées par la DREES en 2003 et en 2007¹⁰³. La dernière étude souligne que les données socio-démographiques et socio-économiques considérées (taux d'urbanisation, structure par âge de la population, indicateurs de richesse du département) « ne sont pas suffisantes pour expliquer les disparités départementales. (...) Pour l'aide sociale à l'enfance, elles expliquent 27 % des écarts de la proportion d'enfants couverts et 40 % des variations de dépenses moyennes par bénéficiaire. (...) Les départements avec un taux d'urbanisation élevé ont aussi une plus faible proportion de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance mais les dépenses y sont plus conséquentes ». Dans le même sens, une étude récente de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) tente de mettre en évidence les déterminants de la dépense d'action sociale des

102) La Fondation d'Auteuil a mentionné au cours de l'enquête qu'une même situation objective peut être considérée comme un danger justifiant une mesure de protection dans tel département alors qu'elle ne le serait pas dans tel autre.

103) DREES, Etudes et résultats n°602, octobre 2007.

départements¹⁰⁴. Pour les dépenses d'ASE, elle tend à montrer que la dispersion s'explique moins facilement par les caractéristiques économiques et démographiques des départements que pour leurs autres dépenses d'aide sociale (RMI, personnes âgées): la « composante discrétionnaire » de la dépense paraît plus élevée pour l'ASE. Les causes fines des variations observées demeurent à établir.

En dehors de ces travaux, on ne dispose d'aucune analyse approfondie des facteurs susceptibles d'expliquer les disparités constatées. Dès lors, les départements sont aujourd'hui dans l'incapacité de se comparer entre eux. De telles comparaisons seraient pourtant utiles pour fonder la définition d'une stratégie départementale. La DRESS assure néanmoins le suivi d'un projet de recherche dont l'objectif est d'étudier les déterminants de la dépense sociale des départements.

Pour permettre aux départements de comparer utilement le niveau et la structure de leurs dépenses à ceux des autres départements, plusieurs améliorations sont nécessaires :

- fiabiliser le périmètre de la dépense d'aide sociale à l'enfance de façon à ce que les comparaisons portent sur des données homogènes dans l'ensemble des départements ;
- disposer, pour chaque type de mesure, de données, établies selon une méthodologie partagée, relatives au nombre de journées de prise en charge, au coût moyen d'une journée de prise en charge (en se limitant aux coûts directs), et à la durée moyenne de prise en charge ;
- développer l'analyse des facteurs explicatifs des variations de la dépense.

B - L'État

Compte tenu du principe d'indépendance des magistrats, il ne peut être question de définir a priori de ligne de conduite générale pour les juges des enfants. Mais cette règle n'interdit pas à l'État de se fixer des objectifs pour l'organisation des services judiciaires et de la PJJ, et dans sa fonction normative générale, d'orienter et d'évaluer les règles de droit applicables, en tenant compte des traités ratifiés, particulièrement la convention internationale des droits de l'enfant. A cet égard, les constats ne sont guère satisfaisants.

104) DGTPE, « Une analyse des déterminants de la dépense d'action sociale départementale », Lettre n° 48, décembre 2008. L'analyse prend en compte notamment l'âge de la population, le taux de chômage, et la fiscalité des ménages.

1 - L'État ne s'est doté ni d'objectifs ni de stratégie clairs

Le transfert aux départements de la compétence pour la définition, la mise en œuvre et le financement d'une politique de protection de l'enfance a conduit les services de l'État à se retirer des dispositifs de prise en charge des enfants. Le processus a été immédiat pour les services relevant du ministère des affaires sociales, laissant aux services déconcentrés la seule tutelle des pupilles de l'État (voir supra). Pour ceux du ministère de la justice, il a été moins marqué et plus ambigu. La PJJ a continué d'intervenir dans des conditions hétérogènes, en fonction des équilibres qui se sont progressivement créés localement avec les départements. Comme on l'a vu supra, sa participation à la prise en charge des enfants est de plus en plus résiduelle, au fur et à mesure de son recentrage sur la prise en charge des mineurs délinquants.

Aujourd'hui, dans certains départements, l'intervention de l'État au plan local se traduit surtout par celle des juges, dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, ou par le partenariat qu'ils s'attachent à créer avec les départements.

Cette évolution aurait dû conduire l'État à déterminer quel rôle il entendait jouer, au-delà de l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, et comment l'exercer, avec quels moyens et quelle organisation. Or, cette réflexion et la redéfinition corrélative de ses modes d'intervention sont restées inabouties. Comme on le verra, la participation de l'État à la création de l'ONED a constitué l'un des éléments de réponse. Mais pour ce qui concerne l'État au sens strict, les services des ministères chargés des affaires sociales et de la justice ont continué d'intervenir dans le champ de la protection de l'enfance, sans se doter ni d'objectifs clairs ni de stratégie.

a) La multiplicité des acteurs compétents au sein de l'État

Deux ministères interviennent à titre principal dans le champ de la protection de l'enfance¹⁰⁵. Au sein de chacun, plusieurs directions sont compétentes et leur coordination est parfois délicate. En tout état de cause, aucune administration n'est en mesure d'assumer le pilotage d'ensemble de l'action de l'État dans le domaine de la protection de l'enfance.

105) Certains services ou directions peuvent être amenés à intervenir au cas par cas, comme par exemple la direction générale des collectivités locales lorsque la question d'une modification des compétences des départements a été posée.

Pour le ministère chargé des affaires sociales, les responsabilités sont réparties entre la direction générale de l'action sociale (DGAS), chargée « de l'élaboration des règles relatives à l'aide sociale et (...) de leur application » ; et, dans une moindre mesure, la direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES) « qui assure la collecte, l'exploitation et la diffusion des statistiques. En réponse à un audit portant sur un champ beaucoup plus large que celui du présent rapport, la DGAS réaffirmait la nécessité de son action dans le champ d'une politique décentralisée. Elle indiquait que *« de nouveaux équilibres doivent être recherchés. (...) L'amélioration est à rechercher dans une meilleure articulation entre les niveaux nationaux et locaux des politiques publiques. La mise en place d'une méthode ouverte de coordination entre l'État et les collectivités locales en serait l'outil (...) »*¹⁰⁶.

S'agissant du ministère chargé de la justice, le pilotage central de la justice des mineurs se caractérise par une déconnexion entre les questions relatives à la fabrication des décisions judiciaires et celles qui touchent à leur exécution. Les deux directions principalement concernées sont la direction des services judiciaires (DSJ) et la PJJ.

La DSJ est directement impliquée puisqu'elle assure le pilotage et l'animation du réseau des services judiciaires. Elle est en charge notamment de la détermination des moyens budgétaires et humains alloués aux tribunaux pour enfants.

Quant à la PJJ, bien qu'historiquement elle soit née de l'éducation surveillée (prise en charge des enfants délinquants), elle a progressivement étendu son périmètre d'action à l'intégralité du champ de la justice des mineurs. En matière civile, elle intervient pour l'essentiel en exécutant ou en finançant les mesures d'investigation et en délivrant les habilitations « justice » aux établissements qui accueillent les mineurs placés directement par le juge, ainsi qu'en assurant elle-même l'exécution d'une part, limitée et en diminution, des mesures d'assistance éducative.

Pour améliorer la coordination d'ensemble, la PJJ affirme dans son projet stratégique national sa volonté *« d'instaurer et de promouvoir une véritable politique publique de la justice des mineurs, cohérente, dynamique, et de favoriser sa mise en œuvre partagée par l'ensemble des acteurs »*. Le décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice donne un fondement réglementaire à ce rôle de pilotage. La PJJ est chargée *« de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant*

106) Réponse de la DGAS au rapport d'audit : L'impact de la décentralisation sur les administrations de l'État. Inspections générales des affaires sociales et des finances, janvier 2007.

à ce titre ». A cet effet, elle « *garantit, directement ou par son secteur associatif habilité, une aide aux décisions de l'autorité judiciaire* », « *assure directement, dans les services et établissements de l'État, la prise en charge de mineurs sous main de justice* » et « *garantit à l'autorité judiciaire, par le contrôle, l'audit et l'évaluation, la qualité de l'aide aux décisions et celle de la prise en charge quel que soit le statut des services et établissements sollicités* ».

Cette mission reste aujourd'hui plus une ambition qu'une réalité puisque la PJJ ne dispose pas d'outils lui permettant de jouer ce rôle : elle n'a pas réellement investi les fonctions de contrôle et n'a pas clarifié les conditions de son intervention dans le processus d'habilitation. De surcroît, son intervention risque de devenir de plus en plus délicate en matière civile puisqu'elle se retire de la prise en charge directe.

Pour compléter l'action des ministères et mettre la France en conformité avec ses engagements internationaux, la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000, a créé une nouvelle institution, le Défenseur des enfants. Doté du statut d'autorité administrative indépendante (AAI), il « *est chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé* ».

A l'occasion, notamment de son rapport au Président de la République et au Parlement, remis symboliquement le jour correspondant à la date de la ratification de la Convention internationale des droits de l'enfant et à la journée internationale des droits de l'enfant, il intervient sur toutes les questions intéressant les droits de l'enfant dont il est saisi. En particulier, son rapport pour 2004 avait souligné l'augmentation régulière de l'effort financier consenti par les départements en matière d'ASE, mais aussi l'impossibilité d'avoir une vision globale du système. Il constatait aussi l'hétérogénéité des pratiques et des budgets et la faiblesse des contrôles.

b) L'absence d'objectifs explicites

En dépit (ou en raison) de la multiplicité des services susceptibles d'intervenir, l'État ne s'est pas doté d'objectifs clairs en matière de protection de l'enfance. L'examen de son budget est à cet égard instructif : les objectifs et indicateurs de performance qui y sont inscrits n'évoquent presque jamais la protection de l'enfance.

S'agissant des programmes annuels de performance des ministères sociaux, la DGAS justifie l'absence d'objectifs de performance dans le domaine de la protection de l'enfance par le fait que l'État n'est pas un acteur direct de cette politique. Son intervention jouerait un rôle de levier :

« les crédits de ce programme sont en général mobilisés sur des segments des dispositifs où ils permettent à l'État de jouer un rôle déterminant d'orientation et de mobilisation des autres acteurs. Ces caractéristiques expliquent que les interventions et les crédits de l'État au titre du programme n'aient pas été intégralement traduits en objectifs de performance [notamment dans le domaine (...) de l'amélioration de la qualité du dispositif de protection de l'enfance] ».

Pour les services relevant du ministère de la justice, le constat est le même. Ainsi, les indicateurs de performance du programme « Justice judiciaire » ignorent largement la justice des mineurs, ce qui s'explique en partie par l'absence d'autonomie des tribunaux pour enfants au sein des TGI. Au demeurant, l'activité civile des TPE n'est même pas prise en compte dans les indicateurs de performance des TGI, en raison des caractéristiques des dispositifs informatiques permettant de recueillir les informations nécessaires à leur construction¹⁰⁷. Cette situation est difficilement acceptable : les juges des enfants représentent à eux seuls 6 % des magistrats de l'ordre judiciaire. Il convient de remédier à cette lacune, que les difficultés techniques invoquées par la cellule de contrôle de gestion de la DSJ ne sauraient justifier.

Pour leur part, les indicateurs du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » n'accordent qu'une place marginale à la protection de l'enfance en danger, qui mobilise pourtant plus d'un tiers des moyens du programme. Sur les six objectifs du programme, un seul concerne directement les mineurs en danger. Cet objectif n'est lui-même assorti que d'un indicateur, qui n'est d'ailleurs toujours pas renseigné.

Le silence des documents budgétaires est en partie la conséquence de la faiblesse des moyens mobilisés par l'État en faveur de cette politique. Mais il est aussi le reflet d'un déficit de réflexion sur la stratégie de l'État, ses objectifs et les moyens permettant de les atteindre. Cette absence de stratégie n'est pas propre à la protection de l'enfance : le même constat prévaut pour de nombreuses politiques décentralisées. Elle est cependant d'autant moins acceptable qu'il s'agit d'une politique reposant en grande partie sur l'intervention du juge, donc sur l'exercice d'une prérogative régaliennne.

Le projet, déjà évoqué en introduction, de « document de politique transversale » relatif à la justice des mineurs atteste de la volonté des services de l'État de se doter d'une part d'une vision claire des moyens budgétaires qu'ils consacrent à cette politique, d'autre part d'objectifs précis. En matière civile, ces objectifs sont au nombre de trois : contribuer,

107) Les indicateurs LOLF proviennent du Répertoire général civil, qui exclut l'activité des TPE, suivie à travers le logiciel WINEURS.

par l'investigation, à la qualité de la décision judiciaire ; rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables ; optimiser le parcours du jeune.

Cette tentative, dont la version provisoire a été communiquée à la Cour, reste toutefois inaboutie. En effet, les objectifs et indicateurs présentés dans ce document s'appuient sur ceux annexés au projet de loi de finances, dont les limites ont été évoquées. Surtout, centré sur la justice des mineurs (dans ses deux dimensions, civile et pénale), le projet de DPT reste circonscrit aux moyens et aux objectifs du ministère de la justice¹⁰⁸, ce qui entre d'ailleurs en contradiction avec le concept de DPT, censé couvrir des programmes budgétaires relevant de ministères différents. Il serait souhaitable d'élargir ce document de manière à y intégrer les interventions et la stratégie des administrations sociales en la matière, éventuellement les actions d'autres administrations (éducation nationale, police et gendarmerie, etc.) en faveur du repérage des situations de danger, voire, à terme et à titre purement indicatif, l'effort des départements.

2 - L'État dans sa fonction normative

La fonction d'édicter des normes et des règles communes s'imposant sur l'ensemble du territoire national est au cœur des compétences de l'État. Dans le domaine d'une politique décentralisée comme la protection de l'enfance, cette compétence est difficile à mettre en œuvre puisque les prérogatives de gestion quotidienne échappent à ses services.

Pourtant, les conditions de préparation de la loi du 5 mars 2007 montrent que l'État a su mettre en place une démarche partenariale dont l'efficacité et la qualité ont été unanimement reconnues : tous les acteurs de la protection de l'enfance rencontrés au cours de l'enquête ont souligné le caractère exemplaire de la concertation.

Cette dynamique vertueuse de partenariat semble toutefois s'être grippée après le vote de la loi.

108) Le respect de l'indépendance des magistrats interdit de fixer des objectifs portant sur le cœur de la décision judiciaire ; les orientations ne peuvent porter que sur l'amont (ex : l'investigation) et l'aval (ex : les conditions d'exécution) de l'intervention judiciaire).

a) Les décrets d'application de la loi de 2007

Neuf décrets dont celui sur le fonds national de financement de protection de l'enfance (FNPE) auraient dû préciser les conditions d'application de la loi de 2007. A la date de l'enquête des juridictions financières, ils n'avaient pas été pris, à l'exception d'un seul, (trois autres l'ont été depuis) notamment du fait de l'opposition des départements. L'Assemblée des départements de France (ADF), estime être insuffisamment associée à la préparation de ces décrets et des cinq guides pratiques élaborés par le ministère chargé de la solidarité qui ont suivi la publication de la loi (au demeurant ces guides paraissent appréciés des acteurs de la protection de l'enfance).

Pour sa part, l'UNASEA semble au contraire jouer un rôle essentiel voire exclusif. Elle a conclu une convention triennale avec la DGAS qui prévoit que, dans la poursuite de la concertation menée dans le cadre de l'élaboration de la loi, l'UNASEA « développera un programme d'accompagnement de mise en œuvre de la réforme qui s'étalera sur trois ans ». Tirant parti du recrutement de la personne qui avait, au cabinet du ministre, été chargée de la préparation de la loi, l'UNASEA a constitué, en septembre 2007, un « groupe d'appui » à la réforme, qui réunit ses partenaires associatifs, mais aussi des représentants des ministères chargés de la solidarité et de la santé (DGAS, DGS), de l'Assemblée des départements de France et de conseils généraux, et de la CNAF. En dépit de la création d'un arrêté de suivi par le ministère chargé de la famille, les services de l'Etat ont laissé partiellement l'UNASEA assurer le pilotage de la mise en œuvre de la loi, au point que des participants du groupe d'appui ont pu, eux-mêmes, s'interroger sur la légitimité du groupe et la finalité du travail effectué.

Cette initiative associative a été favorisée par les retards dans l'élaboration des textes d'application de la loi, pour laquelle la DGAS avait, de son côté, mis en place un comité de pilotage associant la direction de la PJJ et étendu ensuite au ministère de l'intérieur, à une représentation des départements (avec l'ADF et l'ODAS) et à l'ONED, mais qui ne comprenait pas de représentants des associations gestionnaires.

Sans méconnaître l'intérêt du concours que peut apporter l'UNASEA à la mise en œuvre de la loi, l'État doit trouver la bonne articulation avec ses partenaires associatifs, qui ne peut consister à leur confier le pilotage de l'application d'une réforme impliquant l'intervention des collectivités territoriales, des services de la justice et des associations.

b) Le fonds national de protection de l'enfance

La loi du 5 mars 2007 a prévu la création d'un fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE) dont l'objet est de « *compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la présente loi (...) et de favoriser des actions entrant dans le cadre de la réforme de la protection* ». Cette création traduisait le souci de l'État d'accompagner la réforme qui, juridiquement, n'est pas un transfert de compétences au sens de l'article 72-2 de la Constitution¹⁰⁹, mais qui a néanmoins pour conséquence d'augmenter les charges des départements puisqu'elle modifie les conditions d'exercice de leurs compétences (création d'un observatoire départemental de la protection de l'enfance, d'une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation d'informations).

Le ministère chargé de l'action sociale a évalué la charge financière correspondante pour les départements à 137 M€ sur trois ans¹¹⁰. Toutefois, ni la DGAS ni la DGCL n'ont été à même de fournir les bases de cette évaluation.

Outil d'un genre nouveau, le FNPE devait permettre aux départements de faire face à leurs charges additionnelles. La loi a prévu que son administration incombe à des représentants des départements, de l'État et de la Caisse nationale d'allocations familiales, ces deux derniers en assurant le financement. En 2007, seule la CNAF a assuré le financement du fonds, à hauteur de 30 M€

A la date de l'enquête des juridictions financières, le FNPE n'avait toujours pas commencé à fonctionner. Le décret qui devait préciser ses conditions de fonctionnement n'a pas été pris : les différentes administrations se sont successivement renvoyé les projets, la direction de la sécurité sociale n'associant pas la direction générale de l'action sociale, ne sollicitant que tardivement la direction générale des collectivités locales, chargée de recueillir l'avis du comité des finances locales, avant que le nouveau comité consultatif d'évaluation des normes, créé par la loi de finances rectificative pour 2007, en soit saisi.

109) Le transfert de compétences ayant été décidé en 1983 ; la loi de 2007 n'a pas créé ou étendu les compétences des départements, elle en a modifié les conditions d'exercice.

110) Pour l'Etat, le coût de la réforme a été évalué à 70 M€, principalement à la charge du ministère de l'éducation nationale : développement du service social scolaire, généralisation des visites médicales à la 6ème année et bilans médicaux à la 9ème, 12ème et 15ème année.

Le fonds n'a pas non plus été abondé. L'enveloppe prévue pour l'abondement du FNPE par la CNAF en 2007 n'a pas été inscrite à son budget. En 2008, la loi de financement de la sécurité sociale a prévu le report des 30 M€ de 2007, sans arrêter de mesure pour 2008. Du côté de l'État, ni la DGAS ni la DGCL n'estiment que le fonds relève de leur budget. En 2008 comme en 2009 aucune mesure n'a été inscrite en loi de finances.

Alors même que les montants en cause sont modestes au regard des dépenses engagées par les départements, ces retards et ces hésitations sont regrettables et pèsent sur la crédibilité de l'État en tant qu'acteur de cette politique. La mise en place effective du fonds prévu par la loi, qui pourrait être abrité par l'ONED (voir plus loin), s'impose.

3 - Les conditions d'exécution des décisions de justice

L'exécution des décisions des juges des enfants en matière civile relève aujourd'hui principalement des départements. Pour autant, l'État ne saurait se désintéresser de cette question.

D'une part, en effet, l'État doit garantir à tous le droit à l'exécution des décisions de justice, dont la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé le caractère fondamental¹¹¹.

D'autre part, les conditions d'exécution influent très directement sur les décisions judiciaires elles-mêmes. La plupart des juges des enfants tiennent compte, dans leur décision, de la possibilité d'en obtenir une exécution effective et rapide. L'exemple de la prise en charges jeunes majeurs (cf. supra) illustre sans ambiguïté l'étroite interdépendance des décisions des magistrats et des choix des gestionnaires et montre combien la liberté de prescription des juges est conditionnée par les capacités de prise en charge.

C'est la raison pour laquelle l'État, et singulièrement les services judiciaires, devraient être attentifs aux conditions dans lesquelles les décisions des juges des enfants sont exécutées. Or, aujourd'hui, l'État ne

111) Le Conseil constitutionnel a déduit du principe d'égalité que « (...) le principe de libre administration des collectivités territoriales ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques et, par suite, l'ensemble des garanties que celles-ci comportent dépendent des décisions de collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République. » Cette jurisprudence établie depuis la décision du 18 janvier 1985, Loi Chevènement, confirmée en 1994 (13 janv. 1994, Révision de la loi Falloux) et 1996 (9 avril 1996, Autonomie de la Polynésie française), a été rappelée dans la décision du 17 janvier 2002 relative à la Corse.

s'est pas organisé de façon à garantir une exécution effective et rapide des décisions rendues par les juges des enfants.

Ceci tient d'abord à ce que les délais d'exécution des décisions judiciaires ne font pas l'objet d'un suivi global fondé sur des méthodes homogènes.

Au plan national, la PJJ dispose certes d'indicateurs précis sur les délais d'exécution des mesures et le nombre de mesures en attente. En 2007, par exemple, le délai d'exécution moyen au civil d'une mesure d'investigation est de 17 jours, celui d'une mesure de milieu ouvert de 13 jours et celui d'une mesure de placement d'environ un jour¹¹². De même, la PJJ suit le nombre de mesures judiciaires en attente au 30 juin et au 31 décembre de chaque année. Ces indicateurs montrent que le nombre de mesures en attente diminue : on comptait, au 31 décembre 2007, 850 mesures en attente pour 21 350 mesures civiles en cours d'exécution, soit un taux d'environ 4 %, contre plus de 6 % fin 2005.

Ces indicateurs ne portent cependant que sur les mesures que la PJJ exécute (au sein de son secteur public) ou qu'elle finance, c'est-à-dire, en dehors des mesures d'investigation, une part très limitée des mesures d'assistance éducative.

Au plan local, les délais de mise en œuvre des décisions judiciaires et le nombre des mesures en attente ne sont pas toujours suivis et, lorsqu'ils le sont, c'est le plus souvent de manière partielle et informelle, en dehors de tout système d'information global.

Certes, dans certains ressorts ou départements, des dispositifs systématiques de suivi des délais d'exécution ont été mis en place, sous des formes variées. Par exemple, à Nice, les juges des enfants sont informés de la date de prise en charge de toute mesure d'AEMO au moyen d'une fiche d'information.

Dans la plupart des départements cependant, les délais d'exécution des décisions judiciaires ne sont pas correctement suivis. Les magistrats se fondent, au pire, sur une impression générale, au mieux, sur des informations recueillies au cas par cas au stade du prononcé de la mesure ou lorsqu'ils sont amenés à statuer sur le renouvellement de la mesure.

Cette carence est d'autant plus regrettable qu'en dépit de la faiblesse des données disponibles, un certain nombre de situations difficiles ont été identifiées au cours de l'enquête.

112) Ces indicateurs sont en outre complétés d'une information plus fine qui permet de distinguer la part du délai qui incombe aux services judiciaires (délai de notification) et celle qui relève des établissements et services de la PJJ (délai de prise en charge *stricto sensu*).

C'est par exemple le cas à Auxerre où le délai de prise en charge des mesures de milieu ouvert s'élevait, lors de la visite de la Cour, à trois mois en moyenne ; certains placements au foyer de l'enfance n'avaient été exécutés que six mois après la décision judiciaire. A Vannes, le tribunal pour enfants s'est heurté à l'insuffisance des capacités de prises en charge en AEMO. Refusant de prononcer des mesures qui ne seraient pas exécutées, l'un des juges a décidé, dans une dizaine d'affaires, de prononcer une ordonnance de non lieu motivée par l'insuffisance des capacités de prises en charge¹¹³. Dans le ressort de la cour d'appel de Douai, d'importantes difficultés persistent. Par exemple, au 1^{er} trimestre 2008, le délai de prise en charge des mesures d'IOE est de trois mois à Arras et à Boulogne ; celui des mesures d'AEMO atteint six mois à Arras et huit mois à Béthune ; des difficultés concernent également les placements dans les ressorts de Béthune, Boulogne et Saint-Omer. Les réponses données par les juridictions aux questionnaires de la Cour confirment qu'il ne s'agit pas de cas isolés¹¹⁴.

Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer l'existence de délais excessifs. Ils peuvent d'abord résulter des difficultés internes aux juridictions : en effet, certains greffes de tribunaux pour enfants peinent à notifier les ordonnances judiciaires dans un délai raisonnable. Les délais d'exécution peuvent aussi découler d'une mauvaise organisation des services départementaux. Ils peuvent enfin s'expliquer par une insuffisance de l'offre de prise en charge globale ou pour une catégorie précise de mesures.

A l'évidence, l'adaptation des capacités de prise en charge aux besoins passe avant tout par le dialogue entre prescripteurs et financeurs, notamment dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental (à laquelle participent les services judiciaires). Certains départements se sont d'ailleurs dotés d'outils d'ajustement de l'offre aux besoins. Dans le Loiret, par exemple, le taux d'occupation des différentes structures est suivi en temps réel de manière à identifier les renforts nécessaires et à prévenir l'apparition de files d'attente ; les services d'AEMO ont été renforcés, sur la base de ce dispositif, en juillet 2007.

113) Irrégulière en droit et censurée en tant que telle par la cour d'appel, sur appel du parquet, cette ordonnance a produit ses effets puisque les capacités de prise en charge ont été augmentées par les financeurs.

114) A Castres, le juge des enfants se dit préoccupé par les délais de prise en charge des mesures par les établissements du secteur public, qui ont pu atteindre 3 mois en milieu ouvert. Le juge de Basse-Terre souligne que les placements en urgence ne sont pas exécutés dans les délais et que le juge découvre parfois, lors de l'audience de fin de mesure, que le placement n'a pas reçu le moindre commencement d'exécution.

Toutefois, lorsque ce dialogue entre l'autorité judiciaire et le département ne suffit pas à assurer l'exécution des décisions judiciaires dans des conditions satisfaisantes, il n'existe pas, en l'état actuel de la législation, de mécanisme de régulation adapté. Les services de la PJJ, qui se recentrent sur la prise en charge des mineurs délinquants, ne sont pas à même de jouer ce rôle.

Il conviendrait d'abord de prévoir dans la loi une notion de délai d'exécution raisonnable, qui n'existe pas aujourd'hui ; les schémas départementaux et les règlements départementaux d'aide sociale, opposables, devraient comporter un article obligatoire définissant ce délai. Il importe, ensuite, d'assurer le suivi des délais effectifs, selon une méthode harmonisée et élaborée de façon concertée, sur le modèle des tableaux de bord expérimentés dans certains ressorts. Il faut, enfin, envisager les conséquences qui pourraient être tirées du constat de délais excessifs, par exemple en aménageant la faculté, pour les services de l'Etat, de se substituer au département dans l'exécution des mesures, la charge financière restant à ce dernier.

C - La création de l'ONED

La répartition et l'articulation des compétences entre les départements et l'État, y compris dans sa fonction judiciaire, ont conduit à la création d'une structure partenariale autonome chargée du suivi et de l'observation des données et des pratiques de la protection de l'enfance. Cette structure aurait pu organiser la complémentarité et la comparaison des politiques conduites par des acteurs indépendants. Quelles que soient ses réalisations, elle n'a pas, à ce jour, été en mesure de répondre à cette ambition, dont tous les constats qui précèdent ont pourtant montré la nécessité.

1 - Le choix d'une structure indépendante

Une alternative existait : s'appuyer sur une association préexistante subventionnée par l'État et les départements, l'ODAS (observatoire national de l'action sociale départementale) dont les travaux portaient sur l'aide sociale départementale sous ses différentes formes, et qui effectuait depuis 1990 une enquête sur les signalements d'enfants en danger, ou bien créer un organisme dont les membres représenteraient les parties prenantes à la politique de protection de l'enfance (État et départements).

La formule de l'association de la loi de 1901 est apparue trop légère pour enclencher les coordinations nécessaires par rapport à une structure de droit public. Celle du groupement d'intérêt public (GIP) a été

préférée mais, plutôt que de créer un GIP *ex nihilo*, le choix a consisté à étendre les missions de celui chargé du service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED). Ce GIP, qui a alors pris le nom de GIP « enfance en danger » (GIPED), est constitué entre l'État (10 directions ministérielles), les départements¹¹⁵ (15 sont représentés au conseil d'administration) et des personnes de droit privé¹¹⁶, et regroupe donc désormais le SNATED et l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) créé par la loi du 2 janvier 2004¹¹⁷.

Le choix de recourir à un GIP constitué à partir d'un service préexistant (le SNATED) contraste avec celui qui a été fait pour d'autres politiques sociales et d'autres publics. Dans le cas des personnes handicapées ou âgées dépendantes, les compétences d'observation et de suivi ont été confiées à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), établissement public administratif qui gère par ailleurs des financements importants. S'agissant des dispositifs d'insertion, l'État a préféré ne pas s'inscrire dans une logique partenariale : les compétences statistiques sont exercées par la DREES qui enquête auprès des départements.

La diversité des solutions sectorielles, qui peut présenter des risques (absence de vision transversale, augmentation des coûts), témoigne de l'absence de stratégie globale de l'État et des départements en ce qui concerne l'observation dans le champ social. Il est vrai néanmoins que, comme pour la CNSA, l'observation n'est pas ni ne doit être la seule mission confiée à l'ONED.

2 - Le fonctionnement de l'ONED

Plusieurs missions sont assignées à l'ONED :

« - *contribuer au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la protection de l'enfance (...)* ;

- *contribuer à la mise en cohérence des différentes données et informations* ;

- *contribuer à l'amélioration de la connaissance des phénomènes de mise en danger des mineurs* ;

115) L'Etat et les départements contribuent à parité au financement du groupement. La contribution annuelle de chaque département est fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de la famille et de l'enfance, du budget, des collectivités locales.

116) Cinq fédérations et associations du champ de la famille et de la protection de l'enfance.

117) Loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance.

- recenser les pratiques de prévention ainsi que de dépistage et de prise en charge médico-sociale et judiciaire des mineurs en danger, dont les résultats évalués ont été jugés concluants, afin d'en assurer la promotion (...) ».

Le nouveau GIP, regroupant les travailleurs sociaux et psychologues du service national d'accueil téléphonique et les chercheurs et universitaires de l'ONED, a dû faire cohabiter des cultures et des statuts très différents. Ce rapprochement a bien été réalisé et ne pose plus de problème en tant que tel.

Des progrès ont été aussi accomplis en ce qui concerne les pratiques innovantes, que l'ONED recense et porte à la connaissance des acteurs, et l'amélioration des connaissances, grâce à un appel à projets de recherche annuel dont les procédures sont rigoureuses, et en dépit d'un budget très limité¹¹⁸ qui conduit à l'émiettement des financements.

Cependant, en dotant l'observatoire de moyens limités, les pouvoirs publics ne lui ont pas permis d'assumer pleinement toutes les missions qu'ils lui confiaient : en 2008, le budget de l'observatoire était de 1,3 M€ et il comptait 17 salariés, dont trois démographes et un spécialiste de la gestion de systèmes d'information¹¹⁹, alors même que la loi du 5 mars 2007 a élargi ses missions et accru de façon importante son rôle opérationnel en matière de collecte de statistiques¹²⁰ (cf. infra). L'ONED recueille en effet désormais, sous forme anonyme, les informations émanant de deux instances départementales créées par la loi, la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes et l'observatoire départemental de la protection de l'enfance.

En outre, le positionnement des différentes fonctions du GIPED reste à redéfinir. D'une part, le service d'appel, dans ses fonctions opérationnelles nationales, devrait être placé sous le contrôle de la DGAS ; d'autre part, les activités de statistiques et de valorisation des recherches de l'ONED devraient être adossées à la DREES, les représentants des départements étant associés à l'une et l'autre activité. C'est à partir d'une clarification de ces conditions de gouvernance que pourraient être définis et formalisés, de manière coordonnée et sans confusion, des orientations stratégiques pour chaque mission, puis les moyens nécessaires à leur réalisation.

118) 160 000 € en 2008.

119) Le recrutement d'un ingénieur informaticien est par ailleurs intervenu début 2009.

120) Art. 3 et art. 12 de la loi modifiant l'article L. 226-3 du CASF.

L'Etat et les départements n'ont pas accordé à cette structure l'importance qui devrait être la sienne. La question doit donc être posée de la redéfinition des missions et des moyens du GIPED : trop petit pour les statistiques s'il ne se joint pas à la DREES ou même à l'INSEE, trop dénué de moyens pour animer une politique d'études, trop peu ambitieux pour amorcer une comparaison des politiques de protection de l'enfance, le GIPED, dont tout démontre la nécessité, reste au milieu du gué. Il conviendrait qu'il acquière une autre dimension.

II - Les fonctions communes

L'analyse des moyens consacrés aux actions de protection de l'enfance et des résultats de ces actions bute sur deux difficultés classiques mais ici accentuées : l'absence de données statistiques fiables et la rareté des résultats évaluables. Cette double fonction, connaître et évaluer, ne peut être réalisée que conjointement par tous les partenaires.

A - La collecte des statistiques

Le diagnostic sur la nécessité d'un système d'information et de données à caractère scientifique sur la protection de l'enfance n'est pas nouveau ; il a été posé notamment par un rapport de l'inspection générale des affaires sociales en 2000 et confirmé par un groupe de travail du ministère en 2003.

L'information statistique et l'analyse des données sont, en effet, indispensables au pilotage de toute politique sociale, qui doit pouvoir s'appuyer sur des données objectives et évaluées plutôt que sur des représentations ou des impressions. Cette nécessité est encore plus évidente lorsqu'il s'agit de politiques qui reposent sur une pluralité d'acteurs, telles que la protection de l'enfance.

L'information est d'abord essentielle pour les départements, pilotes de cette politique à laquelle ils consacrent des financements substantiels : ils doivent connaître la situation locale et pouvoir se comparer entre eux. Au cours d'un colloque en janvier 2008, l'ADF a rendu compte d'une enquête auprès des départements pour répondre à la question : « quelle information construire et partager ? » dans le champ de l'aide sociale départementale. La moitié environ des départements (47) ont répondu à l'enquête, ce qui témoigne d'un intérêt très réel des conseils généraux pour mieux connaître leurs actions. Les attentes s'expriment ainsi : « connaître les informations disponibles et pouvoir y accéder ; disposer de données externes à différents niveaux géographiques ; disposer de

données et indicateurs départementaux comparables ; nouer des partenariats locaux ; assurer une meilleure prise en compte des besoins des départements ». Les départements ont en outre souhaité une politique de mise à disposition des données qui assure des délais brefs après leur collecte et qui prenne en compte l'approche territoriale.

L'État a, lui aussi, besoin de disposer d'une information exhaustive, pertinente et fiable sur la protection de l'enfance, d'abord parce qu'il demeure, à travers ses prérogatives dans le domaine judiciaire notamment, un acteur majeur de cette politique, mais aussi au titre de ses fonctions normatives et de son rôle de garant de l'égalité de traitement.

Indispensables à l'ensemble des acteurs, les données statistiques sur la protection de l'enfance sont pourtant aujourd'hui loin de répondre à leurs besoins.

1 - Des données dispersées, peu fiables et incomplètes

La multiplicité des acteurs (tribunaux, services de la justice et départements) se traduit par la dispersion des sources de données.

Les données collectées par les services du ministère de la justice sont par construction centrées sur le seul volet judiciaire de la protection de l'enfance.

Ainsi, la base de données des tribunaux pour enfants permet de suivre le nombre de décisions rendues par les juges des enfants en matière d'assistance éducative, par grandes catégories (investigation, milieu ouvert, placement). Cependant, l'obsolescence des moyens informatiques et le défaut d'harmonisation des nomenclatures limitent la fiabilité de l'information sur l'activité. Les TPE sont équipés d'un logiciel de gestion, WINEUR, doublé d'un module statistique qui permet l'édition automatisée d'un « tableau de bord », configuration qui peine à suivre les évolutions législatives. De plus, chaque tribunal élabore sa propre typologie des mesures, ce qui rend les chiffres difficilement comparables¹²¹. Enfin et surtout, cette base de données n'appréhende les mesures judiciaires qu'au stade de la décision sans fournir d'indications sur leurs conditions d'exécution, et notamment leurs délais.

Par ailleurs, les données de la (PJJ) sur la protection de l'enfance ne portent que sur les mesures dont les services assurent l'exécution directe ou qu'ils financent vers le secteur associatif habilité : les chiffres sont donc limités pour l'essentiel aux mesures d'investigation et au petit

121) La notion « d'affaire terminée en assistance éducative », par exemple, est l'objet de malentendus sérieux.

nombre de mesures civiles de milieu ouvert et de placement confiées au secteur public de la PJJ.

C'est donc logiquement au sein du ministère chargé des affaires sociales, et plus précisément à la DREES, que l'on trouve les sources de données statistiques les plus complètes sur la protection de l'enfance. Ces sources ne sont toutefois pas exemptes de défauts. Dans un contexte marqué par la montée en charge d'autres politiques sociales (personnes âgées ou bénéficiaires de minima sociaux et leur insertion notamment), elles ne sont pas prioritaires et restent peu suivies.

La DREES réalise ainsi une enquête annuelle sur les dépenses et les bénéficiaires de l'aide sociale des départements. Cependant, les résultats de cette enquête sont fragilisés par le manque de fiabilité des informations fournies par les départements. Certains logiciels de gestion n'intègrent pas d'emblée le besoin statistique, ou bien, comme celui du Morbihan, fournissent des données correspondant à un flux annuel, alors que la DREES recueille un nombre de mesures en fin d'année (un stock), obligeant le département à tenir une double comptabilité. Dans les Alpes-Maritimes, le changement du dispositif informatique en 2005 a provoqué la perte de l'historique de données, empêchant de suivre les évolutions. Le département de Guadeloupe ne disposait pas d'outil informatique lors de l'enquête, et n'était pas à même de produire des informations sur les aides à domicile.

Des difficultés de gestion limitent aussi la fiabilité des données que les départements transmettent à la DREES (retards de l'enregistrement des mesures dans le système d'information, rectifications postérieures à la transmission des informations à la DREES). Dans les Côtes-d'Armor, deux services du département recueillaient les données selon des règles différentes et l'enquête des juridictions financières a mis en évidence, pour les placements en établissement en 2006, près de 20 % d'écart entre les données publiées par la DREES et les données réelles. De même dans le Pas-de-Calais, l'écart était globalement de 10 % pour 2006, et atteignait plus de 20 % pour l'accueil provisoire et les actions éducatives à domicile et 45 % pour la délégation d'autorité parentale à un particulier. Les données fournies à l'ODAS sur les informations préoccupantes (alors appelées signalements) différaient de près de 60 % de celles fournies à la DREES.

La DREES réalise aussi une enquête quadriennale sur les établissements sociaux et médico-sociaux qui accueillent des enfants en difficulté sociale, dite « enquête ES » déjà citée ; la dernière, effectuée en 2005, porte sur la situation à la fin 2004. Cette enquête apporte des éléments sur les placements en établissements, qui représentent près de la moitié des dépenses de l'aide sociale à l'enfance, mais les délais de

publication des résultats de l'enquête la rendent peu utilisable. Elle laisse en outre de nombreux points d'ombre sur ces établissements : envergure des associations gestionnaires ; prix de journée au regard des prestations offertes ou des publics accueillis ; qualifications et pratiques professionnelles.

Enfin, comme cela a déjà été évoqué, l'ODAS a réalisé entre 1992 et 2007 une enquête sur « les signalements d'enfants en danger » dont la méthodologie présentait d'importantes limites.

La situation n'est guère meilleure au plan local. La plupart des départements disposent d'outils de gestion qui leur permettent aussi de suivre les mesures et de produire des statistiques, mais les données y sont fréquemment incomplètes et souvent peu fiables. L'insatisfaction est donc la même que dans les services de l'État.

De manière générale, la plupart de ces décomptes souffrent des défauts usuels de la statistique d'origine administrative, liée à l'activité : ils dénombrent des mesures et non les personnes, enfants ou familles, qui en bénéficient car ni les services de la justice ni les départements ne sont à même, la plupart du temps, d'établir quels enfants bénéficient simultanément de plusieurs mesures. Le Pas-de-Calais, qui dispose à la fois de données sur le nombre des jeunes pris en charge et les mesures dont ils bénéficient, fait figure d'exception.

2 - Une tentative de mise en cohérence inachevée

A ce jour, la seule façon de disposer d'une vue d'ensemble de la protection de l'enfance consiste à rapprocher les différentes sources d'informations décrites ci-dessus.

La mise en cohérence des données chiffrées est la mission première de l'ONED créé en 2004. Depuis 2006, l'observatoire a cherché à consolider les données de la DREES, de la PJJ et des tribunaux pour enfants, mais selon une méthode évolutive et dont l'observatoire souligne lui-même les limites. En effet, les différentes bases de données n'utilisent pas toutes les mêmes unités de compte¹²² ; au surplus, pour disposer de données exprimées en nombre de mineurs pris en charge, il faut évaluer le nombre de « doubles mesures », ce qui s'avère particulièrement délicat. L'importance des retraitements nécessaires diffère la publication des

122) Le logiciel Wineur comptabilise le nombre de décisions prononcées par les juges des enfants, l'enquête de la DREES le nombre de mesures en cours d'exécution au 31 décembre, et le dispositif statistique de la PJJ le nombre de mesures suivies dans l'année, qu'elles soient en cours ou terminées.

données : le rapport annuel de l'ONED publié en février 2009 porte sur l'analyse des chiffres au 31 décembre 2006.

Par ailleurs, la coordination entre l'ONED et les organismes qui intervenaient, avant sa création, dans le recueil des données statistiques relatives à la protection de l'enfance, s'est parfois révélée difficile. En particulier, les missions respectives de l'ONED et de l'ODAS n'ont toujours pas été clarifiées : depuis 3 ans, la convention d'objectifs et de gestion du ministère avec l'ONED et la convention triennale de l'ODAS n'ont pu être mises au point de manière cohérente ; le rôle de chaque organisme et les attentes de la DGAS devraient être précisés dans le courant de l'année 2009, si les engagements pris sont tenus.

L'effort de coordination est donc resté largement inopérant, au point que la loi du 5 mars 2007¹²³ a dû prévoir un nouveau dispositif dans ce domaine, non sans mal d'ailleurs puisqu'il a fallu plus d'un an et demi après le vote de cette loi pour en élaborer le décret d'application¹²⁴.

Ces textes ont instauré l'obligation de créer un observatoire départemental de la protection de l'enfance et placé l'ONED au centre du dispositif du recueil des statistiques, élargissant ses missions concernant la collecte de données : jusqu'alors chargé de « *contribuer au recueil et à l'analyse des données* » et à leur « *mise en cohérence* », l'observatoire a désormais pour mission « *de recueillir, d'examiner et d'analyser les données relatives à l'enfance en danger dans le département* ».

L'instauration d'une transmission directe d'informations entre les départements et l'ONED, selon une méthodologie harmonisée, devrait permettre de disposer de données plus fiables et plus complètes que celles qui résultent aujourd'hui de l'agrégation de données disparates, sous réserve que l'ONED puisse assumer pleinement sa mission. Au surplus, l'organisation départementale de l'observation, déjà engagée à l'initiative de nombreux départements,¹²⁵ devrait contribuer à améliorer le dispositif de façon significative. L'articulation du rôle de l'ONED avec les enquêtes de la DREES devra, en outre, être redéfinie.

123) Art. 3 et art. 12 de la loi modifiant l'article L. 226-3 du CASF.

124) Décret n° 2008-1422 du 19 décembre 2008 organisant la transmission d'informations.

125) À l'été 2007, quatre départements sur dix déclaraient s'être dotés d'un observatoire et huit sur dix d'une centralisation des informations préoccupantes dont le département était directement destinataire (source : ODAS).

B - L'évaluation des résultats

L'évaluation d'une politique publique est d'autant moins aisée qu'elle s'applique à des situations individuelles dans leurs aspects éducatifs, matériels, sociaux, mais aussi juridiques et psychologiques, voire médicaux. Les effets propres des mesures prises par la collectivité publique sont difficiles à dissocier du contexte familial, socio-économique voire médical, et la définition d'indicateurs pertinents, qui conditionne la mesure de résultats, est particulièrement complexe.

Dans le domaine de la protection de l'enfance, la difficulté est accentuée par l'indépendance du juge, qui prescrit la majorité des mesures, par l'autonomie des associations, qui en exécutent la plus grande partie, et par les réticences fréquentes des travailleurs sociaux, qui invoquent leur déontologie professionnelle et les dangers d'une approche trop systématique. La gestion quotidienne et le traitement des situations d'urgence tendent à mobiliser prioritairement les acteurs de cette politique.

Ces facteurs expliquent qu'il soit aujourd'hui très délicat d'évaluer l'efficacité et l'efficience des dispositifs de protection de l'enfance. L'évaluation de l'impact des mesures de protection nécessite, au minimum, d'améliorer la connaissance des parcours des enfants en danger au sein des différents dispositifs de protection et de disposer d'informations plus précises sur l'avenir des enfants après qu'ils sont sortis de ces dispositifs.

1 - Mieux connaître les parcours des enfants en danger

Il n'existe actuellement aucune donnée sur l'enchaînement des différentes mesures de protection, alors même que ces données sont indispensables à l'évaluation de l'impact de ces mesures. Par exemple, apprécier l'efficacité des aides et des actions éducatives à domicile suppose de savoir à quelle fréquence elles sont suivies d'un placement en établissement ou en famille d'accueil. De même, il importe de savoir si les placements se succèdent les uns aux autres ou, au contraire, permettent un retour durable de l'enfant dans sa famille. Il est tout aussi primordial de disposer d'informations sur les allers-retours entre la protection administrative et la protection judiciaire. Enfin, il est essentiel de connaître la proportion des enfants protégés dont le dossier est clôturé en raison de la disparition de la situation de danger, et celle des mineurs qui restent sous protection jusqu'à leur majorité.

Toutefois, certaines initiatives, limitées, visent à mieux connaître les parcours des enfants protégés.

Au plan national, la PJJ mesure le « taux d'évolution favorable de la situation des mineurs en danger », qui figure parmi les indicateurs de performance joints au projet de loi de finance. Cet indicateur est néanmoins limité aux mineurs pris en charge par le secteur public de la PJJ, ce qui en réduit considérablement la portée. Surtout, sa mesure se heurte à de telles difficultés techniques¹²⁶ que la construction d'un nouvel indicateur est à l'étude, sans plus de précisions à ce stade.

Par ailleurs, le « panel des mineurs suivis en justice » fournit des informations, issues des logiciels de gestion des juridictions¹²⁷, quant aux parcours judiciaires des enfants. Ce panel, créé par les services judiciaires et exploitable depuis juillet 2006, est constitué de mineurs connus des tribunaux pour enfants au titre de l'assistance éducative (enfants en danger) ou de l'ordonnance de 1945 (mineurs délinquants)¹²⁸. L'échantillon comporte actuellement environ 67 500 jeunes, ce qui permet des analyses relativement fines.

Ainsi, l'étude intitulée « *les mineurs délinquants sont-ils ou étaient-ils des mineurs en danger ?* »¹²⁹ fournit des indications sur l'efficacité de l'assistance éducative du point de vue de la prévention de la délinquance : si environ un mineur délinquant sur trois a fait l'objet, avant son passage à l'acte délinquant, d'une mesure de protection terminée ou en cours au titre de l'assistance éducative¹³⁰, seuls 10 % des mineurs pour lesquels une procédure d'assistance éducative a été ouverte passent ensuite à l'acte délinquant.

Quelle que soit son utilité, le panel est un outil incomplet. Son champ est limité, puisque les mineurs en sortent dès qu'ils accèdent à la majorité. Simple sous-produit des outils de gestion, il ne contient aucun élément sur le parcours extrajudiciaire du mineur et notamment sur les

126) Les motivations des décisions des juges des enfants, qui ne figurent pas dans le logiciel Wineurs, sont difficiles à connaître. En outre cet indicateur présente plusieurs biais importants : l'évolution de la gravité des motifs ayant fondé la décision n'est pas toujours corrélée avec l'évolution de la situation du mineur ; de même le non renouvellement de la mesure n'est pas toujours le signe d'une évolution favorable.

127) Données sociodémographiques (sexe, âge, parents), poursuites, condamnations, mesures prononcées notamment.

128) Y figurent tous les mineurs nés entre le 1er et le 15 octobre de chaque année.

129) Sous-direction de la statistique, des études et de la documentation, septembre 2007.

130) Cette proportion s'élève même à près d'un sur deux si l'on considère les seuls mineurs délinquants « réitérants ». Ces chiffres confirment l'absence d'étanchéité entre le « public » des mineurs en danger et celui des mineurs délinquants.

éventuelles mesures de protection administrative dont il a fait l'objet. Les informations de nature socio-démographique ne sont pas toujours complétées. Les informations complémentaires qu'il était initialement envisagé d'adjoindre ont été abandonnées, pour des raisons techniques, budgétaires et de réticences internes.

Des initiatives locales s'ajoutent aux démarches nationales des services judiciaires. Par exemple, le CDE d'Ille-et-Vilaine dispose de statistiques sur les modalités de sortie du dispositif d'accueil d'urgence (retour en famille, placement familial, placement dans les diverses catégories d'établissements y compris sanitaires, « réaffectation » au sein du CDE, retour dans le département ou le pays d'origine) ; il complète même désormais ces données par l'analyse du taux des séjours prolongés au CDE. Un travail sur l'impact des prestations éducatives sur le parcours des mineurs a été réalisé dans le Rhône en 2005-2006. Enfin, le Loiret doit mettre en place des feuilles de parcours normalisées, première étape d'un recensement statistique des trajets suivis par les jeunes relevant de la protection de l'enfance.

Ces initiatives, aussi utiles soient-elles, demeurent trop éparées, portent sur des échantillons trop restreints, et sont fondées sur des méthodologies trop hétérogènes pour qu'il soit possible d'en tirer des enseignements généraux.

Pour dépasser ces limites, il conviendrait d'instaurer, au-delà du suivi individuel de l'enfant matérialisé par la tenue d'un dossier et de l'information statistique destinée à la gestion courante, un suivi « longitudinal » des enfants protégés, depuis le signalement jusqu'à la clôture du dossier. La mise en œuvre d'un tel suivi est nécessairement une démarche de long terme dont les résultats ne seront exploitables qu'après plusieurs années d'observation.

Le recueil par l'ONED d'informations individuelles, sous forme anonyme, instauré par le décret du 19 décembre 2008 devrait améliorer la connaissance des parcours des enfants placés sous protection. Il devrait ainsi être possible de savoir combien de temps un enfant est pris en charge en moyenne dans chaque type de mesure et comment les différentes mesures s'enchaînent entre elles.

Néanmoins, la sensibilité des données en cause impose une vigilance particulière dans leur recueil, leur conservation et leur traitement par les départements et par l'ONED.

2 - Suivre le devenir des enfants protégés

Au-delà des parcours, il faudrait aussi connaître le devenir des enfants qui ont fait l'objet de mesures de protection et analyser les facteurs de réussite ou d'échec. Cela suppose de disposer d'informations sur les trajectoires des enfants protégés qui aillent au-delà de leur parcours au sein des dispositifs de protection : parcours scolaires, accès à l'emploi, au logement ou aux soins, difficultés familiales par exemple. De telles informations, à condition qu'elles soient encadrées par toutes les garanties nécessaires du point de vue de la protection des données personnelles, permettraient de progresser dans l'évaluation de l'efficacité comparée des différentes formes de prise en charge.

Ces informations font aujourd'hui défaut. Elles sont difficiles à recueillir, car aucune obligation ne peut peser sur les intéressés, dont beaucoup sont au demeurant réticents, une fois sortis du système de protection, à conserver un lien avec l'institution qui les a pris en charge, donc avec une période difficile de leur vie. Pour surmonter ces difficultés et amorcer l'analyse, il serait souhaitable que les départements disposent d'un outil commun ou, à tout le moins, d'une méthodologie partagée, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Des initiatives ponctuelles, nécessairement limitées dans leur champ comme dans leurs échantillons, ont néanmoins été repérées au cours de l'enquête. Par exemple, le conseil général de l'Ain a confié à une université lyonnaise une étude sur un échantillon d'anciens bénéficiaires de l'ASE, dont les résultats n'en sont pas encore connus. De même, la Fondation d'Auteuil examine chaque année le taux de réussite aux examens des jeunes dont elle a la charge et définit une méthodologie pour suivre les jeunes qui quittent ses établissements à six mois (et, dans un deuxième temps, à trois ans).

Globalement, il n'existe néanmoins pas d'outil pour évaluer l'efficacité des actions conduites dans le domaine de la protection de l'enfance et leur impact sur le devenir des enfants.

Pour remédier à cette lacune majeure, l'ONED devrait, en complément de la nécessaire mise en œuvre du décret de 2008 et en lien avec les départements, élaborer un cadre commun (indicateurs, méthode de collecte et d'exploitation) pour le suivi d'un panel d'enfants à leur sortie des dispositifs de protection.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Les responsabilités propres ou conjointes des autorités publiques restent mal assumées dans des domaines pourtant cruciaux.

Si la décentralisation a permis de multiples initiatives, les départements peinent à définir les objectifs qu'ils poursuivent, le schéma départemental restant de ce point de vue un produit très inégal. En outre, en dépit des difficultés des comparaisons entre départements, l'analyse des dépenses fait apparaître des disparités inquiétantes quant à l'égalité d'accès à une prise en charge efficace.

S'agissant de l'État, la protection de l'enfance illustre ses difficultés à concevoir son rôle à l'égard de politiques sociales décentralisées. En outre, le retrait de la PJJ des dispositifs de protection de l'enfance devrait conduire à repenser le pilotage de la justice des mineurs en matière civile.

Une fois précisées les responsabilités de l'État et des départements et les modalités de leur exercice, il reste à mieux les articuler. L'ONED, créé à cet effet, n'est pas aujourd'hui en mesure de jouer son rôle sans changer de dimension, mais il faut que l'État et les départements s'en persuadent.

Enfin, il faut remédier à deux carences essentielles dans la conduite de la politique de protection de l'enfance : elles concernent la connaissance statistique et l'évaluation des résultats, certes souvent insuffisantes dans le pilotage des politiques publiques, mais ici d'une nécessité plus criante encore que dans d'autres secteurs.

Les recommandations suivantes découlent de ces analyses :

Etat et départements (le cas échéant dans le cadre de l'ONED)

- 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 ;*
- suivre la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007, par une structure placée auprès du ministère des affaires sociales ou de l'ONED en accord avec l'ADF ;*
- 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 ;*

- donner à l'ONED un rôle et une organisation à la hauteur des enjeux ;
- 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 panel des mineurs ;

Etat

- définir une notion de délai raisonnable d'exécution par les départements des décisions prononcées par les juges et assurer le suivi des délais effectifs ;
- prévoir les conséquences qui pourraient être tirées du constat de délais excessifs, par exemple en aménageant la faculté, pour les services de l'Etat, de se substituer au département dans l'exécution des mesures, la charge financière restant à ce dernier ;
- constituer et doter rapidement le FNPE, en le rattachant éventuellement à l'ONED ;
- faire aboutir le projet de document de politique transversale sur la justice des mineurs en l'élargissant à tous les acteurs concernés ;

Départements

- préciser, dans les schémas départementaux, les axes stratégiques de la politique de protection de l'enfance
-

Conclusion générale

Comme un édifice ancien remanié au cours du temps, la protection de l'enfance porte les traces de son histoire et on aurait peine à la décrire comme un système d'une seule venue.

Sur la scène de la protection de l'enfance, un acteur n'a pas succédé à l'autre. Tous jouent leurs rôles en même temps, et ces rôles ne sont pas parfaitement répartis. Ainsi, le département, pièce centrale du dispositif, supporte l'essentiel de la charge financière, mais joue un rôle minoritaire dans la décision individuelle et dans la prise en charge. Des mesures de même nature peuvent être ordonnées par des juges et des autorités administratives. Le juge peut confier l'exécution de ses décisions à la PJJ, à une association ou au département. Celui-ci peut, à son tour, en charger une association. L'administration centrale n'a pas de prise directe sur la pratique éducative mais se charge de la publication des guides pratiques, et, par GIP interposé, des renseignements statistiques.

Cependant, au terme de leur enquête, les juridictions financières considèrent qu'une remise en cause radicale de cette organisation n'est ni opportune ni souhaitable. Il apparaît difficilement envisageable que des atteintes importantes aux droits des parents ne soient pas décidées par un magistrat. Dans le même temps, il est logique que le département, pivot de l'action sociale, soit aussi celui de la protection de l'enfance. Il n'y a aucune raison de remettre en cause le rôle du secteur associatif dont la légitimité historique et l'expérience sont incontestables. Enfin, quelle que soit l'étendue de la décentralisation, l'intervention de l'Etat reste nécessaire, dans ce domaine très sensible, parce qu'il est le garant des droits fondamentaux et que protéger l'enfance signifie souvent exécuter une décision de justice.

L'imbrication des acteurs et des compétences n'est pas un handicap en soi. Cependant les dysfonctionnements relevés au cours de l'enquête montrent qu'un effort de maîtrise coordonnée de la protection de l'enfance est nécessaire et que tous ses acteurs doivent veiller ensemble à améliorer la qualité des prises en charge.

I - La nécessité d'un effort de maîtrise coordonnée au plan individuel, à l'échelon départemental et au niveau national.

a) Une mobilisation accrue de tous les acteurs intervenant au plan individuel

La protection de l'enfance se nourrit d'informations diverses concernant les jeunes. Toutes les professions qui sont à leur contact, particulièrement le monde éducatif et le personnel médical, doivent être sensibilisées à la nécessité de communiquer les informations préoccupantes au département. La possibilité légale de partager un secret professionnel doit faciliter la prise en charge précoce des situations à risques. Les conventions entre les divers partenaires (mairie, police, gendarmerie, PJJ, éducation nationale et départements) relevées par l'enquête doivent être généralisées. Le ministère de l'éducation nationale devrait sensibiliser les enseignants à la protection de l'enfance plus qu'il ne le fait actuellement.

Cette mobilisation doit conduire à concrétiser le rôle pivot du département dans le traitement des situations individuelles. Ce qui signifie notamment que le caractère subsidiaire de l'intervention du juge, toujours proclamé, soit enfin respecté. La loi de 2007 a expressément assigné au parquet le soin de faire prévaloir la compétence première des services de l'ASE. Ce rôle doit être exercé avec rigueur à la fois pour éviter la saisine des tribunaux au sujet de situations qui peuvent être résolues par consensus et pour ne pas briser la chaîne des interventions des services de l'ASE. Dans le même ordre d'idée il serait souhaitable que les juges confient à l'ASE un mandat global d'exécution de leurs décisions.

b) Une fonction de pilotage à développer au niveau départemental

Le législateur a souhaité que les départements soient investis de cette fonction de pilotage. Les juridictions financières ont constaté qu'elle n'était assurée qu'imparfaitement.

A l'heure actuelle, les décisions des prescripteurs sont trop souvent contraintes par la nature des structures de protection, le plus souvent associatives. Or la protection de l'enfance constitue une politique publique ; elle ne se résume pas au financement d'associations privées. Sans action résolue des départements, la répartition des placements en familles d'accueil ou en

établissements continuera à reproduire les pratiques antérieures, sans nécessaire adéquation avec les besoins. Les établissements continueront à opposer leurs projets éducatifs à l'admission d'un mineur et ils ne seront pas incités à les modifier. Surtout le cas des enfants souffrant de handicaps ou de troubles particuliers sera toujours aussi difficile à traiter.

Les départements doivent donc évaluer leurs besoins et les résultats de façon précise dans les schémas de protection de l'enfance. Ils doivent tirer les conséquences de cette évaluation dans leurs dialogues avec les structures, en vérifiant le bien fondé d'agréments anciens donnés aux établissements, en signant avec eux des conventions pluriannuelles, en se servant de la tarification pour favoriser les évolutions souhaitables du service rendu, en passant des appels à candidature pour la réalisation des projets innovants.

c) Des engagements de l'Etat à mieux respecter

La décentralisation prônée en matière de protection de l'enfance n'exonère pas l'Etat de devoir clarifier ses intentions. Alors que la loi de 2007 a reçu un large soutien, il n'est pas acceptable que les décrets d'application n'aient pas tous été pris et qu'un des engagements majeurs de l'Etat, la création du fonds national de la protection de l'enfance, qui favorisera l'implantation des observatoires départementaux, n'ait pas eu de suite. Cette attitude met en cause la crédibilité de l'Etat auquel il revient pourtant d'assurer les fonctions transversales nécessaires au pilotage à l'équité et à la régulation d'une politique décentralisée mais étroitement assujettie à des prescriptions législatives. Sans cette action, les inégalités de traitement qui sont manifestes ne pourront être réduites.

Ainsi il appartient à l'Etat de collecter les informations disponibles sur les enfants protégés, sur les décisions prises et sur les effets de leur application pour établir des référentiels, diffuser les connaissances et faciliter la réflexion des praticiens.

Cette action est indispensable pour permettre la progression de l'ensemble des départements. L'Etat en a confié la mission à l'ONED au sein duquel les départements sont associés. Or, faute de moyens sans doute, l'ONED n'a pas encore pris toute la place qui devrait être la sienne.

II - La nécessité d'améliorer les prises en charge

Certes, en dépit de sollicitations multiples dans le domaine social, les départements n'ont pas diminué leur effort en faveur de la protection de l'enfance. Ils ont su faire face à des problèmes nouveaux, comme la présence de mineurs étrangers isolés sur le territoire. Ils se sont adaptés à l'évolution de leurs partenaires. De concert avec les associations, des services de l'ASE ont développé quelques formules innovantes ou dégagé des bonnes pratiques signalées au cours de ce rapport. En outre l'implication des personnels est très forte.

Cependant les décisions, tout au long de la chaîne de la protection de l'enfance, sont fréquemment prises avec une rigueur insuffisante et leur efficacité n'est pas évaluée. Ce constat n'est d'ailleurs pas une critique des professionnels dont l'intuition et l'expérience pallient probablement en partie les lacunes du système.

- En amont, l'estimation du caractère préoccupant d'une information est laissée à l'appréciation individuelle des professionnels ou à celle des départements. Cette notion doit être précisée, puisqu'elle constitue la pierre d'angle de la protection de l'enfance, avec le concours de tous ceux qui ont à en connaître. Il faut en effet s'assurer que tous les enfants en danger sont repérés.

- Au moment de la prise de décision, les décisions engagent l'avenir des jeunes et portent atteinte aux droits des familles. On s'attendrait donc à ce qu'elles soient soumises à une procédure stricte comprenant une évaluation sérieuse. Ce n'est pas toujours le cas. Il s'agit ici moins d'innover que de généraliser, de formaliser et de rendre obligatoire ce qui existe déjà.

Les décisions les plus lourdes de conséquences doivent résulter d'une évaluation pluridisciplinaire et d'un débat collégial. Paradoxalement, les décisions judiciaires suscitent de ce point de vue, plus d'inquiétudes que les décisions administratives puisqu'elles sont prises par un juge unique et que les associations chargées des enquêtes préalables sont également prestataires de service pour l'exécution des mesures d'aval. Les délais d'exécution des mesures judiciaires doivent être prévus et suivis. L'accord des familles aux mesures administratives doit être plus explicite.

Enfin sur le modèle de ce qui existe dans le domaine médical à travers les conférences de consensus, l'élaboration systématique de protocoles de prises en charge et la multiplication de guides de bonnes pratiques faciliteraient les prises de décisions.

- Les mesures et les parcours sont mal définis

Les mesures éducatives les plus courantes (recours à un TISF, AEMO) ne sont pas définies avec assez de précision. Il est impossible de savoir exactement par qui est assuré le contact avec l'enfant et selon quelles modalités.

Les mesures de placement ne sont pas non plus assez explicites, notamment en ce qui concerne les rapports des enfants avec leur milieu d'origine. Il paraît nécessaire de définir des référentiels selon une typologie des mesures.

Enfin, dans tous les cas, les parcours des enfants dans le système de la protection de l'enfance résultent de la succession des mesures prises et ne sont pas organisés dans leur séquence. Les services de l'ASE ne sont pas obligatoirement avertis de la mise en place d'une mesure éducative enjoignant par le juge. On peut observer des ruptures entre deux mesures. Le placement en urgence et la gestion de crises, pourtant prévisibles, ne sont pas organisés : des jeunes, déjà bénéficiaires d'une mesure de protection, se retrouvent pour une durée anormalement longue dans des foyers d'urgence en attente d'orientation, ou de réorientation. Ces dysfonctionnements ont leur origine dans un manque de coordination.

Dans tous les cas, le mandat global confié à l'ASE et la désignation systématique d'un vrai référent de l'enfant parmi les éducateurs de l'ASE, quel que soit le mode de prise en charge, permettraient une meilleure cohérence de l'action. Des conventions ad hoc avec les établissements et la généralisation de procédures pour traiter les cas de crise assureraient une meilleure fluidité des parcours.

III - Une dépense publique de 6 milliards par an à contrôler et à évaluer

Six milliards d'euros sont dépensés chaque année de façon empirique, sans que l'on cherche à contrôler les acteurs de la protection de l'enfance, ni à connaître l'efficacité de ces interventions.

- Les contrôles n'interviennent que lorsqu'un scandale ou une carence grave y oblige. Les juridictions financières proposent un changement d'attitude. L'exécution de décisions de justice, l'éducation de jeunes confiés à des tiers, le soutien à des familles en grande difficulté ne peuvent rester sans contrôle, sauf à s'en remettre aveuglément à la qualité des structures et de leurs agents. Il est donc indispensable que les divers services investis de pouvoirs de contrôle établissent un plan d'action commun.

- L'évaluation de l'efficacité des mesures est sans doute plus difficile à mettre en place que le contrôle ou même que l'auto-évaluation des organismes, prévue par la loi, mais qui n'est pas encore suffisamment effectuée. Il ne s'agit plus d'apprécier la qualité des actes et des hommes, mais l'efficacité d'une politique. Dans ce domaine, tout ou presque reste aujourd'hui à faire.

Il faudrait davantage connaître la situation sociale des enfants protégés, étudier leurs parcours, se pencher sur leur devenir, essayer d'établir des corrélations entre le type de mesures auxquelles ils sont soumis et leur réinsertion dans une vie habituelle. Ce travail doit s'appuyer sur un appareil statistique fiable, dans des conditions éthiquement admissibles, probablement avec le concours de praticiens et d'universitaires. Une telle évaluation aura des limites puisque la protection de l'enfance se prête mal à l'établissement de diagnostics simples et à la proposition de solution dont l'efficacité serait assurée. Mais elle permettra de porter un jugement plus éclairé sur les politiques menées et contribuera à dégager de nouvelles voies d'amélioration.

Annexe – Répertoire des sigles

AAI	Autorité administrative indépendante
ADF	Assemblée des départements de France
AED	Action éducative à domicile
AEMO	Action éducative en milieu ouvert
ANESM	Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux
ASE	Aide sociale à l'enfance
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
ARH	Agence régionale d'hospitalisation
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDE	Centre départemental de l'enfance
CER	Centre éducatif renforcé
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CRTC	Chambres régionales et territoriales des comptes
DACS	Direction des affaires civiles et du Sceau
DAGE	Direction des affaires générales et de l'équipement
DAPG	Direction des affaires pénales et des grâces
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDPJJ	Direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGTPE	Direction générale du trésor et de la politique économique
DPT	Document de politique transversale
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSJ	Direction des services judiciaires

ESMS	Etablissements et services sociaux et médico-sociaux
ETP	Equivalent temps plein
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
FDE	Foyer départemental de l'enfance
FINESS	Fichier national des établissements sanitaires et sociaux
FJT	Foyer jeunes travailleurs
FNPE	Fonds national de financement de la protection de l'enfance
GIP	Groupement d'intérêt public
GIPED	Groupement d'intérêt public enfance en danger
IDEF	Institut départemental de l'enfance et de la famille
IGAS	Inspection générale des affaires sociale
IGF	Inspection générale des finances
ITEP	Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique
IOE	Investigation et orientation éducative
MECS	Maisons d'enfants à caractère social
ODAS	Observatoire national de l'action sociale décentralisée
ONED	Observatoire national de l'enfance en danger
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PJM	Protection jeune majeur
PMI	Protection maternelle et infantile
PRIAC	Programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie
RMI	Revenu minimum d'insertion
SAH	Secteur associatif habilité
SAHJ	Secteur associatif habilité justice
SNATED	Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger
TISF	Technicien de l'intervention sociale et familiale
TGI	Tribunal de grande instance
TPE	Tribunal pour enfant
UNASEA	Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS**

Le ministère de la Justice et des libertés rejoint l'essentiel des analyses de la Cour des comptes sur la protection de l'enfance.

Le ministère développe d'ores et déjà des axes de travail qui contribuent à la construction d'une politique coordonnée à tous les niveaux et à l'amélioration des prises en charge.

Il s'agit d'une part de donner sa pleine mesure à la clarification des compétences opérée par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance (1), qui concentre l'intervention de l'institution judiciaire sur les situations les plus graves, et de confirmer le rôle de l'Etat (2) en matière de protection de l'enfance, dans le cadre d'une compétence largement décentralisée.

1. Clarification des compétences

Comme le souligne la Cour, le parquet est le garant de la cohérence de l'application des articles L226-4 du CASF et 375 du code civil.

Une circulaire d'orientation sur le rôle de l'institution judiciaire en matière de protection de l'enfance est en cours de rédaction pour :

- inciter les Parquets à définir une politique judiciaire lisible en la matière, élaborée au niveau des juridictions, et coordonnée au niveau des cours d'appel.

- appeler particulièrement l'attention des services territoriaux de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et des parquets sur des points importants des protocoles de mise en œuvre des cellules de recueil des informations préoccupantes. Il s'agit notamment de garantir la présence d'un nombre suffisant de signataires et le traitement, à tout moment, des informations préoccupantes, et de définir clairement les cas de saisine de l'autorité judiciaire. Ces recommandations s'appuient sur la contribution de la DPJJ à l'analyse de la mise en place des cellules de recueil des informations préoccupantes.

- réaffirmer la spécificité de l'intervention judiciaire dans le champ de la protection de l'enfance, et particulièrement l'importance de l'investigation judiciaire, instrument essentiel permettant au juge des enfants de disposer d'éléments complets et vérifiés sur la personnalité et la situation familiale d'un mineur soumis lors de l'audience à la

contradiction des parties. Cette mission importante d'aide à la décision judiciaire par la mise en œuvre des mesures d'investigation constitue à ce titre le premier des quatre axes prioritaires du projet stratégique national (PSN) 2008-2011 de la DPJJ.

2. Confirmation du rôle de l'Etat comme garant de l'égalité de traitement des justiciables sur l'ensemble du territoire.

Le ministère souhaite confirmer le rôle de l'Etat en matière de protection de l'enfance, dans le cadre d'une compétence largement décentralisée.

Le ministère de la Justice et des libertés rejoint l'analyse de la Cour sur la nécessité pour l'Etat d'être garant de l'égalité de traitement des justiciables sur l'ensemble du territoire.

C'est pourquoi le ministère participe, avec les autres ministères concernés, en particulier le ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, aux instances de définition de la politique de protection de l'enfance, tel que le comité de suivi de la réforme de protection de l'enfance. De même, dans le cadre d'un travail interministériel, il participe à la définition de l'information préoccupante.

La direction de la PJJ a pour objectif à court terme d'élaborer des référentiels concernant les nouveaux modes de prise en charge pour soutenir la politique d'habilitation des services de l'Etat en la matière. A cet égard, la mise en œuvre de réponses innovantes (accueil séquentiel par exemple...) doit contribuer à diversifier l'offre de prise en charge et en améliorer la qualité.

La circulaire relative au rôle de l'institution judiciaire en protection de l'enfance en préparation citée en (1) donne un ensemble d'instructions pour qu'au niveau territorial, l'institution judiciaire joue son rôle, aux côtés des conseils généraux, dans la définition d'une véritable politique coordonnée de la protection de l'enfance. La participation des juridictions et des services territoriaux de la PJJ à l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale et aux observatoires départementaux est un moyen de contribuer à la définition de cette politique. Le rôle de l'Etat dans ce domaine est essentiel pour contribuer à l'évaluation des besoins des juridictions, et soutenir les évolutions nécessaires.

C'est également dans ce cadre que doivent être définies les modalités de prise en charge des situations d'urgence. L'instauration d'un magistrat coordonnateur des juridictions pour mineurs est un point d'appui à l'engagement des juridictions dans ces instances.

La DPJJ investit pleinement sa fonction de contrôle des établissements et services du secteur public et du secteur associatif habilité qui mettent en œuvre les mesures judiciaires notamment en protection de l'enfance. Ainsi elle a déjà engagé une politique d'audit à partir de ses directions interrégionales (c'est un des quatre axes du PSN actuel) qui proposent aux conseils généraux qui le souhaitent de procéder conjointement à l'audit des structures relevant à la fois du conseil général et de la PJJ. Il s'agira également de se coordonner avec les autres services de l'Etat chargés du contrôle. Début 2008, a été fixé l'objectif de former une centaine d'auditeurs à l'horizon 2011. Les premiers sont entrés en formation en septembre 2008. A ce jour, 48 ont été formés.

Par ailleurs, s'agissant des remarques de la Cour sur l'autorisation et l'habilitation des structures du secteur associatif, procédures aux finalités et caractéristiques distinctes et complémentaires, le ministère de la Justice a pour projet la modification des textes en vigueur sur le sujet, afin d'améliorer l'articulation de ces procédures prévues par la loi de 2002-2 dans l'intérêt tant des usagers que des décideurs et des opérateurs.

Enfin, s'agissant des données sur les structures, un travail est actuellement en cours entre la DPJJ et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), rattachée au Ministère chargé des Affaires Sanitaires et Sociales, pour remettre à jour le fichier national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS) en ce qui concerne celles qui relèvent de sa compétence.

**RÉPONSE DE LA SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉE DE LA FAMILLE
ET DE LA SOLIDARITÉ
AUPRÈS DU MINISTRE DE TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES,
DE LA FAMILLE, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA VILLE**

**1. Sur la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 réformant la
protection de l'enfance et sur le pilotage de cette réforme**

1.1 La loi n° 2007- 293 du 5 mars 2007 qui réforme la protection de l'enfance autour de trois axes (mieux prévenir, mieux signaler, mieux intervenir) est aujourd'hui largement mise en œuvre, la plupart des décrets d'application ayant été publiés. Ils apportent des réponses à certaines des préoccupations de la Cour.

Ainsi la Cour relève l'insuffisante sensibilisation de certains professionnels aux dispositions introduites par la loi précitée, leur méconnaissance du rôle de la cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes et des nouveaux circuits de signalement. Aussi recommande-t-elle (page 40) de sensibiliser le personnel éducatif et la profession médicale notamment, au repérage des enfants en danger et de développer les actions de formation et d'information.

Deux décrets et un arrêté relatifs à la formation en protection de l'enfance répondent à cet objectif. Le décret du 30 juillet 2008, complété par un arrêté du 8 octobre 2008 a prévu une formation spécifique des cadres territoriaux en charge de la protection de l'enfance, d'une durée de 240 heures dont 30 heures effectuées en commun avec les professionnels d'autres institutions et 40 heures de stage pratique effectuées dans une institution de la protection de l'enfance autre que celle à laquelle ils appartiennent, ceci afin de favoriser les formations pluri institutionnelles, pluri-professionnelles. Par ailleurs le décret du 23 juin 2009 relatif à la formation dans le domaine de la protection de l'enfance en danger prévoit une formation initiale et continue en partie commune pour un ensemble de professionnels qui participent ou qui concourent à la protection de l'enfance dont les médecins, les personnels médicaux et paramédicaux, les enseignants : cette formation a plus particulièrement pour objectif la sensibilisation des professionnels concernés au repérage de signaux d'alerte, la connaissance du fonctionnement des dispositifs départementaux de protection de l'enfance, l'acquisition de compétences pour protéger les enfants en danger ou susceptibles de l'être. D'ores et déjà ces formations sont mises en place notamment par le CNFPT.

S'agissant du recueil et du traitement des informations préoccupantes, la Cour souhaite qu'une définition soit donnée de l'information préoccupante (page 40) pour harmoniser leur recueil et obtenir des données fiables. Le décret du 19 décembre 2008 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), sans donner une définition de l'information préoccupante, précise néanmoins la nature des informations recueillies par le Président du conseil général et transmises aux observatoires départementaux et à l'ONED. Il met en place un système d'observation suivie des mineurs concernés par la protection de l'enfance, portant sur des données individuelles et anonymes. Ce système d'observation continue permettra de savoir ce que deviennent les mineurs ayant fait l'objet d'une information préoccupante et si les actions conduites répondent aux objectifs de cohérence et de continuité fixés par la loi pour leur protection. Ce dispositif permettra comme le note la Cour en page 133 de disposer de données sur les parcours d'enfants protégés.

Pendant la notion d'information préoccupante générant de nombreuses interrogations, une réflexion interministérielle a été lancée sur cette question (typologie, traitement) qui se poursuivra avec l'ADF, l'ONED et le secteur associatif. Elle devrait être finalisée avant la fin de l'année 2009 et donner lieu à une note d'accompagnement du décret ainsi qu'à une présentation lors d'une journée technique organisée par le ministère de la famille le 2 décembre 2009.

Par ailleurs conformément à l'article 13 de la loi, selon lequel il revient au Gouvernement de présenter au Parlement le bilan de la mise en œuvre de la cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation, le ministère de la famille a commencé, conjointement avec la DPJJ et l'ONED, à réaliser cette évaluation. Elle s'appuiera notamment sur les travaux conduits par l'ONED relatifs à la mise en œuvre des cellules et centrés en grande partie sur l'organisation départementale ainsi que sur les résultats de l'enquête réalisée par la DPJJ, auprès des directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse, pour évaluer l'impact de la mise en place des cellules départementales sur l'activité judiciaire en protection de l'enfance, et analyser les relations entretenues entre les cellules et l'autorité judiciaire. Cette évaluation, à laquelle participera l'ADF, devrait être finalisée avant la fin de l'année 2009.

Enfin un travail d'actualisation des guides publiés en 2007 sera lancé dès l'automne 2009 par les ministères de la famille et de la justice, avec l'appui de l'ONED qui concernera en premier lieu les guides cellule et observatoire. Ces guides reprendront certaines des recommandations

de la Cour en direction des départements ou du secteur associatif en proposant par exemple un modèle de protocole.

Concernant les textes d'application de la loi, le Gouvernement entend répondre à la remarque de la Cour (**page 118**) selon laquelle ils n'étaient pas pris à la date de l'enquête et ce notamment du fait de l'opposition des départements. L'essentiel des textes d'application sont désormais publiés : outre les 5 guides d'accompagnement de la loi et les quatre textes réglementaires déjà cités (décrets et arrêté sur la formation, décret organisant la transmission des informations), deux autres décrets pilotés par le ministère de la justice ont été publiés, l'un relatif au placement des mineurs et à la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (décret n° 2008-1486 du 30 décembre 2008), l'autre relatif à l'audition de l'enfant en justice (décret n° 2009-572 du 20 mai 2009). Quant à la concertation avec les départements, elle se poursuit pour l'accompagnement de la mise en œuvre du décret organisant la transmission des informations aux observatoires.

Concernant l'absence de publication du décret relatif au fonds de la protection de l'enfance prévu par l'article 27, la Cour note justement (**page 119**) que la création de ce fonds ne correspondait pas à une obligation juridique de l'Etat de compenser aux départements les dépenses engagées au titre de la loi puisqu'il n'y a pas transfert de compétences au sens de l'article 72-2 de la Constitution : la loi n'a pas créé ou étendu les compétences des départements, elle en a modifié les conditions d'exercice en imposant par exemple la création dans chaque département de cellule de recueil des informations préoccupantes et d'observatoire. La création de ce fonds traduisait principalement le désir de l'Etat d'accompagner les conseils généraux dans la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance, dont ils sont les chefs de file depuis les lois de décentralisation. Cependant, en raison d'une part, de son double financement, les ressources du fonds étant constituées par un versement de la Caisse nationale d'allocations familiales, et par un versement de l'Etat, et d'autre part de sa constitution au sein de la CNAF, la faisabilité du fonds est apparue difficile. Le dispositif est en effet complexe et dérogatoire par rapport aux missions de la branche famille et par rapport aux compétences de l'Etat. Dans ces conditions, il n'est pas apparu souhaitable au Premier ministre de constituer ce fonds. Naturellement seul le législateur dispose de la compétence de supprimer la disposition législative en cause : un vecteur législatif est recherché à cet effet. Pour autant le Gouvernement poursuit ses efforts pour la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance notamment par sa contribution financière à des dispositifs comme les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents ou par le financement qu'il apporte au groupement d'intérêt public « Enfance en danger ».

1.2 Le ministère de la famille souhaite réaffirmer son engagement dans le suivi et la mise en œuvre de cette réforme et démontrer que l'Etat n'a en rien renoncé à son rôle de pilotage stratégique (définition des orientations, animation, ingénierie) : ainsi l'Etat s'est centré sur sa fonction normative, l'élaboration des textes d'application de la réforme, dans sa dimension interministérielle, avec les nombreuses consultations et groupes de travail qu'elle implique. D'autre part, en référence à l'observation de la Cour **page 119**, l'Etat a bien mis en place, sous l'égide de la Secrétaire d'Etat à la famille, un comité de suivi de la réforme qui s'est réuni à deux reprises et qui associe outre les différents ministères, l'ADF, les associations y compris les associations gestionnaires, des personnalités qualifiées.

S'agissant du groupe d'appui piloté par l'UNASEA, l'Etat n'a pas entendu lui confier le pilotage de la réforme : celui-ci a vocation à accompagner l'application de la loi du 5 mars 2007 sur les territoires, en permettant son appropriation notamment par les associations et les professionnels qui mettent directement en œuvre la protection de l'enfance dans le cadre juridique rénové.

2. Sur la prise en charge des mineurs en danger

La Cour note la faiblesse du contrôle et de l'évaluation des établissements relevant de la protection de l'enfance et recommande (**page 99**) de développer les campagnes coordonnées des divers organes de contrôle de l'Etat et des départements ainsi que de faire aboutir la procédure d'évaluation externe des établissements prévue par la loi du 2 janvier 2002.

Sur ce point je souhaite rappeler le rôle essentiel joué par l'IGAS en matière de contrôle des services de l'aide sociale à l'enfance conformément à l'article L.221-9 du code de l'action sociale et des familles. L'IGAS a en effet engagé depuis 1999 un programme annuel de contrôle de services départementaux de l'aide sociale à l'enfance auquel s'est ajouté depuis quelques années des contrôles ou des évaluations thématiques (accueil d'urgence, protocole de signalement, etc.)

S'agissant de la prise en charge des pupilles et de leur tutelle assurée par l'Etat, il est pris acte de la recommandation de la Cour (**page 99**) visant à remobiliser les services déconcentrés sur le suivi des pupilles de l'Etat mais sur une base régionale et non plus départementale. Pour ce faire la DGAS envisage pour 2010 la rédaction d'un guide sur l'exercice de la tutelle des pupilles ainsi que l'organisation d'une journée nationale sur ce thème. Par ailleurs le transfert de la tutelle au niveau régional constitue en effet une réforme pertinente, impliquant au préalable une étude de faisabilité dans le cadre de la réorganisation des

services déconcentrés de l'Etat puis une modification des textes législatifs et réglementaires existants.

3. Sur la connaissance statistique et l'évaluation

La Cour souligne deux carences essentielles dans la conduite de la politique de protection de l'enfance : l'insuffisance de la connaissance statistique d'une part et l'insuffisance de l'évaluation des résultats d'autre part.

Tout d'abord comme il est indiqué dans le rapport, la DREES contribue déjà à fournir une part importante des données statistiques sur le champ de la protection de l'enfance, principalement par le biais des enquêtes qu'elle conduit annuellement auprès des conseils généraux sur les bénéficiaires et les dépenses d'aide sociale, mais également, via ses enquêtes structurelles quadriennales (dites enquêtes ES) auprès des responsables des établissements et des services prenant en charge les enfants en difficulté sociale, ceux-ci fournissant des informations sur leurs capacités d'accueil, le type d'accompagnement qu'ils proposent, les caractéristiques de leur personnel et des enfants accueillis.

3.1. Les enquêtes sur les bénéficiaires et les dépenses d'aide sociale : La Cour observe que les données fournies par les départements sont parfois incomplètes et que celles relatives aux dépenses d'aide sociale peuvent être imputées différemment selon les départements (**page 106**). Cela est lié à la liberté comptable des départements et aux spécificités d'imputations comptables qui peuvent exister sur certains points précis. La DREES tient compte de cette liberté comptable en interrogeant les départements sur l'imputation de dépenses spécifiques, comme celles liées aux aides ménagères, aux Techniciens de l'intervention sociale et familiale, ou aux assistantes familiales, de manière à réallouer ces montants de façon homogène pour l'ensemble des départements. Au demeurant, les interprétations divergentes des départements continuent d'affecter les résultats des enquêtes de la DREES (dépenses d'aide sociale ou recensement des mesures). La DREES fait toutefois évoluer régulièrement le contenu de ses enquêtes et de ses analyses pour mieux rendre compte des concepts utilisés par les conseils généraux tout en restant dans le cadre de son dispositif de recueil d'information habituel. Elle réunit régulièrement des groupes de travail associant des représentants de l'administration et des conseils généraux, pour faire évoluer les questionnaires, en ciblant sur les informations identifiables et mobilisables par tous les conseils généraux.

3.2. L'analyse des disparités départementales : Outre les travaux ponctuels réalisés sur le sujet (voir remarques **pages 110 et 111**), la mission de recherche de la DREES assure le suivi du projet de recherche sur les « Dépenses d'aide sociales des départements » mené notamment par Guy Gilbert et Alain Guengant. Ce projet a pour objectif d'étudier les déterminants de la dépense sociale et non sociale des départements, de comprendre l'effet péréquateur des dotations de l'État sur le pouvoir d'achat des départements et la cohérence entre cette péréquation « nationale » et les péréquations spécifiques liées au champ social, et enfin d'analyser la dynamique des finances départementales ainsi que la « soutenabilité » des dépenses sociales. La DREES a fourni la base de données sur les dépenses et les bénéficiaires de l'aide sociale départementale ventilées entre « domicile » et « établissements » sur la période 1996-2007 et la Direction générale des collectivités locales (DGCL), des données de cadrage global des comptes de fonctionnement et d'investissement.

3.3. Les enquêtes ES quadriennales (voir remarques en **pages 43 et 62**) : La dernière (ES2008) est actuellement en cours de collecte et devrait donner des informations plus fiables sur les services d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) : d'une part, le fichier de lancement de l'enquête issu de FINESS, incomplet sur ce champ, a été enrichi par les services statistiques régionaux des DRASS et d'autre part, ces services reçoivent maintenant un questionnaire spécifique mieux adapté à leur activité qui a été établi en collaboration avec plusieurs de leurs responsables. Par ailleurs, la DREES souligne que dans le questionnaire en direction des établissements accueillant des mineurs, certaines des informations sont recueillies au niveau individuel et permettent de faire le lien entre le placement hors du domicile familial et le suivi à domicile, de même que des données permettent de calculer des durées de suivi dans ces établissements. Ces données n'étaient demandées que pour un échantillon d'établissements dans la précédente enquête (ES2004) ; elles ont été demandées à tous les établissements dans l'enquête ES2008. Les analyses réalisées pourront donc être plus détaillées. La collecte de cette enquête, qui réalise une photographie de la situation dans ces structures au 31 décembre 2008, est en cours d'achèvement ; les premiers résultats (activité des établissements et services) seront produits au 1^{er} trimestre 2010. A partir de ces premiers résultats, la DREES, constituera un groupe d'exploitation, chargé de définir les thèmes complémentaires à étudier et leurs priorités. Enfin, concernant les points d'ombres que la Cour a relevés (voir remarque **page 129**), la DREES étudiera l'opportunité de rajouter certaines questions sur les tarifs.

3.4. *Les parcours des mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance : Par construction, les enquêtes précitées ne peuvent répondre à tous les besoins d'informations notamment en ce qui concerne les parcours des mineurs suivis. Cependant des études ponctuelles sont menées sur ce thème et surtout la mise en œuvre du décret organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux et à l'ONED permettra de connaître ces parcours, dont l'analyse est un préalable à l'évaluation des dispositifs de protection de l'enfance. La complémentarité entre les travaux de l'ONED et ceux de la DREES est bien entendu recherchée.*

3.5. *L'Observatoire national de l'enfance en danger : S'agissant de l'ONED, pour lequel la Cour souhaiterait une redéfinition des missions et des moyens, la montée en charge progressive de cette institution, tant du point de vue de son budget, en augmentation régulière, que de son personnel (renforcement du pôle informatique), lui permet de remplir les missions qui lui sont confiées par la loi (développer et diffuser les connaissances en protection de l'enfance, recenser, analyser et diffuser les interventions en protection de l'enfance). Par ailleurs la convention d'objectifs et de gestion qui a été négociée entre l'Etat et le GIPED et qui s'articule autour de sept objectifs dont 2 pour le SNATED, 3 pour l'ONED et 2 transversaux, témoigne que l'Etat a pris en compte la nécessité de clarifier les conditions de gouvernance de ce GIP et les orientations stratégiques pour chacune de ses missions.*

Au total la réforme engagée avec la loi de 2007 répond aux préoccupations identifiées par la Cour en matière de connaissance statistique et d'évaluation. Le dispositif est en construction avec notamment la mise en œuvre du décret précité, la création des cellules et des observatoires départementaux. A terme il devrait améliorer l'évaluation que ce soit celle des situations individuelles, celle des parcours d'enfant mais aussi celle des politiques départementales et nationale de protection de l'enfance.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE DES
ASSOCIATIONS DE SAUVEGARDE DE L'ENFANCE,
DE L'ADOLESCENCE, ET DES ADULTES (UNASEA)**

Le rapport public thématique de la Cour des comptes relatif à « La protection de l'enfance » appelle de notre part les observations suivantes.

L'Union a fait l'objet d'un contrôle de la Cour pour son activité et sa gestion pendant les années 2005 à 2007. Par contre, je constate aujourd'hui que le rapport public thématique de la Cour omet de rappeler certaines des informations que j'ai eu l'occasion de fournir au cours de ce contrôle.

C'est ainsi, qu'à la page 118 a) les commentaires formulés dans le document concernant les décrets d'application de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, et selon lesquels : « En dépit de la création d'un arrêté de suivi par le ministère chargé de la famille, les services de l'Etat ont laissé partiellement l'UNASEA assurer le pilotage de la mise en œuvre de la loi, au point que les participants du groupe d'appui ont pu, eux-mêmes, s'interroger sur la légitimité du groupe et la finalité du travail effectué. », puis celle qui invite l'Etat à « trouver la bonne articulation avec ses partenaires associatifs, qui ne peut consister à leur confier le pilotage de l'application d'une réforme impliquant l'intervention des collectivités territoriales, des services de la justice et des associations... », ne reflètent à mes yeux ni la nature ni l'esprit des initiatives prises par notre Fédération pour faciliter la mise en œuvre d'une loi d'une particulière importance, adoptée d'ailleurs par le Parlement à l'unanimité.

Cette action s'inscrit dans le cadre habituel du travail mené par l'UNASEA : celle-ci remplit en effet une mission d'intérêt général, en apportant une contribution aussi utile que possible aux services de l'Etat avec lesquels l'UNASEA entretient des relations permanentes de partenariat.

Assurant la représentation de 120 associations, réparties sur le territoire national, nous avons le souci de voir convenablement appliquée partout une loi qui concerne en premier rang les départements par lesquels nos associations sont habilitées.

C'est pourquoi, poursuivant la dynamique engagée au moment des débats sur la réforme de la protection de l'enfance, l'UNASEA a pris l'initiative de proposer au Ministère, la mise en place d'un système partenarial d'analyse et d'action avec l'ensemble des intervenants, publics et privés, agissant dans le champ de la protection de l'enfance, et ceci à deux niveaux distincts :

- un groupe de suivi, conduit et animé par le Ministère des Affaires Sociales, est en charge de la coordination nationale de la mise en œuvre de la loi et du suivi des décrets d'application.

- un groupe d'appui opérationnel, animé par l'UNASEA, dont l'objectif, avec tous les partenaires concernés par la réforme, est d'accompagner et de faciliter sa mise en œuvre sur les territoires en élaborant par différents groupes de travail des documents pratiques visant à une meilleure application de celle-ci par tous les acteurs.

Les quelques inquiétudes de départ, évoquées par certaines organisations, naturelles au moment de la mise en place du groupe d'appui, quant à la méthode et à la représentation particulière de celui-ci ont, contrairement à ce qui est indiqué dans votre projet, laissé place à une adhésion de chacun à la fonction d'animation de l'UNASEA. J'y vois pour preuve la régularité des réunions tenues depuis presque deux ans et l'engagement de tous à construire une politique de l'enfance cohérente sur les territoires de la République.

Cette action concrète s'inscrit donc très naturellement, et sans ambiguïté, dans une politique nationale conduite par l'Etat, qui a traduit ses paroles en actes en ouvrant l'action publique sur un vrai partenariat. Un Etat exemplaire dans sa volonté de coordonner et de soutenir, par la participation de ses directions déconcentrées, un travail collectif.

L'UNASEA, en qualité de tête de réseau, entend ainsi traduire dans les actes une relation pérenne avec l'Etat et ses représentants sur la réflexion, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques, et certainement pas à se substituer à celui-ci, mais bien à le soutenir et à agir à ses côtés dans l'intérêt des enfants et de leurs familles.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ACTION SOCIALE DÉCENTRALISÉE (ODAS)

INTRODUCTION

2 – les mesures de protection de l'enfance

Selon la Cour (page 7 du rapport) : « Alors que l'ASE occupait la première place dans les dépenses d'aide sociale des départements en 2002, elle est en troisième position depuis 2006, derrière les charges liées au RMI et aux personnes âgées. En peu de temps, les départements ont dû intégrer, dans leur stratégie et leur organisation interne, l'attribution de l'APA, du RMI, la création des maisons départementales du handicap, et les évolutions de la réglementation de la protection de l'enfance. »

Réponse : Les dépenses d'aide sociale à l'enfance représentent effectivement en volume le troisième poste des dépenses nettes d'action sociale des Départements, alors qu'elles occupaient la première place en 2002. Cette évolution est liée à la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et à la décentralisation du paiement du revenu minimum d'insertion (RMI). Cependant, une fois déduits les concours de l'Etat au titre du RMI, de l'APA et de la PCH (prestation de compensation du handicap), les dépenses d'aide sociale à l'enfance restent le premier poste de dépense en volume à financer par les Départements. Ce résultat est ce que l'ODAS appelle la charge nette, qui peut permettre de mieux cerner le niveau d'engagement des Départements.

CHAPITRE I : L'entrée dans le dispositif de protection

A - La provenance des informations préoccupantes

I – une réalité mal connue

* **Selon la Cour (page 15 du rapport)** « : « L'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) est une association qui publiait jusqu'en 2007 une enquête annuelle sur « les signalements d'enfants en danger » et qui a comblé un vide en l'absence d'observatoire public. »

Réponse : Il est utile de préciser la distinction « enfants en risque – enfants maltraités » opérée par l'ODAS pour l'enquête annuelle « signalement d'enfants en danger », assurée sur la période 1992-2007 (Le travail conduit en 2007 concernait l'année 2006). Si cette distinction n'était pas fondée juridiquement c'était précisément parce que la loi donnait plusieurs définitions. Cette distinction visait donc à construire un cadre opérant d'observation. Il est important de relever que ce choix avait été effectué en étroite collaboration avec toutes les instances concernées. C'est en effet à la suite d'une demande du comité interministériel de la protection de l'enfance que l'institut du droit de l'enfant et de la famille (IDEF) avait conclu sur l'utilité du recours à l'ODAS et sur cette typologie.

Antérieurement à la loi du 5 mars 2007, l'article 375 du Code Civil indiquait, que des mesures d'assistance éducative sont ordonnées par le Juge des enfants lorsque « la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger ou lorsque les conditions d'éducation sont gravement compromises ». Concomitamment, le Code de l'action sociale et des familles chargeait le service de l'aide sociale à l'enfance « d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux (enfants...) confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre », notion plus extensive que celle

de l'article 375 du code civil. Enfin la loi du 10 Juillet 1989 portait sur les enfants maltraités, sans définir cette catégorie.

Pour pouvoir bâtir un système homogène d'observation partagée, il était indispensable de clarifier ces notions autour de définitions consensuelles. L'ODAS a donc proposé d'établir une distinction au sein de l'ensemble « enfants en danger » qui regroupe tous les enfants dont la situation justifie une intervention administrative ou judiciaire : les enfants maltraités (catégorie se référant au code de l'action sociale et des familles, et déclinée dans l'enquête selon la nomenclature internationale de l'OMS); les enfants en risque (enfant au développement compromis dans 5 dimensions, en référence au code civil : santé ; sécurité ; moralité ; éducation ; entretien)

Très largement utilisée par les Départements, cette classification et tout particulièrement la distinction entre risque et maltraitance s'est avérée particulièrement pertinente pour les intervenants sociaux et les observateurs. L'observation de l'évolution du flux d'entrée dans ces deux groupes a montré une stabilisation du nombre des signalements d'enfants maltraités connus de l'ASE alors que les enfants en risque signalés continuent à croître. La distinction entre les deux groupes « enfants maltraités » et « enfants en risque » constituait ainsi une contribution méthodologique pour une évaluation plus fine et plus globale à la fois des politiques publiques en matière de prévention et de protection de l'enfance en danger. Elle ne remettait en aucun cas en cause le partage des compétences et les définitions juridiques.

L'absence de définition de l'information préoccupante constitue une difficulté pour la cohérence et la comparaison entre les Départements. Dans le cadre du groupe d'appui à la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 piloté par l'UNASEA, l'ODAS a été sollicité pour travailler sur une définition de l'information préoccupante. Ce travail a été conduit en collaboration avec l'ONED et a fait l'objet d'une présentation lors des 3èmes assises de la protection de l'enfance à Lyon les 30 et 31 mars 2009.

CHAPITRE III : L'élaboration et la conduite d'une politique de protection de l'enfance

II -.Les fonctions communes

1 – des données dispersées, peu fiables et incomplètes

Selon la Cour (page 128 du rapport) : « Les données fournies à l'ODAS sur les informations préoccupantes (alors appelées signalements) différaient de près de 60 % de celles fournies à la DREES. »

Réponse : *Il convient de redire que l'ODAS n'a jamais publié un dénombrement des informations préoccupantes. Le recueil et le traitement des informations préoccupantes ont été mis en œuvre par les Départements dans le courant de l'année 2007. La dernière enquête « signalements d'enfants en danger » de l'ODAS portait sur l'année 2006.*

De plus, l'ODAS ne fait plus depuis plusieurs années d'enquête sur le stock d'enfants pris en charge, enquête dont la méthode était d'ailleurs élaborée en commun avec la DRESS. L'ODAS travaillait alors à partir d'un échantillon de Départements. La DRESS, qui traite la totalité des Départements a considérablement réduit ses délais pour produire les résultats, ce qui a conduit l'ODAS à supprimer son enquête sur les bénéficiaires. Par contre, elle maintient son enquête sur les dépenses.

*** Selon la Cour (page 129 du rapport) :** « Enfin, comme cela a déjà été évoqué, l'ODAS a réalisé entre 1992 et 2007 une enquête sur « les signalements d'enfants en danger » dont la méthodologie présentait d'importantes limites. »

Réponse : *Sur la méthodologie, il a déjà indiqué précédemment pourquoi l'ODAS avait procédé à la distinction « enfants en risque – enfants maltraités ».*

Sur cette base, l'ODAS, recensait les informations qui parvenaient aux Départements et qui donnaient lieu soit à un signalement judiciaire, soit à une mesure administrative contractuelle (prestation ASE) ou non contractuelle (suivi social ou médico-social renforcé). Les classements sans suite n'étaient pas dénombrés et les mesures non contractuelles inégalement repérées. Les signalements et les décisions administratives contractuelles étaient bien dénombrés. En revanche, la principale lacune était les saisines directes du tribunal qui échappaient à la connaissance de la plupart des Départements. Sur ce dernier point, la loi du 5 mars 2007 a clarifié les rôles entre le Département et le tribunal, et le Département devrait donc maintenant être destinataire de toutes les informations concernant les enfants, grâce aux cellules de recueil et de traitement des informations préoccupantes.

Ce travail de dénombrement était accompagné d'un travail d'investigation auprès de chaque Département pour améliorer la cohérence des données et un groupe de travail analysait les résultats.

Malgré les limites méthodologiques qui ont été soulignées, l'intérêt de cette enquête menée pendant plusieurs années avec une permanence des méthodes était l'évolution qu'elle a mis en lumière, ouvrant la voie à des comparaisons fiables. Elle était considérée comme un thermomètre dans son objet d'étude et attendue par nombre de décideurs. Cette

approche, particulièrement utile, n'est d'ailleurs pas contradictoire avec des études plus exhaustives et nécessitant le maniement d'un plus grand nombre de données.

Selon la Cour (**page 130 du rapport**): « Par ailleurs, la coordination entre l'ONED et les organismes qui intervenaient, avant sa création, dans le recueil des données statistiques relatives à la protection de l'enfance, s'est parfois révélée difficile..... »

Réponse : *Si la coordination entre l'ONED et l'ODAS a peiné à être formalisée dans les conventions conclues avec l'Etat (DGAS), un protocole d'accord entre ces deux organismes a conduit l'ODAS à abandonner l'enquête signalement dès 2007. Cette décision a été mise en œuvre immédiatement.*

L'ampleur des données à fournir, même dans le cadre d'une méthodologie harmonisée, est en soi un risque pour la fiabilité et la robustesse du dispositif. Il est par ailleurs fondamental que les Départements, conformément d'ailleurs au dispositif prévu par la loi, développent une capacité à observer leur propre action d'une part, et conduisent un travail d'observation partenarial sur leur territoire, d'autre part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION D'AUTEUIL

C'est avec beaucoup d'intérêt que nous avons pris connaissance des extraits du rapport public thématique intitulé « La protection de l'enfance ».

Force est de constater que la situation de la Fondation d'Auteuil a permis d'étayer positivement les appréciations et les conclusions formulées par la Cour des comptes. La Fondation d'Auteuil est extrêmement honorée d'être citée en exemple parmi les institutions œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance.

Désireuse d'éclairer le lecteur, la Fondation d'Auteuil souhaite cependant formuler une remarque relative à l'observation réalisée par la Cour en matière de disparités des taux d'encadrement et des prix de journée au sein des Départements ou entre les Départements.

Ces disparités peuvent avoir une double origine. Elles sont liées soit à la durée de la prise en charge du jeune, soit à l'ancienneté des habilitations, ces dernières n'ayant pas toutes été négociées en même temps et ayant été soumises à l'évolution des politiques des Départements. La Fondation d'Auteuil reste vigilante sur ces sujets, élaborant en interne des référentiels visant à l'harmonisation de ses propres pratiques.

Nous tenons à vous redire que le contrôle de la Cour de comptes a donné l'opportunité à la Fondation d'Auteuil de faire une relecture de ses missions et de la façon dont elle les porte. Ce regard indépendant l'a confortée dans de nombreuses orientations. Il lui a également permis de mesurer les progrès restant à réaliser, toujours pour le bien des jeunes accueillis. La Fondation d'Auteuil considère comme un réel encouragement les multiples points de satisfaction énoncés dans le rapport de la Cour des comptes et se réjouit d'avoir pu contribuer à une réflexion plus globale sur la protection de l'enfance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES ALPES-MARITIMES

Je prends acte des observations et recommandations formulées par la Cour des comptes au plan national.

Je suis particulièrement sensible au fait que la Cour a, à de nombreuses reprises, cité en exemple les mesures mises en œuvre par le conseil général des Alpes-Maritimes qui concourent à rendre plus efficaces les dispositifs de protection de l'enfance. Les difficultés rencontrées au niveau du fonctionnement du foyer de l'enfance appartiennent au passé au regard du suivi institutionnel qui a été mis en place.

Je suis cependant conscient des efforts qu'il nous reste encore à réaliser pour répondre à l'ensemble des recommandations de la Cour des comptes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU CANTAL

*** Selon la Cour (page 53 du rapport) :** « Enfin, les actions envisagées sont rarement inscrites dans un calendrier couvrant la durée du schéma, défaut commun au Finistère, à Paris et à la Seine-et-Marne. Lorsqu'une programmation dans le temps existe, l'échéancier manque de précision (**Cantal**, Ille-et-Vilaine). Les moyens financiers alloués à la réalisation des objectifs ne sont presque jamais quantifiés. »

Réponse : *Nous avons eu la volonté dans le Cantal, comme probablement dans de nombreux départements, d'élaborer le schéma conjointement avec les autres organismes également porteurs d'éléments de réponse aux besoins de protection de l'enfance. Dès lors il convenait d'en accepter la conséquence, à savoir nous satisfaire de logiques de programmation différentes rendant du même coup impossible la détermination a priori d'un calendrier respectant les contraintes de chacun. En d'autres termes le schéma ouvre des perspectives de négociations plus qu'il n'est destiné à «soumettre» des partenaires à des contraintes impossibles à respecter.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU RHÔNE

Selon la Cour (Page 15 du rapport) : « La DREES les a interrogés mais a jugé les données peu fiables et ne les a pas exploitées.....S’y ajoute, dans certains départements (**Rhône**, Pas-de-Calais), la difficulté à recenser l’ensemble des informations recueillies au sein des différentes unités territoriales. »

Réponse : Il me semble intéressant de préciser qu’avant la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l’enfance, les Unités Territoriales du Rhône ne recensaient que les signalements judiciaires et non les informations préoccupantes dont la notion n’était pas légalement actée. En revanche, avec la mise en œuvre de la cellule de recueil, évaluation, traitement des informations préoccupantes découlant de la loi de 2007, le recensement des informations au niveau des Unités Territoriales est systématisé.

Selon la Cour (page 30 du rapport) : «: la part des placements directs en établissement par rapport aux enfants accueillis à l’ASE, en moyenne 6 %, atteint plus de 20 % dans six départements (Cantal, Haute-Loire, Loire, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques, Tarn-et-Garonne) tandis que les juges n’y ont semble-t-il pas recours dans cinq départements (Hautes-Alpes, Haute-Corse, Guyane, Martinique, Oise). »

Réponse : Il est indiqué que dans 6 Départements, les placements directs représentent plus de 20 % des enfants accueillis à l’Aide Sociale à l’Enfance. Je souhaite souligner que dans le Rhône, non cité parmi les 6 Départements, ce pourcentage, qui décroît pourtant chaque année, s’élève encore à 32 % en 2008.

Selon la Cour (page 59 du rapport) : « ; Dans le **Rhône**, les arrêtés ont tous été publiés le 30 juin 2006, la date butoir réglementaire étant le 4 avril 2006. »

Réponse : L’année 2006 s’est caractérisée dans le Rhône, pour des raisons tout à fait conjoncturelles, par un envoi particulièrement tardif des arrêtés de tarification Aide Sociale à l’Enfance. Cet exemple reste heureusement peu significatif en tant qu’illustration d’un propos plus général.

Selon la Cour (page 88 du rapport) : «L’accès au dispositif est le plus souvent formalisé par un « contrat jeune majeur », expressément signé et qui spécifie les engagements du jeune. Les critères d’accès à ce contrat varient : il est parfois réservé aux jeunes qui ont été pris en charge comme mineurs par le service de l’ASE (Yonne, **Rhône**)..... »

Réponse : *Concernant la préparation à la sortie du dispositif de Protection de l'enfance, le Conseil général du Rhône a délibéré en décembre 2008 pour distinguer :*

- d'une part, le Contrat jeune majeur susceptible d'être proposé, au moment de son accession à la majorité, à un jeune qui a fait l'objet d'une mesure de protection de l'enfance, administrative ou judiciaire, au cours de sa dix-huitième année,

- d'autre part, le Contrat social, susceptible d'être proposé pour six mois renouvelable une fois, à un jeune jusqu'alors non connu des services de protection de l'enfance.

Selon la Cour (page 106 du rapport) : « Ensuite, la fiabilité des sources départementales est variable. Dans le **Rhône**, par exemple, les juridictions financières ont ainsi constaté l'absence de concordance entre les données publiées par la DREES en 2002 et 2003 et les données comptables concernant les dépenses de placement familial, le traitement de l'information ayant été vraisemblablement effectué par le service des ressources humaines et non le service financier ; en outre, faute de crédits budgétaires suffisants en 2004, des dépenses de l'année ont été supportées par le budget 2005. »

Réponse : *Tout un paragraphe est consacré à la manière dont le Département du Rhône traite et présente les dépenses liées à sa politique Enfance. Le rapport considère qu'il existe des « écarts » entre les dépenses de fonctionnement affichées. Il ne peut cependant pas s'agir d'écarts dans la mesure où les documents auxquels il est fait référence sont des documents différents, dont les contenus sont précisément décrits, de sorte à ne pas pouvoir les confondre ni les opposer. Il est en effet intéressant de pouvoir connaître d'une part les seules dépenses directes des mesures de protection de l'enfance, d'autre part l'ensemble des dépenses directes et indirectes de la politique Enfance, et, enfin, de pouvoir détailler les dépenses selon des thématiques. Le fait que ces différentes présentations soient complexes à recouper entre elles ne saurait signifier qu'elles sont pour autant confuses. Ainsi, les propos du rapport me semblent, de ce point de vue, manquer de précision. Pour autant, il est important de souligner la difficulté à élaborer des documents financiers et des tableaux de bords comparables, en raison de la diversité de définition des indicateurs, selon les objectifs de leur auteur (service financier, ASE ou communication d'un département ou d'un autre, DREES, ANDASS, ODAS ...).*

RÉPONSE DU MAIRE DE PARIS

Selon la Cour (Page 9 du rapport) : « A Paris, à la date du contrôle, le choix des territoires de la prévention spécialisée n'associe aucun des services chargés de protéger les enfants (ASE, services polyvalents de secteur, services des actions médico-sociales scolaires ou PMI) »

Réponse : Des comités de prévention protection de l'enfance (CPPEF) vont être installés à partir de la rentrée 2009 dans chaque arrondissement. Ils permettront outre l'examen de situations individuelles complexes et le partage d'information sur des situations sensibles, la rencontre des partenaires sur des thèmes d'intérêt commun relatifs à la prévention et à la protection. Les clubs de prévention spécialisée participeront à ces CPPEF dans le cadre de cette dernière compétence.

Une nouvelle convention avec les clubs de prévention à été approuvée par le Conseil de Paris dans sa séance du 8 et 9 juillet 2009 à l'occasion de leur entrée dans le dispositif de tarification va également permettre de travailler les objectifs de leur intervention en adéquation avec ceux de l'aide sociale à l'enfance que le schéma va décliner.

Enfin le Bureau d'aide sociale à l'enfance va faire l'objet à partir de 2010 d'une déconcentration progressive de son implantation dans les arrondissements qui s'accompagnera d'une démarche de territorialisation de son action afin de l'adapter aux contextes et aux enjeux de l'arrondissement, d'améliorer le partenariat local et de renforcer la proximité avec les familles.

Selon la Cour (Page 17 du rapport) : « A Paris, dès 1997, un guide du signalement a été réalisé par les cadres médico-sociaux et administratifs du département et soumis, notamment, au Parquet des mineurs et au tribunal pour enfants avant sa diffusion aux professionnels de l'enfance »

Selon la Cour (page 18 du rapport) : « Ces guides devraient, pour conserver leur efficacité, faire l'objet de mises à jour régulières et d'envois répétés, ce qui n'est pas toujours le cas. »

Réponse Le protocole relatif au recueil, au traitement et à l'évaluation des informations préoccupantes concernant les mineurs en danger et en risque de danger sur le territoire parisien a été signé le 19 janvier 2009 entre le Maire de Paris, Président du Conseil général, le Préfet de Paris, le Recteur de l'Académie de Paris, le Président du Tribunal de grande instance, le Procureur de la République près le Tribunal de grande instance, le Directeur générale de L'Assistance publique hôpitaux de Paris et la Directrice départementale de la protection de la judiciaire de la jeunesse de Paris.

Il définit les informations préoccupantes et les signalements, les missions de la Cellule départementale de recueil des informations préoccupantes (CRIP 75), les modalités d'évaluation et de transmission des informations préoccupantes, les relations du Conseil général avec les autorités judiciaires dans la transmission des signalements et le retour d'information et enfin il garantit la remontée des données à l'observatoire parisien de protection de l'enfance. (Protocole ci-joint)

Selon la Cour (page 20 du rapport) : « Les médecins, pour leur part, adressent très peu d'informations préoccupantes aux départements et il semble que beaucoup ignorent jusqu'à l'existence de la cellule départementale. Par exemple à Paris, les médecins libéraux et hospitaliers ont transmis au département seulement trois IP en 2003, deux en 2005 et aucune en 2006. Pour combler ces lacunes, des actions d'information et de sensibilisation des médecins libéraux et hospitaliers rappelant notamment les nouvelles dispositions législatives sur le secret partagé + protocoles du signalement associant les conseils locaux de l'ordre des médecins (...) désignation d'un médecin référent »

Réponse Le protocole relatif au recueil, au traitement et à l'évaluation des informations préoccupantes concernant les mineurs en danger et en risque de danger sur le territoire parisien a été présenté au Conseil de l'Ordre des médecins de Paris au premier trimestre 2009. Deux communications sur ce thème ont paru dans la revue trimestrielle du Conseil de l'Ordre.

Le protocole a également été présenté aux réseaux des médecins pédopsychiatres de Paris, aux inspecteurs d'Académie du premier degré, aux services sociaux de l'APHP, aux associations du milieu ouverts et de prévention spécialisée et aux différents services de la collectivité qui participent aux missions de protection de l'enfance (service social et service médical scolaire, PMI, service social départemental, bureau d'aide social à l'enfance...) des protocoles particuliers ou des dispositifs d'harmonisation de la mise en œuvre de ces mesures sont en cours d'élaboration avec ces différentes institutions. Par ailleurs, un médecin de la cellule santé assure le suivi spécifique des informations préoccupantes auprès de la CRIP.

Ce partenariat développé par la CRIP 75 autour de la mise en œuvre du Protocole a conduit à une augmentation très importante du nombre d'informations préoccupantes venant du secteur médical. On est passé des quantités marginales constatées en 2006 à un taux de 7,7 % du total des situations traitées, ce qui représente en valeur absolue 231 situations. Les hôpitaux sont de plus en plus nombreux à adresser des situations. Il en est de même pour les autres structures de soin (CMP, médecins libéraux, cliniques privées; etc...).

Enfin, le protocole intègre un dispositif d'évaluation piloté par l'observatoire départemental de protection de l'enfance.

Selon la Cour (Page 29 du rapport) : « Les magistrats du Parquet (...) ne disposent pas d'outil informatique pour opérer un suivi des signalements qui leur sont adressés, de leur provenance et des suites qui leur sont données. La seule information disponible concerne les classements sans suite ; or, les raisons ne sont jamais explicitées et les parquets ne suivent pas le nombre de cas où ils ont été saisis à tort, sauf à conduire une étude rétrospective ad hoc comme à Paris » (...) « A Paris le nombre des signalements renvoyés par le parquet vers la cellule départementale a augmenté de manière continue entre 2001 et 2006 ; en 2005, dans 60% des cas, le renvoi au département a été suivi d'une prise en charge administrative. »

Réponse Les "soit transmis" du Parquet ont fortement augmenté de 2001 à 2007, avec une accélération en 2006. Le tableau ci après montre une stabilité en 2007 et 2008 qui recouvre en fait un double mouvement :

- Diminution de certains « Soit transmis » consécutifs aux signalements que l'AP-HP et le Rectorat n'adressent plus (ou de moins en moins) directement au Parquet, mais à la CRIP.

- Augmentation d'autres « soit transmis », le Parquet adressant de plus en plus systématiquement à la CRIP les signalements directs dont elle n'avait pas connaissance augmentant le nombre de situations vues dans ce cadre.

- On doit également mentionner une procédure nouvelle mise en place dans le cadre du partenariat CRIP - BPM : la Brigade de Protection des Mineurs s'adresse directement à la CRIP pour évaluation sociale d'un certain nombre de situations, ce qui ne se faisait pas antérieurement.

- L'évolution 2008 à 2009 démontre sur les 8 premiers mois de l'année, plus 25 % d'augmentation.

Un partenariat nouveau s'est mis en place entre le Parquet et la CRIP 75 réunissant les substituts du Parquet, les responsables du bureau de l'ASE et de la CRIP.

	<i>Soit transmis</i>
2001	40
2002	77
2003	143
2004	126
2005	176
2006	306
2007	335
2008	335
2009 (estimé)	420
janv/août 2008	246
janv/août 2009	308

Selon la Cour (Page 30 du rapport) : « Les crédits alloués par la PJJ au secteur associatif pour la prise en charge des jeunes majeurs sont passés de 114 M€ en 2005 à 58 M€ en 2007 et devraient être ramenés à moins de 16 M€ en 2009 (...) de leur côté, les départements ont continué de prendre en charge des jeunes majeurs sans qu'un véritable effet de transfert puisse être enregistré (...) dans d'autres départements, le nombre de JM pris en charge reste stable (Paris) »

Réponse On peut considérer aujourd'hui que la prise en charge des jeunes majeurs par la PJJ ne concerne plus que des fins de mesures. On constate par ailleurs que les orientations de recentrage de l'action de la PJJ sur ses missions relevant du pénal et sur la réparation conduit à une réorientation en nette augmentation des jeunes à l'issue de ces mesures vers des prises en charge de l'aide sociale à l'enfance qui répondent mal aux spécificités de ces jeunes. On constate enfin un allongement des délais de mise en œuvre des mesures à caractère pénal participant également à la dégradation des conditions d'accueil de ces jeunes dans le dispositif de l'ASE.

Selon la Cour (Pages 31 du rapport) : « En matière d'AEMO (...) souvent, lorsque le juge confie l'exécution de la mesure à une association, le département n'est pas informé en temps réel et découvre l'existence de la mesure lorsqu'il en reçoit la facture. C'est le cas, par exemple à Paris »

Réponse L'information devrait parvenir du tribunal pour enfant. Mais les réflexions sur la transmission d'informations menées dans le cadre du schéma devraient permettre d'améliorer les circuits du dispositif de protection de l'enfance.

Selon la Cour (Page 32 du rapport) : « Le cas parisien est très particulier : le bureau de l'ASE est organisé en secteurs mais les équipes de secteur sont toutes localisées à une même adresse. Le département juge cette organisation peu favorable à l'intégration de la protection de l'enfance dans l'intervention sociale de proximité et étudie des projets de délocalisation géographique »

Réponse *La déconcentration du BASE démarrera en 2010 par le 20^{ème} arrondissement. Elle va s'accompagner d'une approche de territorialisation permettant d'inscrire ce travail des secteurs dans une coordination locale des acteurs. Le 13^{ème}, le 18^{ème} et 19^{ème} suivront entre 2011 et 2013. les autres arrondissements s'inscriront dans la démarche au fur et à mesure de la disponibilité de locaux. Mais, les équipes des secteurs et l'ensemble du BASE entament déjà une réflexion pour travailler la territorialisation de l'activité du bureau et une étude plus globale va s'intéresser aux conditions du pilotage territorial des services sociaux de la collectivité.*

Selon la Cour (Page 33 du rapport) : « Rares sont les départements qui disposent d'un projet de service de l'ASE ou d'un document équivalent (...) les guides méthodologiques élaborés à Paris en tiennent lieu, sans en avoir toujours l'aspect managérial (...) Les juridictions financières recommandent de systématiser l'élaboration d'un projet de service de l'ASE, comme l'article L 221-2 du CASF » »

Réponse *A l'issue du schéma la sous-direction des actions familiales et éducatives entamera une démarche de projet de service.*

Selon la Cour (Page 47 du rapport) : « La prise en charge des enfants pupilles suppose aussi une bonne collaboration entre l'Etat, qui comme tuteur, a des prérogatives importantes, et le département qui assure la garde de l'enfant. Pourtant, la coopération est souvent faible voire inexistante. (...). Si les prérogatives du tuteur sont respectées, à Paris il n'est informé qu'à posteriori des modalités de placements, sauf très grande difficulté... »

Réponse *Un important travail a déjà été accompli afin de permettre au tuteur et de façon plus générale aux organes de tutelle de prendre toute la place qui est la leur dans le cadre de la gestion des situations d'enfants pupilles. Durant les deux dernières années une collaboration étroite s'est développée avec le tuteur des pupilles de l'Etat en vue de replacer très précisément chacun des acteurs institutionnels à la place que lui assignent les textes. (par exemple sur les missions respectives du service gardien et celui des organes de tutelle dans le choix et la transmission des informations à communiquer aux familles adoptantes)*

De la même façon la date de placement effectif de l'enfant pupille auprès de sa famille adoptante est désormais fixée par le tuteur et le Conseil de Famille conformément au cadre légal et se trouve mentionnée dans le procès-verbal établi au moment de la décision de placement de l'enfant.

Enfin, dans le cadre du schéma un groupe de travail associant le tuteur, et la sous-direction des actions familiales et éducatives doit se pencher sur les questions de doctrine et sur les évolutions des conditions de fonctionnement des services.

Selon la Cour (Page 52 du rapport) : « Les schémas devraient s'attacher à répondre surtout aux demandes exprimées par les prescripteurs, juges ou services (...) tantôt absente, tantôt limitée à des considérations générales, l'évaluation des besoins est rarement appuyée sur des éléments objectifs. A Paris, le diagnostic fait émerger des problématiques plus qu'il ne définit des besoins de places ou de mesures »

Réponse *Le schéma de 2003 définissait des mesures qui ont été appliquées : création de 2 SAJE, ouverture supplémentaire de places d'urgence et de places dans Paris intra-muros, évolution de l'offre de formation des CEF... La procédure de révision du schéma de prévention et de protection de l'enfance a été lancée dans le cadre de la réunion de l'observatoire départemental de protection de l'enfance du 4 décembre 2008 plus 40 réunions de travail ont déjà permis d'élaborer un diagnostic et des propositions de mesures à mettre en œuvre dans le cadre de ce nouveau schéma. Il fera également l'objet d'une programmation destinée à calibrer et à phaser les places et les modes de prise en charge à créer.*

Selon la Cour Page 53 : « Lorsque des créations sont prévues, le nombre de places et le coût prévisionnel ne sont pas évalués (Paris) »

« Les actions envisagées, sont rarement inscrites dans un calendrier couvrant la durée du schéma, défaut commun à plusieurs départements dont Paris (...) lorsqu'une programmation dans le temps existe, l'échéancier manque de précision. Les moyens financiers alloués à la réalisation des objectifs ne sont presque jamais quantifiés. »

Réponse *L'aspect de programmation du schéma fera l'objet d'une annexe spécifique*

Selon la Cour (Page 56 du rapport) : « Les autorisations (création, transformation, extension d'un ESMS) : dans la plupart des départements, les autorisations sont anciennes car celles qui ont été accordées avant la loi du 2 janvier 2002 demeurent valides jusqu'en 2017.

Ainsi, (...) à Paris, l'autorisation est antérieure à 1982 pour la majorité des établissements, sans actualisation depuis (...) Certains départements ont pourtant une approche dynamique qui fait de la délivrance de l'autorisation un moment clef du dialogue avec des établissements (...) Bien que non obligatoires légalement, ces démarches gagneraient à être imitées»

Réponse *Les orientations du nouveau schéma de prévention et de protection de l'enfance serviront d'appui pour reprendre la question des autorisations et pour adapter la réponse à l'évolution du besoin de prise en charge. Il est à noter néanmoins que la révision de l'ensemble des autorisations implique pour le Département de Paris une masse de travail conséquente au regard du nombre important d'associations contrôlées et du fait que Paris effectue aussi la tarification et le contrôle de nombreux sièges sociaux.*

Selon la Cour (Page 65 du rapport) : « Faute d'optimiser le taux d'occupation, les départements s'exposent en effet à financer des déficits pour les établissements et des indemnités pour les AF « inoccupés ». L'audit réalisé en 2005 sur les dépenses d'aide sociale à Paris invitait ainsi les services à atteindre un taux d'occupation de 98% à horizon de trois ans »

L'objectif de 98 % de taux d'occupation pour les établissements départementaux à été ramené à 95 % mais le taux d'occupation moyen reste encore inférieur :

2005 : 89,57 %

2006 : 86,68 %

2007 : 86,89 %

2008 : 87,88 %

Selon la Cour (Page 68 du rapport) : « Les aides financières : les montants alloués sont faibles (...) La moyenne annuelle par bénéficiaire est comprise entre 200 et 400 € Seul Paris fait exception : les aides financières y représentent 10 % des dépenses brutes de l'ASE (14 M€ en 2006), car elles sont utilisées pour l'aide au logement et peuvent ainsi atteindre 120 000 € par famille sur 3 ans »

Réponse *La collectivité travaille à une amélioration du dispositif des aides financières afin de mieux cadrer les conditions d'octroi des aides, et de favoriser l'accès des familles au logement, en particulier dans le cadre du dispositif « Louez Solidaire », dans un contexte francilien de crise du logement et d'attractivité forte de la capitale.*

Selon la Cour (Page 69 du rapport) : « A Paris les aides versées alors que l'enfant ou sa famille sont suivis dans un cadre éducatif ne représentent qu'1/4 du total »

Réponse La question du suivi des familles à l'hôtel ou en errance sera l'un des axes du schéma

Selon la Cour (Page 69 du rapport) : « Les conditions d'attribution des aides sont rarement formalisées. Dans la plupart des départements, le règlement d'aide sociale n'en définit pas les critères d'octroi, comme le prévoit pourtant la loi. A Paris, le règlement départemental d'aide sociale date de 1994, malgré l'intervention de plusieurs lois importantes depuis lors et les aides à domicile n'y figurent pas : elles dépendent de critères propres à chaque travailleur social »

Réponse Le Règlement Départemental d'Aide Sociale est en cours de révision. Les premières mesures concernant les aides financières devraient être arrêtées fin 2009.

Selon la Cour (Page 70 du rapport) : « Quantifier le temps passé auprès des enfants (...) indicateur indirect : nombre de mesures prises en charge par travailleur social. (...) Cet indicateur varie considérablement en fonction de la nature des mesures et des structures qui les assurent. Ainsi à Paris, le nombre de mesures par éducateur est plus élevé en AEMO (25) qu'en AED (20) »

Selon la Cour (Page 72 du rapport) : « Le département de Paris a, pour sa part, établi un cahier des charges pour les AEMO et les AED, qui précise les attentes et formalise l'articulation des interventions entre les différents acteurs »

Réponse La question de l'évaluation des mesures éducatives et de leur adaptation à la réalité du besoin des enfants est l'un des axes de travail du schéma, il est prévu d'évaluer et d'adapter le référentiel, de travailler le contenu des mesures éducatives en particulier en direction de la petite enfance, de développer et évaluer les mesures intensives.

Il est prévu par ailleurs de développer l'accueil de jour (la création de 3 nouveaux SAJE est envisagée)

Selon la Cour (Page 75 du rapport) : « Le législateur a prévu l'accompagnement des AF par une équipe de professionnels qualifiés dans les domaines social, éducatif, psychologique et médical. Certains départements (Paris) l'avaient anticipé en apportant un soutien particulier aux familles »

Ce dispositif démontre son efficacité en terme d'attrait des assistants familiaux pour venir travailler pour le département de Paris mais ne permet pas suffisamment encore de compenser les effets démographiques.

Selon la Cour (Page 79 du rapport) : « Les difficultés tiennent aussi à l'inadaptation des locaux, notamment lorsque le patrimoine est ancien. A Paris, la plupart des établissements proviennent de dons et legs de maisons bourgeoises, voire des châteaux qui se prêtent mal à l'accueil en petites unités de vie. Dans certains départements, les mises en conformité, financièrement lourdes, tardent. »

Réponse *Les travaux ont été largement accélérés sur le patrimoine des établissements départementaux : restructuration des établissements Marie Béquet de Vienne et Michelet sont en cours (foyer de l'enfance, pouponnière, centres maternels et crèches),*

La fin des travaux de la cuisine du CEFP Le Nôtre va permettre un renforcement de l'activité de cuisine et de restauration dès 2009.

Sont en perspective : le démarrage des travaux de la cuisine de Bénerville, la restructuration des équipements de formation professionnelle sur d'Alembert, la création d'un site d'hébergement pour adolescents à Paris pour le foyer Melingue, la conception d'un nouveau lieu d'hébergement Le Nôtre

Enfin la reconstruction du centre d'accueil d'urgence sur un nouveau site prévue pour fin 2013 va permettre une augmentation de l'accueil des enfants et des adolescents sur Paris de 15 places

Selon la Cour (Page 80 du rapport) : « Les enfants placés sous protection et qui souffrent de pathologies particulières trouvent difficilement une place en établissement. De nombreux départements (Paris.....) soulignent qu'ils doivent accueillir des enfants dont les caractéristiques auraient nécessité des prises en charge dans des structures sanitaires ou d'éducation spécialisée. »

Réponse *15 places sont en cours de création dans un établissement que va gérer l'association Jean Coxtet.*

Par ailleurs, le redémarrage du schéma a été l'occasion de relancer un partenariat avec les réseaux de pédopsychiatrie. Il est prévu de travailler à la fois sur des micro-projets, un établissement à double tarification, un groupe de travail opérationnel permanent avec les partenaires principaux (ASE, Education nationale, pédopsychiatrie, MDPH).

Selon la Cour (Page 81 du rapport) : « Tous les départements, qu'ils soient peu touchés par les mouvements migratoires ou très exposés (Paris.....), ont joué le jeu de la prise en charge des MEI. Ils ont construit un dispositif prenant appui sur le tissu associatif préexistant ou sollicité à cet effet. »

Réponse L'augmentation du nombre de mineurs étrangers isolés a été particulièrement importante depuis l'été 2008. Entre 2007 et 2008 il a été dénombré près de 60 % d'admissions de plus dans le dispositif ASE ce qui a conduit à un engorgement, des difficultés de prise en charge et une augmentation de l'accueil en hôtel. Le nombre de jeunes accueillis à ce titre est passé de 695 au 31 décembre 2007 à 761 au 31 décembre 2008.

Par ailleurs, le dispositif de mise à l'abri préalable est lui aussi saturé ce qui a conduit le département à le renforcer de 20 places fin 2008.

Selon la Cour (Page 83 du rapport) : « La question des droits des familles concerne aussi l'organisation du droit de visite ou les actes usuels que nécessite la vie de l'enfant (...) l'examen des dossiers des enfants a mis en évidence des lacunes importantes dans le suivi des relations avec les parents (...) A Paris, l'analyse de quelques dossiers a fait ressortir que les clauses particulières du contrat d'accueil signé entre les parents, le responsable de l'ASE et l'AF en sont absentes (...) L'éloignement des familles est un facteur de difficultés supplémentaires. Certains établissements, qui ont une capacité d'hébergement supérieure aux besoins du département où ils sont implantés, accueillent des jeunes confiés par des départements éloignés. Ces pratiques ont deux causes principales : le département d'origine ne peut pas satisfaire un besoin spécifique de l'enfant, ou bien il est confronté à un déficit de places (... Paris.....) (...) Des initiatives visent à pallier ces difficultés. Ainsi, le service de l'ASE de Paris a créé des antennes décentralisées pour le placement familial. »

Réponse L'ensemble des questions relatives à la place des familles et à la clarification des modalités d'organisation des droits de visites des parents fera l'objet d'une attention particulière dans le cadre du schéma s'appuyant sur un travail partenarial entre les juges, l'ASE et les lieux d'accueil. Les modalités de l'accueil des familles en SAFD ou le dispositif de service des familles du centre d'accueil d'urgence doivent être développés

Selon la Cour (Page 85 du rapport) : « L'accueil d'urgence est organisé sous des formes diverses. Il est le plus souvent confié au foyer de l'enfance géré par le département mais repose de plus en plus fréquemment sur des places réservées dans les établissements ou en PF (...Paris...) »

« Dans la plupart des départements contrôlés, la saturation des services d'accueil d'urgence et l'allongement de la durée des séjours sont le signe du maintien, dans les établissements, de jeunes qui n'ont pas à y rester. (...) La situation est similaire à Paris, où une étude a montré qu'en 2006, plus de 60% des mineurs accueillis en urgence étaient déjà accompagnés par un service ou placés en établissement ou en famille d'accueil auparavant. (...) A Paris à la suite de l'étude mentionnée supra, le service de l'ASE a élaboré un cahier des charges pour l'urgence et signé un protocole avec le centre départemental d'accueil d'urgence, qui limite à 70 jours durant lesquels une solution durable doit être trouvée »

Réponse Avec la mise en place du protocole des 70 jours la durée moyenne des placements au CAU Saint-Vincent de Paul est passée à 60 jours en 2007 et à 52 jours en 2008.

Selon la Cour (Page 86 du rapport) : « Dans les cas les plus complexes, faute d'avoir pu élaborer d'autre solution, des mains levées de mesures peuvent être prononcées par le juge, et des enfants confiés à l'ASE sont parfois remis à leur famille ou hébergés en hôtel avec le soutien de travailleurs sociaux intérimaires. A Paris, fin 2006, 65 jeunes confiés à l'ASE étaient accueillis à l'hôtel. »

Réponse Le nombre d'accueil à l'hôtel continue de s'accroître avec l'augmentation des prises en charge des MIE et les difficultés d'accueil de certains jeunes exclus de nombreuses structures ou dont la problématique (troubles psychiques) rend difficile une prise en charge appropriée.

Selon la Cour (Page 104 du rapport) : « Rares sont les schémas qui peuvent être considérés comme de véritables documents d'orientation stratégique, définissant de manière cohérente et détaillée les objectifs poursuivis par le département. (...) Les objectifs départementaux devraient prendre en compte les besoins identifiés pour chaque type de bénéficiaires de l'ASE. Ainsi, alors même qu'à Paris, les pouponnières départementales enregistrent des taux d'occupation très faibles, la politique de protection des nourrissons n'a pas été clarifiée, notamment en ce qui concerne l'orientation des plus jeunes (accueil en famille ou accès prioritaire aux modes de garde de droit commun soutenus financièrement par les pouvoirs publics). De même, le montant des aides financières, accordés par le département au titre de la protection de l'enfance et destiné de facto à l'hébergement des familles dépourvues de domicile, devrait engager le Conseil de Paris à préciser la finalité de ces aides. (...) Les schémas départementaux devraient donc aller au-delà d'une programmation de l'offre et traduire, de façon aussi concrète que possible, les objectifs et les moyens de la politique départementale de protection de l'enfance. »

Réponse *Le schéma futur aura un volet programmatique et une approche d'évaluation de chacune de ses actions.*

Mais d'ores et déjà sur les enjeux de programmation il faut noter la fermeture d'un établissement en grande banlieue dont le type de prise en charge, les locaux et les difficultés d'accessibilité ne répondaient plus aux besoins des jeunes parisiens et la programmation parallèle du nouveau centre d'accueil d'urgence qui verra le nombre de places en pouponnière diminué d'un quart au bénéfice de places pour adolescents qui sont les plus déficitaires sur le territoire de Paris, avec une augmentation de 15 places.

Pour les plus petits un référentiel de prise en charge des enfants de moins de trois ans est en cours d'élaboration. S'agissant des pouponnières départementales, s'il existe une certaine surcapacité, l'expression « taux d'occupation très faible » semble exagérée, sachant que le taux d'occupation a été de plus de 90% en moyenne sur les 4 pouponnières situées sur Paris en 2008. A noter une forte variabilité de l'activité.

Selon la Cour (Page 105 du rapport) : « La prévention spécialisée, des objectifs trop rarement définis : Trop souvent la nature des prestations attendues n'est claire ni pour les départements, ni pour les associations. (...) Lorsque des conventions existent comme à Paris, où une charte départementale de la prévention spécialisée a été élaborée, elles sont souvent lacunaires et ne précisent ni les modalités (effectifs, volume horaire de présence, nature des actions) ni les lieux d'intervention. Par ailleurs, elles sont généralement muettes sur l'évaluation de l'impact des actions. »

Réponse *La démarche de tarification va permettre de retravailler ces questions. Déjà une nouvelle convention passée au Conseil de Paris de juillet 2009 précise les interventions des clubs de prévention. L'évaluation de l'impact fera partie des axes du schéma.*

Selon la Cour (Page 111 du rapport) : « Le coût moyen de prise en charge est aujourd'hui impossible à calculer, en raison de la méconnaissance de la durée des mesures : les données disponibles sont généralement exprimées en « stocks » et non en « flux », c'est-à-dire en nombre de mesures en cours d'exécution à un instant donné plutôt qu'en nombre d'enfants entrés et sortis de chaque dispositif dans l'année »

Réponse *Le département de Paris établit à partir de 2009 une analyse de son activité par nombre de journée.*

**Liste des rapports publiés par la Cour des comptes
depuis le 1^{er} janvier 2007**

- * **Rapport public annuel (février 2009)**
- * **Rapport public annuel (février 2008)**
- * **Rapport public annuel (février 2007)**

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2008 :**
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2009)
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2008)

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)

- * **Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale :**
 - Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2008 (juin 2009)
 - Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)
 - Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2009)**

* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2008)

* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)

Rapports publics thématiques :

Les concours publics aux établissements de crédit : premiers constats, premières recommandations (juillet 2009)

Les communes et l'école de la République (décembre 2008)

La formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008)

Les aéroports français face aux mutations du transport aérien (juillet 2008)

La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)

Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)

Les grands chantiers culturels (décembre 2007)

Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)

Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)

La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)

Les personnes sans domicile (mars 2007)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

La Société protectrice des animaux (septembre 2009)

L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)

Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)

La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)

La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)

Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)

Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)