



**Inspection générale
des services judiciaires**

32-14

**Inspection générale
des affaires sociales**

2013-165R

Modernisation de l'action publique (MAP)

**Mission d'évaluation de la gouvernance de la protection de l'enfance
(diagnostic, recommandations et proposition de plan d'action)**

Tome 1

Pascale BRUSTON

Inspectrice des services judiciaires

Pierre NAVES

Inspecteur général des affaires sociales

Benoît DESCOUBES

Inspecteur des services judiciaires

Frédérique SIMON-DELAVELLE

Inspectrice des affaires sociales

Juillet 2014

Synthèse

La protection de l'enfance est l'ensemble des interventions visant à prévenir ou à réduire les dangers auxquels un mineur peut être exposé. Cette politique publique décentralisée présente deux caractéristiques particulières : d'une part, elle dépasse le strict champ social du fait de l'intervention de l'autorité judiciaire¹ et d'autre part, elle est très largement en interaction avec de nombreuses autres politiques publiques qui touchent directement ou non les mineurs (éducation, prévention des violences conjugales, soutien à la parentalité, santé publique, lutte contre la pauvreté, prévention de la délinquance, etc.).

Votée à l'unanimité, la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 a réformé la protection de l'enfance en confortant des pratiques professionnelles déjà bien ancrées. La loi accorde une place plus importante à la prévention, confie au président du conseil général (PCG) la mission de centraliser et d'évaluer les informations préoccupantes (IP) concernant des enfants et clarifie l'articulation entre les interventions administrative et judiciaire en précisant les cas dans lesquels il est tenu de signaler les situations au procureur de la République.

L'évaluation de la « gouvernance de la protection de l'enfance » a été décidée par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 2 avril 2013 et a été confiée à l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) par lettre du 2 octobre 2013 des ministres de la justice, des affaires sociales et de la santé et de la ministre déléguée chargée de la famille.

Inscrite dans une méthodologie commune à toutes les missions MAP, elle a reposé sur trois coordonnateurs (direction générale de la cohésion sociale (DGCS), direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et ADF) et un comité de pilotage (CoPIL) largement constitué. A la différence d'autres missions MAP, celle-ci n'était pas assortie d'un objectif chiffré d'économies budgétaires.

Quatre axes de réflexion ont structuré les investigations de la mission : les finances, le pilotage, l'articulation des protections administrative et judiciaire et l'impact de la politique de protection de l'enfance sur ses bénéficiaires. Des thématiques ont dû être exclues ; les situations contrastées des départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM) n'ont pas pu être spécifiquement analysées et pourraient faire l'objet d'une étude particulière.

La mission a auditionné près de 400 personnes, professionnels et usagers, a interrogé tous les départements et les tribunaux de grande instance sièges de tribunal pour enfants au moyen de questionnaires ainsi que les conseillers pour les affaires sociales et les magistrats de liaison de six pays² et s'est enfin déplacée dans cinq départements (Finistère, Marne, Nord, Vaucluse, Val-de-Marne).

¹ La protection de l'enfance peut être mise en œuvre soit dans un cadre administratif avec l'accord des parents, soit sur décision du juge des enfants.

² Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Italie, Royaume-Uni.

Sur le fond et d'une manière générale, elle a pu observer que la loi de 2007 est aujourd'hui bien acceptée et globalement appliquée sur l'ensemble du territoire national mais certains effets attendus dont le développement de la protection administrative et du projet pour l'enfant (PPE) et des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) tardent à se concrétiser.

Dans un contexte où les contraintes budgétaires sont fortes, la mission n'a pas constaté que les départements se désengageaient de la politique de la protection de l'enfance. Le montant total des dépenses brutes d'ASE en France hexagonale s'élevait en 2012 à 7,1 Mds€ en progression depuis 2008 (+ 11 %) en euros constants.

Aussi, la mission propose des adaptations de ce dispositif qui fait consensus mais qui, à son sens, doit encore progresser vers l'objectif fondamental de protéger tous les enfants qui doivent l'être et de soutenir les parents. Elle formule des recommandations visant à améliorer l'efficacité et l'efficacités de la protection de l'enfance et non directement une réduction des dépenses.

Trois axes de progrès sont identifiés par la mission :

- Améliorer la lisibilité d'une politique publique complexe : nécessitant de prendre en compte l'ensemble des actions qui concourent à la protection de l'enfance et d'améliorer la connaissance sur l'activité des acteurs, les moyens mobilisés et les effets de cette politique publique ; en particulier une meilleure identification et le développement des actions de prévention, une prise en compte accrue des besoins des jeunes majeurs de 18 à 25 ans et le renforcement de l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) dans son rôle d'observation et de développement des connaissances ;
- Piloter collectivement une politique publique décentralisée : conduisant à consolider les synergies au niveau territorial par le développement des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) et à proposer la création d'une instance nationale de pilotage ;
- Conduire le renouvellement des pratiques professionnelles et institutionnelles : afin, d'une part, que les professionnels déterminent de manière partagée les équilibres pertinents entre prévention, protection administrative et protection judiciaire de l'enfance (dans l'objectif de soutenir la prévention et la progression de la protection administrative) et, d'autre part, qu'ils inscrivent mieux les droits des usagers dans leurs pratiques et développent fortement le projet pour l'enfant (PPE).

Les recommandations, générales, sont suivies d'une proposition de plan d'action qui précise leurs modalités de mise en œuvre.

Compte tenu des annonces faites le 8 avril 2014 par le Premier ministre lors de son discours de politique générale et des suites qui y ont été données, la mission a complété ses travaux par une note séparée qui présente des scénarios d'évolution du dispositif de la protection de l'enfance dans l'hypothèse d'une suppression des conseils départementaux.

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION	7
1. AMELIORER LA LISIBILITE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE COMPLEXE	11
1.1 PRENDRE EN COMPTE L'ENSEMBLE DES ACTIONS CONCOURANT A LA PROTECTION DE L'ENFANCE	11
1.1.1 <i>Un périmètre d'intervention très large selon la loi.....</i>	<i>11</i>
1.1.2 <i>Des publics en débat</i>	<i>15</i>
1.2 AMELIORER LA CONNAISSANCE SUR L'ACTIVITE DES ACTEURS, LES MOYENS MOBILISES ET LES EFFETS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE.....	17
1.2.1 <i>Des indicateurs d'activité en cours de fiabilisation ou de construction.....</i>	<i>17</i>
1.2.2 <i>L'autodiagnostic des départements.....</i>	<i>19</i>
1.2.3 <i>Des moyens financiers difficiles à recenser</i>	<i>19</i>
1.2.4 <i>Un recensement des équipements à améliorer.....</i>	<i>22</i>
1.2.5 <i>Des informations parcellaires sur les effets de la protection de l'enfance en raison d'une recherche imparfaitement optimisée</i>	<i>23</i>
2. PILOTER COLLECTIVEMENT UNE POLITIQUE PUBLIQUE DECENTRALISEE.....	24
2.1 CONSOLIDER LES SYNERGIES AU NIVEAU TERRITORIAL	24
2.1.1 <i>Elaborer des stratégies concertées entre acteurs</i>	<i>24</i>
2.1.2 <i>Co-animer le dispositif de protection de l'enfance</i>	<i>35</i>
2.2 INSTAURER UN MODE ADAPTE DE GOUVERNANCE AU NIVEAU NATIONAL	39
2.2.1 <i>Instaurer une instance nationale et une conférence annuelle nationale de la protection de l'enfance</i>	<i>39</i>

2.2.2	<i>Faire progresser la qualité du dispositif de prise en charge</i>	41
2.2.3	<i>Clarifier le rôle du fonds national de financement de la protection de l'enfance</i>	42
3.	CONDUIRE LE RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES INSTITUTIONNELLES ET PROFESSIONNELLES	43
3.1	AIDER LES ACTEURS A DETERMINER LES EQUILIBRES PERTINENTS ENTRE PREVENTION, PROTECTION ADMINISTRATIVE ET PROTECTION JUDICIAIRE DE L'ENFANCE.....	44
3.1.1	<i>Entre repérage, prévention et action sociale, des équilibres à formaliser</i>	44
3.1.2	<i>Soutenir la progression de la protection administrative</i>	48
3.1.3	<i>Ne pas opposer protection de l'enfance et enfance délinquante</i>	51
3.2	MIEUX INSCRIRE LE RESPECT DES DROITS DES USAGERS DANS LES PRATIQUES PROFESSIONNELLES	52
3.2.1	<i>Donner toute sa place et son sens à la protection administrative</i>	52
3.2.2	<i>Associer les usagers aux modalités de leur prise en charge</i>	54
3.2.3	<i>Garantir l'effectivité des droits procéduraux</i>	54
3.2.4	<i>Adapter les interventions aux besoins</i>	57
	LISTE DES RECOMMANDATIONS	67
	LISTE DES SIGLES	71
	LISTE DES ANNEXES	75
	PROPOSITION DE PLAN D'ACTION	133

Introduction

La protection de l'enfance est l'ensemble des interventions visant à prévenir ou à réduire les dangers auxquels un mineur peut être exposé. Cette politique, décentralisée depuis 1983, présente deux caractéristiques particulières : d'une part, elle dépasse le strict champ social du fait de l'intervention de l'autorité judiciaire³ et d'autre part, elle est très largement en interaction avec de nombreuses autres politiques publiques qui touchent directement ou non les mineurs (éducation, prévention des violences conjugales, soutien à la parentalité, santé publique, lutte contre la pauvreté, prévention de la délinquance, etc.).

Votée à l'unanimité, la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007⁴ a réformé la protection de l'enfance en confortant des pratiques professionnelles déjà bien ancrées.

La loi accorde une place plus importante à la prévention, confie au président du conseil général (PCG) la mission de centraliser et d'évaluer les informations préoccupantes (IP) concernant des enfants et clarifie l'articulation entre les interventions administrative et judiciaire⁵ en précisant les cas dans lesquels il est tenu de signaler les situations au procureur de la République.

L'évaluation de la « gouvernance de la protection de l'enfance » a été décidée par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 2 avril 2013.

Par lettre en date du 2 octobre 2013 (*cf.* annexe n° 1), les ministres de la justice, des affaires sociales et de la santé ainsi que la ministre déléguée chargée de la famille ont désigné l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) afin de réaliser ces travaux.

Cette mission a été confiée à madame Pascale Bruston et monsieur Benoît Descoubes, magistrats à l'IGSJ et à monsieur Pierre Naves et madame Frédérique Simon-Delavelle, membres de l'IGAS. Monsieur Valentin Barraud, stagiaire à l'IGAS, a apporté son concours aux travaux.

Elle s'inscrit dans une méthodologie commune à toutes les missions MAP, détaillée en annexe n° 2. Elle a ainsi comporté trois phases dont les deux premières ont été regroupées : élaboration d'un diagnostic partagé, proposition de scénarios d'évolution et élaboration d'un plan d'actions. Elle a reposé aussi sur différents intervenants : trois pilotes (ministre de la justice, ministre de la famille et assemblée des départements de France (ADF) ; trois coordonnateurs (direction générale de la cohésion sociale (DGCS), direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et ADF) et un comité de pilotage (CoPIL) dont la composition est détaillée en annexe n° 3. A la différence d'autres missions MAP, celle-ci n'était pas assortie d'un objectif chiffré d'économies budgétaires.

³ La protection de l'enfance peut être mise en œuvre soit dans un cadre administratif avec l'accord des parents, soit sur décision du juge des enfants.

⁴ Voir sur la fiche de présentation de la loi sur le site internet du ministère des affaires sociales et de la santé.

⁵ Article L 226-4 du code de l'action sociale et des familles.

La lettre de mission et la fiche de cadrage qui l'accompagne couvrent le champ de la protection de l'enfance, bien au-delà des contours de la loi de 2007. Aussi, et afin d'élaborer et de proposer au CoPIL un référentiel évaluatif et méthodologique, la mission a procédé à un premier état des lieux de la littérature et a rencontré ses commanditaires (directions et cabinets) ainsi qu'une grande part des membres du CoPIL. Compte tenu du grand nombre de thématiques initialement mentionnées, la mission s'est fondée sur les critères suivants pour orienter ses travaux :

- le cœur des compétences communes aux trois coordonnateurs ;
- les thématiques correspondant à l'intitulé de la mission décidée par le CIMAP (la gouvernance) ;
- la sélection de thématiques porteuses de changements et de progrès sur l'ensemble du champ.

Cette réflexion lui a permis d'élaborer un questionnaire évaluatif, présenté dans une note de cadrage (*cf.* annexe n° 4), qui comporte quatre axes : les finances, le pilotage, l'articulation des protections administrative et judiciaire et l'impact de la politique de protection de l'enfance sur ses bénéficiaires. Elle a également conduit la mission à exclure deux thématiques de son champ d'investigation : le partage d'information entre professionnels au sujet duquel elle a jugé qu'elle n'apporterait pas d'éléments nouveaux et les mineurs isolés étrangers (MIE) du fait de la réalisation concomitante d'une mission d'évaluation du protocole national du 31 mai 2013⁶. Enfin, l'aide à la gestion du budget familial n'est pas traité.⁷

Après l'identification des thèmes prioritaires, validés par le CoPIL réuni le 7 mars 2014 en présence des ministres, et afin de nourrir le diagnostic partagé, la mission a eu recours aux outils suivants :

- étude de la littérature nationale et internationale⁸ ;
- entretiens (*cf.* liste des personnes rencontrées en annexe n° 5) ;
- questionnaire « solen » à l'ensemble des conseils généraux métropolitains et ultramarins (*cf.* annexe n° 6) ;
- questionnaire « sphinx » aux 155 tribunaux de grande instance (TGI) - ou tribunal de première instance (TPI) pour les territoires d'outre-mer - sièges de tribunaux pour enfants (TPE) (*cf.* annexe n° 7) ;
- questionnaire aux magistrats de liaison et aux conseillers pour les affaires sociales au sein de six ambassades⁹ ;
- déplacement dans cinq départements (Finistère, Marne, Nord, Vaucluse, Val-de-Marne)¹⁰ comportant des rencontres avec l'ensemble des intervenants du champ et étude de dossiers du service de l'ASE et des juridictions (siège et parquet) ;

⁶ Dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des MIE – Protocole entre l'Etat et les départements ; évaluation conduite par l'inspection générale de l'administration (IGA), l'IGAS et l'IGSJ.

⁷ La mission propose une évaluation spécifique des mesures administratives et judiciaires (accompagnement en économie sociale et familiale et mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial) que l'ensemble des acteurs qualifient de levier efficace et qui sont peu mises en œuvre.

⁸ Dont les bilans et états des lieux réalisés notamment la « *contribution de la CNAPE à la réflexion sur l'application de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance* » (mars 2014, Convention nationale des associations de protection de l'enfant), « *Etat des lieux de la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance par les associations* » (octobre 2011, Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux et CNAPE).

⁹ Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Italie, Royaume-Uni ainsi qu'une contribution portant sur le Portugal présenté dans une annexe séparée (tome 2 du rapport).

¹⁰ Les cinq départements ont été retenus sur la base de critères objectifs : taille et population, implantation géographique, organisation judiciaire (un ou plusieurs TPE), absence de contrôle récent par l'IGAS et/ou l'IGSJ, existence de pratiques innovantes.

- dans les départements rencontre avec des parents, des mineurs ou d'anciens bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance (ASE) devenus adultes¹¹.

La situation contrastée des départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM) n'a pas pu être spécifiquement analysée par la mission mais une note récente de la DPJJ¹² montre l'intérêt de lui consacrer une étude particulière.

Par ailleurs, la mission a veillé à prendre en compte l'ensemble des travaux en cours de réalisation sur la durée de ses investigations : travaux sur la justice du XXI^{ème} siècle initiés par le ministère de la justice, groupes de travail préparatoires à la loi famille¹³, mission du sénateur Jean-Pierre Michel sur la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)¹⁴, mission du conseiller d'Etat Denis Piveteau sur l'admission et l'accueil durable de personnes en situation de handicap¹⁵, mission des sénatrices Muguette Dini et Michelle Meunier sur la protection de l'enfance¹⁶, mission MAP sur le décrochage scolaire, évaluation du protocole MIE, travaux conjoints de l'IGAS et de l'ADF sur l'autodiagnostic ASE¹⁷.

Ce rapport est le fruit d'une très étroite collaboration entre les deux inspections missionnées et d'un travail partagé avec les trois coordonnateurs et le CoPIL. Il a été enrichi par la participation constructive des départements visités et de l'ensemble des acteurs nationaux rencontrés.

Compte tenu des annonces faites le 8 avril 2014 par le Premier ministre lors de son discours de politique générale, la mission complètera ses travaux par une note spécifique qui présentera des scénarios d'évolution du dispositif de la protection de l'enfance dans l'hypothèse d'une suppression des conseils départementaux.

Sur le fond et d'une manière générale, la mission a pu observer que la loi de 2007 est aujourd'hui bien acceptée et globalement appliquée sur l'ensemble du territoire national mais certains effets attendus dont le développement de la protection administrative et du projet pour l'enfant (PPE) tardent à se concrétiser.

Dans un contexte où les contraintes budgétaires sont fortes et sauf exception, la mission n'a pas constaté que les départements se désengageaient de la politique de la protection de l'enfance. Le montant total des dépenses brutes d'ASE en France hexagonale s'élevait en 2012 à 7,1 Mds€ en progression depuis 2008 (+ 11 %) en euros constants¹⁸.

¹¹ La mission a fait le choix de rencontrer elle-même des parents et des enfants soit en entretien individuel soit plus souvent en groupe. Pour l'organisation de ces rencontres, elle s'est appuyée sur l'aide des départements.

¹² Note interne communiquée à la mission le 27 mai 2014.

¹³ « *Médiation familiale et contrat de coparentalité* » présidé par Marc Juston ; « *De nouveaux droits pour les enfants* », présidé par Jean-Pierre Rosenczveig ; « *Protection de l'enfance et adoption* » présidé par Adeline Gouttenoire ; « *Filiation, origines, parentalité* », présidé par Irène Théry. Le projet de loi n'a pas été présenté. Par ailleurs, l'adoption étant traitée dans plusieurs de ces rapports, elle n'est pas abordée dans le présent document.

¹⁴ Publié le 18 décembre 2013.

¹⁵ « *Zéro sans solution* », le devoir collectif de permettre un parcours de vie sans rupture, pour les personnes en situation de handicap et pour leurs proches », juin 2014.

¹⁶ Rapport d'information sénatorial n° 655, « *Protection de l'enfance : améliorer le dispositif dans l'intérêt de l'enfant* ».

¹⁷ Cf. partie 1.2.1.

¹⁸ Etudes et résultats n° 870 de février 2014 – « *Les dépenses d'aide sociale départementale en 2012* » – Elise Amar – DREES. Cette progression doit être rapprochée de l'augmentation du nombre de mineurs protégés et de la revalorisation des rémunérations des assistants familiaux suite à la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et assistants familiaux.

Aussi, la mission propose des adaptations de ce dispositif qui fait consensus mais qui, à son sens, doit encore progresser vers l'objectif fondamental de protéger tous les enfants qui doivent l'être et de soutenir les parents. Elle formule des recommandations visant à améliorer l'efficacité et l'efficacités de la protection de l'enfance et non directement une réduction des dépenses.

Ainsi trois axes de progrès sont identifiés par la mission :

- améliorer la lisibilité d'une politique publique complexe ;
- piloter collectivement une politique publique décentralisée ;
- conduire le renouvellement des pratiques professionnelles et institutionnelles.

Les recommandations, générales, sont suivies d'une proposition de plan d'action qui précise leurs modalités de mise en œuvre.

Principaux chiffres de la protection de l'enfance au 31 décembre 2011¹⁹

Chez les mineurs²⁰

Environ 275 000 mineurs pris en charge par les services de protection de l'enfance, soit 19 % des 0-17 ans

Augmentation de 2 % du nombre de mesures et de 1 % du nombre estimé de mineurs pris en charge entre 2010 et 2011

Taux de prise en charge : 10,3 ‰ en milieu ouvert et 9,4 ‰ pour les placements

Placement : 48 % des mesures dont 87 % sur décision judiciaire

Milieu ouvert : 52 % des mesures dont 71 % sur décision judiciaire

Chez les jeunes majeurs

Près de 21 000 jeunes majeurs pris en charge par la protection de l'enfance soit 9 % des 18-20 ans

Diminution de 1 % du nombre de mesures et du nombre estimé de jeunes majeurs pris en charge entre 2010 et 2011

Taux de prise en charge : 1,5 ‰ en milieu ouvert et 7,5 ‰ pour les placements

Placement : 83 % des mesures dont la quasi-totalité sur décision administrative

Milieu ouvert : 17 % des mesures dont la quasi-totalité sur décision administrative

Pour l'ensemble des 0-20 ans

Mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE : 53 % en familles d'accueil, 38 % en établissements, 3 % autonomes et 5 % avec un autre mode d'hébergement

73 % de décisions judiciaires et 27 % de décisions administratives

La quasi-totalité des mesures de protections de l'enfance est financée par les conseils généraux

Source : 9^{ème} rapport annuel au gouvernement et au parlement – ONED – Mai 2014.

¹⁹ Derniers chiffres officiels disponibles.

²⁰ Selon l'INSEE, les jeunes de moins de 25 ans se répartissent de la manière suivante : environ 12 millions de jeunes de moins de 15 ans, environ 4 millions de 15 à 19 ans et environ 4 millions de 20 à 24 ans. Données au 31 décembre 2011, hors Mayotte.

1. AMELIORER LA LISIBILITE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE COMPLEXE

1.1 Prendre en compte l'ensemble des actions concourant à la protection de l'enfance

1.1.1 *Un périmètre d'intervention très large selon la loi*

La protection de l'enfance est une des plus anciennes politiques publiques. Son évolution au cours des siècles est marquée par les changements de nom²¹. L'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance en donne la première définition en droit français ; elle permet aussi que soit dépassée l'expression d'« aide sociale à l'enfance ».

L'article 1 de la loi 5 mars 2007, codifié à l'article L. 112-3 du CASF, dispose : « *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. Elle comporte à cet effet un ensemble d'interventions en faveur de ceux-ci et de leurs parents. Ces interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge* ».

➤ *Une politique publique décentralisée au carrefour d'autres politiques publiques*

La loi du 5 mars 2007 a renforcé le rôle du PCG et de ses services en même temps qu'elle rappelait le rôle prééminent de l'autorité judiciaire et précisait la participation de plusieurs services de l'Etat. Au-delà de ces entités, le champ des professionnels, participant ou concourant à la protection de l'enfance défini par la loi, dessine un vaste ensemble où se retrouvent des établissements de santé, médico-sociaux ou sociaux et des associations.

Par référence organique aux services dont les noms et les missions sont présentés dans le CASF, la protection de l'enfance conjugue des interventions des services de l'ASE, de la PMI et du service social départemental. Le financement de ces services ainsi que des entités juridiques autonomes (notamment des associations) dont l'action est coordonnée par les services départementaux est assuré par le département. Ainsi est traduit, en fait, ce qui avait été énoncé dans les lois de 1983, puis 1986 : la protection de l'enfance est une compétence du département.

S'y ajoutent des interventions du département dans des domaines connexes : dans les collèges (forme de prévention spécialisée aux abords des établissements ; création d'internats) ; financement d'activités sportives et culturelles (qui constituent des actions de prévention et/ou de soutien à la parentalité).

²¹ Assistance publique, service des enfants assistés.

Plus généralement, de nombreuses politiques publiques concourent à la protection de l'enfance selon les perspectives tracées par la loi du 5 mars 2007 qui insiste sur la prévention. Une présentation sous forme de tableau en dresse une esquisse, cependant loin d'être complète car certaines politiques publiques qui pourraient être mentionnées ne le sont pas et que, par ailleurs, les opérateurs, institutions publiques ou privées et personnes privées (professionnels ou bénévoles) ne sont pas cités.

Tableau 1 : Les politiques publiques qui participent à la politique de protection de l'enfance

Politique publique²²	Lien avec la protection de l'enfance	Principaux niveaux de décisions de financement
Lutte contre les violences faites aux femmes	Impact des violences conjugales sur les enfants qui y assistent	Etat et départements
Education nationale, notamment lutte contre l'absentéisme scolaire	Absentéisme scolaire révélateur et/ou cause de difficultés éducatives	Etat, départements et communes
Lutte contre la précarité dans le logement, notamment lutte contre les expulsions locatives	Difficultés de logement pesant sur les conditions de vie et les relations intrafamiliales	Etat, régions, départements, communes, CAF et bailleurs sociaux ²³
Soutien à la parentalité	Prévention des difficultés éducatives	Départements et communes et CAF
Santé publique	Sont principalement concernés : - la santé des enfants et adolescents (dont les toxicomanies et la santé mentale) - la santé de leurs parents - les questions posées par certains enfants et adolescents en situation de handicap	Etat (ARS), régions, départements, communes et intercommunalités
Formation professionnelle	Formation professionnelle (notamment par apprentissage) ainsi que toutes les actions de formations permettant d'acquérir les « compétences clés » ²⁴	Etat et régions
Prévention de la délinquance	Contexte d'éducation des enfants et adolescents qui influent sur la possibilité qu'ils commettent des actes de délinquance ²⁵	Etat, départements, communes et intercommunalités
Lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale	Politique publique multidimensionnelle (emploi, revenus, santé, protection sociale, éducation) ayant des effets sur les conditions de vie	Etat dont ARS, régions, départements, communes, intercommunalités, CAF, CPAM et CMSA

Source : Mission IGAS - IGSJ

²² L'ordre de présentation des politiques ne suit pas de critère particulier.

²³ Les bailleurs sociaux bénéficient, directement ou par leurs locataires de fonds publics, mais aussi des loyers versés.

²⁴ « Compétences clés » selon l'expression utilisée par l'Union européenne et reprise en France.

²⁵ La prévention des violences intrafamiliales est un des trois axes de la stratégie nationale de prévention de la délinquance.

La contribution de chacune de ces politiques publiques à la protection de l'enfance doit conduire à en valoriser plus fortement l'impact voire l'efficacité et nécessite un meilleur repérage de ce qui, en pratique, constitue des actions de prévention.

➤ *Le champ de la prévention à mieux repérer*

La priorité donnée par la loi du 5 mars 2007 à la prévention des difficultés éducatives au sein de la protection de l'enfance consacre une tendance qui s'était manifestée au milieu des années 1990. Elle souffre toutefois d'un manque manifeste de lisibilité ; au sein de cette politique publique, le champ de la prévention reste mal défini. Par ailleurs, faute de définition partagée par toutes les collectivités territoriales et l'Etat dans le domaine de la protection de l'enfance, il est impossible de comptabiliser ce qui relève de la prévention et d'évaluer l'évolution de son financement. Des interrogations se manifestent sur une éventuelle baisse des moyens accordés à la prévention au profit des actions de protection administrative ou judiciaire.

Les professionnels de terrain peuvent ainsi dénommer « prévention » des actions éducatives de milieu ouvert qui relèvent en réalité de la protection (administrative ou judiciaire) et les organisations des services d'ASE distinguant parfois des responsables « prévention » chargés du suivi en milieu ouvert et des responsables « protection » dont les missions sont dévolues au suivi des enfants accueillis par le département. En outre, des actions de prévention même directement liées à la politique publique de protection de l'enfance sont parfois difficiles à repérer et peu évaluées.

Pour améliorer le développement de la protection administrative et l'accompagnement des enfants en risque de danger, l'identification des actions de prévention et leur articulation avec les dispositifs de protection devient donc essentielle. Elles peuvent par exemple être développées dans des conventions d'objectifs et de moyens conclues entre des communes²⁶, les associations et le département. C'est ce que l'on retrouve notamment pour la prévention spécialisée.

Une acception partagée du champ de la prévention apporterait des clarifications pour renforcer l'efficacité des dispositifs de protection de l'enfance comme ont pu le faire, dans le domaine sanitaire, les définitions données par l'organisation mondiale de la santé (OMS)²⁷ puis celles qui ont suivi.

➤ *Des publics « frontière »*

Dans les départements, les responsables ont exprimé les difficultés qu'ils rencontrent pour la prise en charge d'enfants et d'adolescents atteints de troubles mentaux ou du comportement. Ce point est sensible même si le nombre de jeunes concernés reste faible comparativement au nombre de jeunes accueillis par l'ASE et si la plupart des jeunes qui relèvent à la fois de l'ASE et d'une prise en charge sanitaire ou médico-sociale bénéficient effectivement de celle-ci²⁸.

²⁶ Ou communautés de communes ou d'agglomération ou urbaines ou métropoles.

²⁷ Les catégories de l'OMS (prévention primaire : éviter l'apparition de la maladie ; prévention secondaire : éviter l'évolution de la maladie ; prévention tertiaire : amoindrir les effets d'une maladie ou de son traitement).

²⁸ Plus de la moitié des répondants au questionnaire solen n'apporte pas de réponse aux questions portant sur le nombre de mineurs accueillis par l'ASE et qui, orientés par la MDPH sont effectivement pris en charge par un établissement ou service médico-social, ainsi que sur le nombre de mineurs qui ne le sont pas. Les juges des enfants interrogés évaluent à 5 % environ les requêtes en assistance éducative principalement motivées par les difficultés de mise en œuvre d'une orientation MDPH.

Cette question est rendue plus complexe par les difficultés générales auxquelles sont confrontés tant les services de pédopsychiatrie que les instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP). Depuis 2013, un groupe de travail piloté par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), expérimente de nouvelles modalités de prise en charge pour les dispositifs ITEP. Les spécificités des jeunes en protection de l'enfance y ont été intégrées. Au niveau territorial, la concertation entre agence régionale de santé (ARS) et responsables départementaux existe mais devrait être développé. De même, les échanges d'informations entre le service de l'ASE et la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) sont à renforcer d'autant qu'ils sont tous deux placés sous la responsabilité du président du conseil départemental.

Enfin, une tension a été observée. Les services d'internat des ITEP sont, en général, fermés les week-ends et pendant les vacances, répondant en cela à la logique de prise en charge de jeunes qui n'ont pas à être séparés de leurs parents. Pour un mineur confié à l'ASE et orienté en ITEP et dont les droits de visite et d'hébergement des parents sont réduits, cela signifie qu'il doit être accueilli, pendant ces périodes, soit dans un établissement relevant de l'ASE, soit dans une famille d'accueil. Les critiques (jeune « ballotté », organisation complexe et coûts pour les départements) sont discutables²⁹ dès lors qu'il appartient aux différents responsables d'articuler leurs interventions afin d'assurer une continuité de prise en charge.

Autant les mineurs relevant de l'ASE et d'une prise en charge sanitaire ou médico-sociale ont été fréquemment évoqués, autant les responsables départementaux se sont montrés discrets sur les problèmes d'accueil et d'accompagnement des « *femmes enceintes et mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile* », selon les termes de l'article L.222-5 du CASF³⁰. L'article 22 de la loi du 5 mars 2007 a complété la rédaction de cet article par « *ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les établissements ou services qui accueillent ces femmes organisent des dispositifs visant à préserver ou à restaurer des relations avec le père de l'enfant, lorsque celles-ci sont conformes à l'intérêt de celui-ci.* ». Ainsi sont ouvertes à la fois les voies pour que se développent des « centres parentaux » et pour que des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) puissent demander des financements aux conseils départementaux, dès lors qu'ils accueillent des personnes répondant aux critères posés à l'article L.222-5 du CASF, allégeant d'autant les charges du budget de l'Etat³¹.

Recommandation n° 1. *Retenir des définitions partagées des différentes composantes de la protection de l'enfance au sens de l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007 afin d'évaluer les moyens financiers consacrés à chacune d'entre elles et développer la prévention.*

²⁹ L'accueil continu en ITEP ne paraît pas toujours justifié au regard de l'intérêt de l'enfant et en outre oblige à maintenir des structures ouvertes pour un nombre réduit de jeunes.

³⁰ Complété par l'article 68 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

³¹ L'ADF a toutefois soulevé des questions relatives aux modes de tarification de ces établissements.

1.1.2 Des publics en débat

S'agissant des jeunes majeurs et des MIE³², l'écoute de plusieurs centaines de responsables et de professionnels rencontrés lors des déplacements dans les départements conduit à insister sur des considérations pratiques qui, au niveau national, sont essentiellement présentées en termes de questions de principe. Les responsables des départements ont mis en avant la nécessaire adaptation des dispositifs de prise en charge.

Concernant les jeunes majeurs, la ligne budgétaire dédiée au financement des mesures prononcées en application du décret du 18 février 1975 a été supprimée en 2008. La raison présentée à l'appui de cette suppression était le recentrage de l'intervention de la PJJ sur des publics mineurs essentiellement en matière pénale. Peu de temps auparavant, l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007, rappelant en cela des dispositions antérieures concernant les compétences des conseils généraux, avait précisé que « (des) interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ».

Les problématiques auxquelles sont confrontés ces jeunes majeurs (ayant commis des actes de délinquance ou relevant de la protection de l'enfance) sont très largement identiques : problème de logement, d'emploi, de formation et de ressources. Plus encore, très nombreux parmi ces jeunes sont ceux qui ont à la fois connu des difficultés d'éducation et commis des actes de délinquance tels qu'ils ont été pris en charge par l'ASE et/ou la PJJ. Une expérimentation, menée dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté par le comité interministériel de lutte contre les exclusions du 21 janvier 2013, doit permettre d'élaborer des solutions favorisant l'autonomie des jeunes.

Les réponses à apporter pour chacune de ces situations individuelles s'inscrivent dans des principes communs :

- l'anticipation, avec le jeune, du moment où il atteindra sa majorité et de ses conséquences ;
- l'accompagnement personnalisé ;
- la recherche de solutions s'inscrivant dans le « droit commun ».

Mais ce dernier principe se heurte à une forte sollicitation des dispositifs au service des jeunes entre 18 et 25 ans³³ : files d'attente dans les foyers de jeunes travailleurs (ou logements similaires) ; organismes chargés de l'orientation et de la formation professionnelle et missions locales pour l'emploi des jeunes confrontés à une très forte demande³⁴. Quant aux fonds d'aide aux jeunes (FAJ), financés par les départements, ils n'assurent que des « dépannages » ponctuels.

³² Ne sont pas présentées ici les questions soulevées par la prise en charge des femmes isolées enceintes ou avec un enfant de moins de trois ans.

³³ 25 ans et non 21 ans, qui continue à servir de référence dans la protection de l'enfance et les interventions de la PJJ, alors que, depuis le milieu des années 1970, deux évolutions majeures sont intervenues : d'une part, le droit social a évolué, en retenant 25 ans comme âge de référence pour plusieurs prestations sociales ; d'autre part, la société a évolué, et l'entrée dans l'âge adulte a progressivement été retardée.

³⁴ L'activité des missions locales en 2012 et 2013, Dares Analyses-Dares indicateurs-n° 2014-048, juin 2014, qui montre que le réseau des missions locales a été en contact avec un nombre de près de 1,5 millions de jeunes de 16 à 25 ans en 2013 contre 1,38 millions en 2012.

Recommandation n° 2. *Mobiliser les services de l'Etat et des collectivités territoriales pour mieux prendre en compte les besoins des jeunes majeurs de 18 à 25 ans avec une attention particulière pour ceux sortant du dispositif de protection de l'enfance.*

Les réponses des départements au questionnaire montrent qu'ils ont principalement fait le choix de maintenir (48 %) ou accroître (32 %) ³⁵ le nombre de contrats jeunes majeurs (parfois au-delà des 21 ans) mais la diversité des actions mises en œuvre, notamment quant aux durées et aux contenus de ces contrats et des dispositifs localement déployés, ne fait que très rarement l'objet d'un suivi (cf. partie 1.2.1).

En outre, l'ambiguïté de la situation actuelle liée à la suppression par l'Etat du financement des protections judiciaires jeune majeur sans avoir abrogé les dispositions du décret du 18 février 1975 est source de tensions entre la PJJ, les conseils généraux et les juges des enfants. Il conviendrait de les apaiser en clarifiant les conditions d'application du décret, la mission considérant par ailleurs que la protection judiciaire de la jeunesse devrait, dans des cas limités, continuer à soutenir certains jeunes majeurs que ses services ont été amenés à suivre durant leur minorité.

Recommandation n° 3. *Clarifier les conditions d'application du décret n° 75-96 du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection judiciaire en faveur de jeunes majeurs.*

L'accueil des MIE et les conditions de leur prise en charge avaient été considérés hors du champ de cette mission, en raison de la concomitance d'une autre mission d'évaluation. Mais si aucune question spécifique n'était posée sur ce thème, les entretiens avec les responsables des services départementaux et de l'autorité judiciaire ont montré que :

- la logique de prise en charge des MIE au titre de la protection de l'enfance n'était pas l'objet de discussion mais certains départements en appellent à une intervention plus marquée de l'Etat;
- la prise en charge de ces mineurs représentait une charge financière, mais les enveloppes budgétaires prévisionnelles de la protection de l'enfance ont pu l'intégrer au prix de réajustements ; des services départementaux signalent les effets produits sur la disponibilité des places d'hébergement ³⁶ ;
- les spécificités des besoins des MIE, avant 18 ans et après leur majorité, conduisait à la mise en place d'outils de suivi spécifiques et d'une réflexion partenariale pouvant avoir une valeur pour l'ensemble des mineurs pris en charge en hébergement.

³⁵ Evolution entre 2008 et 2013 ; mais dans 15 % des départements ayant répondu, une baisse supérieure à 10 % est constatée (cette diminution va même au-delà de 20 % dans 9 % des départements).

³⁶ Le pourcentage de MIE accueillis à l'ASE rapporté au total des mineurs accueillis au 31 décembre 2013, était inférieur à 10 % dans 80 % des départements ayant répondu à l'enquête.

1.2 Améliorer la connaissance sur l'activité des acteurs, les moyens mobilisés et les effets de la protection de l'enfance

1.2.1 Des indicateurs d'activité en cours de fiabilisation ou de construction

La nécessité de disposer de données chiffrées fiables et exhaustives en matière de protection de l'enfance a été soulignée dans de nombreux rapports et encore rappelée par la cour des comptes en 2014³⁷. Si ce besoin est commun à un grand nombre de politiques publiques, il est probablement accru pour celle de la protection de l'enfance dont le pilotage territorial et la définition de choix nationaux sont à maints égards complexes (cf. partie 2). Au-delà, la collecte de ces données est indispensable pour permettre une meilleure connaissance des systèmes départementaux par leurs acteurs dans une perspective d'adaptation des actions de protection aux besoins des enfants.

Cette nécessité a été identifiée par les pouvoirs publics qui ont conçu un dispositif de remontée annuelle de variables très nombreuses (environ 100) pour tous les départements (dont les sept catégories d'informations suivantes : le mineur ; l'information préoccupante ou le signalement ; le cadre de vie social et familial du mineur ; l'évaluation de la situation du mineur ; la nature du danger ou du risque de danger et les mesures prises).

L'ensemble des données que ce dispositif prévoit de collecter pourrait apparaître comme trop ambitieux. Toutefois, lorsqu'il sera pleinement opérationnel, il permettra une bonne connaissance du champ de la protection de l'enfance et surtout la réalisation d'études de parcours de mineurs considérées, unanimement, comme trop peu nombreuses en France. De plus, un dispositif plus progressif dans le nombre de variables à collecter aurait probablement été encore plus complexe à mettre en œuvre car supposant des adaptations techniques successives de la part des départements. Aussi et malgré les difficultés importantes rencontrées par l'ONED dans sa mise en œuvre, la mission estime que ce dispositif est adapté aux besoins de connaissance des différents intervenants du champ à l'exception des jeunes majeurs. En effet, ce public qui ne fait l'objet d'aucun suivi d'ensemble (cf. partie 1.1.2) devrait être compris dans les données recueillies par l'ONED de manière systématique jusqu'à 21 ans et facultative jusqu'à 25 ans.

Recommandation n° 4. *Intégrer les jeunes majeurs dans le dispositif national de remontée des données.*

En résumé, des avancées importantes sont intervenues au cours des deux dernières années :

- le décret du 28 février 2011³⁸ sur la transmission d'informations, long et compliqué à élaborer, a été publié ;
- la démarche de consensus initiée par l'ONED a permis de lever l'imprécision du périmètre d'observation de la population prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance³⁹ ;

³⁷ Rapport public annuel 2014 – Cour des comptes – Février 2014.

³⁸ Décret n° 2011-222 du 28 février 2011 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.

³⁹ Cf. le rapport « Démarche de réflexion et d'expertise en vue d'un consensus sur le périmètre de l'observation de la population prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance » - Juillet 2013 : « Toute mesure individuelle de protection de l'enfance, administrative ou judiciaire, hors aides financières, entrant dans le périmètre de la loi réformant la protection de l'enfance du 5 mars 2007, déclenche l'entrée dans le dispositif national d'information, quelle qu'en soit l'origine ».

- l'imprécision de la notion d'information préoccupante a été prise en compte, sinon levée, par la publication du décret du 7 novembre 2013⁴⁰.

Mais de réelles et préjudiciables difficultés demeurent :

- la création des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) tarde, alors qu'elle est obligatoire depuis la loi du 5 mars 2007 et est indispensable pour recueillir toutes les données nécessaires à la définition d'une stratégie départementale (cf. partie 2.1.2).
- du point de vue des outils, les logiciels utilisés dans les départements et à partir desquels l'ONED procède à l'extraction de données sont divers⁴¹ et certains éditeurs ne respectent toujours pas leurs obligations en proposant un produit non conforme aux exigences du décret de 2011.

Aussi, les améliorations attendues à l'issue de la démarche de consensus, qui a notamment réparti en 2013 les données du décret en quatre classes et abouti à l'échelonnement des remontées qui devraient être exhaustives en mars 2015⁴², pourraient encore être retardées. Pour la première fois en 2014, le neuvième rapport exploite les données collectées grâce à ce dispositif national. Mais, malgré les efforts déployés, l'ONED n'est parvenu à recueillir les bases de données (de 2012) que pour onze départements et seules neuf de ces bases ont pu être utilisées pour produire des indicateurs d'activité : indicateurs de cadrage, indicateurs sur les décisions de mesures et indicateurs d'incidence.

Dans l'attente, et dans le cadre des missions qui lui sont confiées par l'article L. 226-6 du CASF⁴³, l'ONED publie chaque année un rapport au Parlement et au Gouvernement qui comporte systématiquement un état des lieux chiffré de l'enfance en danger et notamment une estimation du nombre d'enfants pris en charge. Cet exercice, limité, car ne donnant que des informations « de stock », devra perdurer tant que le dispositif national ne sera pas totalement en place. Selon la mission, il pourrait être complété par l'utilisation de données d'activité « en flux » produites par le ministère de la justice.

Recommandation n° 5. *Pour les services de l'Etat et les départements, soutenir l'ONED dans la mise en œuvre des dispositions du décret du 28 février 2011.*

⁴⁰ Décret n° 2013-994 du 7 novembre 2013 organisant la transmission d'informations entre départements en application de l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles.

⁴¹ L'enquête réalisée auprès des départements révèle que 39 % utilisent Iodas, 33 % Solis accueil, 10 % un logiciel développé localement, 7 % Genesis et 11 % non renseigné (NR).

⁴² Le comité d'experts a prévu le classement des données en quatre groupes selon la difficulté à les obtenir voire, pour le quatrième groupe (une seule variable : ressources mensuelles du ménage) à la remise en cause de leur pertinence ou de la faisabilité de leur récupération. Il a fixé les échéances du 15 novembre 2013 pour l'envoi de toutes les données disponibles pour 2012 ; du 31 mars 2014 pour les données disponibles des groupes 1 à 3 pour l'année 2013 et le 31 mars 2015 pour l'ensemble des données des groupes 1 à 3 pour l'année 2014.

⁴³ Article L. 226-6 du CASF : « L'observatoire de l'enfance en danger contribue au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la protection de l'enfance, en provenance de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant en ce domaine. Il contribue à la mise en cohérence des différentes données et informations, à l'amélioration de la connaissance des phénomènes de mise en danger des mineurs et recense 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 auprès de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant dans ce domaine. Il présente au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel rendu public ».

Les indicateurs d'activité judiciaires sont en outre perfectibles : le logiciel CASSIOPEE ne permet pas de recenser les signalements adressés par les départements au parquet et si certains d'entre eux ont développé des applicatifs permettant une transmission dématérialisée et un suivi des signalements, ces initiatives restent isolées⁴⁴. En outre, les données d'activité des juges des enfants en assistance éducative comportent des fragilités liées à l'applicatif WINEUR qui peuvent conduire à des imprécisions et des différences entre juridictions. Enfin, ces données offrent peu d'indicateurs de pilotage comme le taux de mesure en attente d'exécution ou le taux de mesures de placement. Ces sujets sont actuellement évoqués au sein du groupe de travail des magistrats coordonnateurs piloté par la DPJJ qui travaille, depuis juin 2012, à la construction d'un tableau de bord.

Recommandation n° 6. *Fiabiliser les données d'activité judiciaire et mettre à disposition des juridictions les indicateurs pertinents de pilotage de l'activité du parquet et du siège en protection de l'enfance.*

1.2.2 *L'autodiagnostic des départements*

Partant de constats convergents entre des responsables départementaux de la protection de l'enfance qui regrettaient de ne pas disposer d'outil maniable pour apprécier les forces et faiblesses de leurs interventions, l'ADF et l'IGAS ont engagé, en 2013, un travail collaboratif avec l'appui de l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé - ANDASS⁴⁵. Avec quelques responsables départementaux, ils ont bâti un outil informatique, comprenant environ 250 questions classées en 13 chapitres permettant une autoévaluation et, potentiellement, des comparaisons entre départements.

L'objectif de cet outil est de fournir à chaque responsable une « photo » lui permettant de mieux apprécier la situation, puis de constater les progrès accomplis et les efforts à réaliser et, éventuellement, de faire des comparaisons avec des départements semblables. En effet, toute comparaison entre organisations différentes n'est fiable que si deux conditions sont réunies : des définitions claires sont déterminées, ces définitions sont correctement appliquées. Il convient de noter que ces conditions sont très difficiles à réunir dans le domaine de la protection de l'enfance et que, seraient-elles acquises, l'utilisation opérationnelle de comparaisons non contextualisées, demanderait beaucoup de prudence.

La version « test » soumise à 16 départements en mars 2014 a été largement utilisée et appréciée. Elle a été validée et proposée à tous les départements ; la pérennité de l'accès à cet outil devrait être assurée par l'hébergement du logiciel par l'ADF à partir de 2015.

1.2.3 *Des moyens financiers difficiles à recenser*

La plupart des présentations des moyens financiers mis au service de la protection de l'enfance en France s'en tiennent aux dépenses d'ASE supportées par les départements, soit environ 7 Mds€ en 2012⁴⁶, avec une croissance de ces dépenses d'environ 10 % (en euros constants) entre 2002 et 2007 puis de même entre 2008 et 2012, soit une croissance moyenne annuelle d'environ 2 %.

⁴⁴ TGI de Brest par exemple.

⁴⁵ et celui du Club ASE du réseau Idéal Connaissances qui rassemble environ 200 professionnels (responsables ASE, éducateurs, etc.).

⁴⁶ Source DREES.

Ce constat doit être complété par référence aux interventions de cinq types d'institutions qui participent ou concourent à la protection de l'enfance :

- les départements à travers d'autres dépenses que strictement ASE ;
- l'Etat par l'action de plusieurs de ses services, dont ceux du ministère de la justice ;
- les ARS et les CAF ;
- les communes (ou des intercommunalités) ;
- des associations avec leurs propres ressources.

Les budgets des départements incluent des frais de personnels, services communs et autres frais d'intervention sociale pour environ 3 Mds€ en 2012⁴⁷. Tous les départements ne disposent pas d'une comptabilité analytique leur permettant d'établir une répartition précise par grandes catégories d'interventions sociales départementales (pour l'enfance en danger, pour les personnes âgées, pour les personnes handicapées pour les allocataires et bénéficiaires du revenu de solidarité active - RSA). Si l'on considère le ratio national des dépenses d'ASE dans le total de ces dépenses sociales, soit environ 25 %⁴⁸, c'est près de 750 M€ qu'il conviendrait d'ajouter ; mais si l'on se fonde sur les résultats du questionnaire solen et sur le rôle des professionnels de PMI (essentiellement agents du département) pour la protection de l'enfance, ce montant doit être majoré. Peuvent aussi être légitimement ajoutés des montants versés à des personnes au titre du RSA ainsi que l'accompagnement dont elles bénéficient et qui produisent des effets dans le champ de la protection de l'enfance (par exemple en évitant le recours à des allocations mensuelles ou des secours).

Doivent également être pris en compte les efforts financiers des départements au titre de la prévention dans les domaines des loisirs, de la culture et du sport en direction des jeunes et aussi des adultes parce que la protection de l'enfance est, d'abord, une politique de soutien et d'accompagnement des parents. S'y ajoutent d'autres interventions dont l'objectif est manifestement plus proche de la protection de l'enfance : le développement des internats scolaires en collège ainsi que des soutiens financiers à une diversité d'action qu'un des départements dans lequel s'est rendue la mission appelle « politique jeunesse ». Sur la base des informations recueillies, un montant de 500 M€ apparaît comme une estimation prudente.

Au total, les départements consacraient, en 2012, environ 8,5 Mds€ à la protection de l'enfance⁴⁹.

Apprécier l'effort financier de l'Etat peut être tenté en s'appuyant sur le rapport de la cour des comptes de 2009⁵⁰ et sur le document de politique transversale (DPT) « Justice des mineurs ». Ce DPT pour 2014, recense neuf programmes du budget de l'Etat dont huit concernent directement la protection de l'enfance ; à ceux-ci, peuvent être adjoints sept autres programmes qui y participent ou y concourent.

⁴⁷ Source « *Les dépenses d'aide sociale départementale en 2012* ». Elise Amar. Études et résultats n° 870, février 2014.

⁴⁸ Ce pourcentage de 25 % est calculé en rapportant les dépenses ASE au total des dépenses d'aide sociale départementale.

⁴⁹ De la même façon, la lettre de l'ODAS de juin 2014 : « *Financement de l'action sociale ; les départements dans l'impasse* » présente, en note de bas de page n°6, les difficultés méthodologiques pour chiffrer l'ensemble des dépenses de protection de l'enfance. Elle s'en tient aux dépenses nettes (strictement ASE) d'un montant de 6,9 Mds€ pour 2013.

⁵⁰ La cour des comptes retenait certaines dépenses portées par le programme « *actions en faveur des familles vulnérables* » pour environ 23 M€ en 2007 mais elle considérait que la plupart de ces crédits « *ne relevaient pas à proprement parler de la protection de l'enfance dans une définition stricte* ». Depuis lors, des réorganisations entre les programmes de la mission « *solidarité, insertion et égalité des chances* » du budget de l'Etat et les interventions de la CNAF permettent de cerner un peu mieux l'importance de ces moyens qui étaient fournis par l'Etat et qui participent à la protection de l'enfance, soit environ 15 M€ pour 2014 pour le soutien à la parentalité.

Le tableau en annexe n° 8 présente ces quinze programmes. Pour chacun d'entre eux a été estimée⁵¹ la part de crédits qui peut être attribuée à la protection de l'enfance. Leur total atteint 1011 M€ pour une évaluation au sens de l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007 et 2 669 M€ en y intégrant l'enfance délinquante.

Cette multiplicité de politiques publiques avait conduit la cour des comptes à préconiser en 2009 la réalisation d'un DPT. Cette recommandation n'est pas reprise ici dans cette stricte forme. En effet, la réalisation d'un tel document est en pratique un travail tardif (par rapport aux programmes annuels de performance (PAP) à partir desquels il est réalisé) et de ce fait souvent peu utilisé alors qu'il mobilise des moyens humains significatifs. En outre, avant même la diffusion de ce rapport de la cour des comptes, la production d'un DPT « justice des mineurs » avait été décidée⁵² et concrétisée dès la préparation de la loi de finances initiale pour 2010. La production d'un autre DPT sur un thème proche pourrait apporter de la confusion.

Au contraire, la production par exemple tous les deux ou trois ans, d'un document reprenant toutes les contributions (de l'Etat, des départements et des autres collectivités territoriales, des organismes des sécurités sociale ainsi que des associations sur leurs fonds propres⁵³) à la protection de l'enfance pourrait :

- donner plus de relief à la présentation annuelle des dépenses des départements consacrées à la protection de l'enfance et objectiver l'étendue de son champ (inclusion d'une partie de la protection maternelle et infantile (PMI), d'autres interventions effectuées en régie, d'aide éducative à domicile (AED) et de prévention spécialisée, *etc.*) ;
- rappeler toutes les politiques publiques qui y participent ou y concourent et notamment celles financées par des crédits de sécurité sociale (sous contrôle de l'Etat) : crédits de santé, financement des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) ; prestations versées par les CAF ayant un effet direct sur les conditions de vie de parents ainsi que crédits qui relèvent de l'action sociale des CAF.

Ainsi, l'attention des décideurs serait attirée sur l'importance financière globale de cette politique publique et la nécessité de penser son efficacité et d'agir en conséquence. Une meilleure visibilité de la prévention serait assurée.

⁵¹ Ces estimations prudentes ont essentiellement pour but de fournir des ordres de grandeur ; elles ont été effectuées par la mission à partir de ratio de personnes concernées ou d'interventions ; elles ne sont pas fondées sur des éléments statistiques dédiés.

⁵² Cf. article 7 de la loi n° 2010-832 du 22 juillet 2010 de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009.

⁵³ L'action des associations dans le domaine de la protection de l'enfance est très importante dans la gestion d'établissements et services ; elle est également sensible dans l'action au plus près des parents et des enfants, dans leur accompagnement ; elle s'exprime aussi dans leur fonction tribunitienne (ou de « plaidoyer ») ; elle est enfin visible dans leur collecte de fonds issus de la générosité du public. Les comptes d'emploi des ressources (CER) publiés par des associations (ou fondations) telles que la Fondation d'Auteuil (Orphelins apprentis d'Auteuil), SOS Villages Enfants, Unicef France, France Parrainage, Jeunesse au Plein Air, ATD Quart Monde) permettent d'évaluer à plus de 500 M€ le montant total des dons et legs effectués chaque année, par des particuliers essentiellement, à la cause de la protection de l'enfance. A ces montants financiers aisément traçables, s'ajoutent l'action de bénévoles, animée et organisée par des associations, dont l'importance technique est très grande mais dont la valeur comptable est rarement évaluée (cf. 2.1.1).

Cette approche globale, au plan national, ne doit pas faire perdre de vue des différences importantes entre départements :

- dans la structure des dépenses d'ASE : par exemple, part plus ou moins élevée des dépenses d'accueil rapportées aux dépenses d'intervention en milieu ouvert (AED et AEMO⁵⁴) ;
- dans le total des dépenses d'ASE rapporté au nombre de jeunes de moins de 20 ans : ce ratio varie de un à trois⁵⁵ selon les départements. Un tel écart ne peut pas être seulement expliqué par des différences de situations socio-économiques et des modalités techniques de prise en charge, il renvoie à des « cultures institutionnelles et professionnelles » et à des choix politiques, dont une part peut être retracée avant (voire bien avant) les lois de décentralisation.

Pour autant, les chiffres collectés et traités par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)⁵⁶ montrent que les départements ont tous⁵⁷ accru leurs efforts financiers entre 2007 et 2011 et, souvent, de façon vigoureuse⁵⁸.

1.2.4 Un recensement des équipements à améliorer

Deux rapports très récents⁵⁹ font un état précis des imperfections liées à la gestion du répertoire national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS)⁶⁰ et des propositions d'amélioration pour assurer la complétude et la fiabilité des informations enregistrées. Est notamment soulignée la particulière mauvaise qualité de l'enregistrement des ESSMS relevant de la compétence exclusive des collectivités territoriales, dont les structures de l'ASE. Les autorités chargées de la création, de la gestion ou du contrôle des ESSMS et celles prescrivant les mesures de protection ne disposent donc pas d'un recensement complet et actualisé.

⁵⁴ AEMO : assistance éducative en milieu ouvert.

⁵⁵ Sources : DREES, *les dépenses d'aide sociales départementale en 2001* ; Série Statistiques – n° 182 – juillet 2013. Insee, recensement sur www.insee.fr.

⁵⁶ L'observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS) fait des analyses semblables à partir des mêmes sources.

⁵⁷ Il n'y a que deux exceptions.

⁵⁸ Compte tenu de ces évolutions, la réflexion sur des indicateurs permettant d'apprécier l'efficacité des établissements et d'établir la tarification pourrait être poursuivie. Voir le rapport Vachey-Jeannet relatif aux « établissements et services pour personnes handicapées : offre et besoins, modalités de financement », inspection générale des finances (IGF), IGAS, octobre 2012.

⁵⁹ « Pour une amélioration du contrôle des structures sociales et médico-sociales, les insuffisances juridiques et administratives constatées lors de l'élaboration d'un guide pour leur contrôle », Dominique Tricard et Joëlle Voisin, IGAS, décembre 2013 ; « rapport relatif à l'amélioration de la gestion du fichier national des établissements sanitaires et sociaux », Christine d'Autume et Michel Peltier, IGAS, janvier 2014.

⁶⁰ Arrêté du 13 novembre 2013 relatif à la mise en place d'un répertoire national des établissements sanitaires et sociaux.

La gestion nationale⁶¹ du répertoire est dévolue à la DREES qui l'héberge sur son site internet ; il est accessible à un public large. Aussi la base dénombre actuellement 3 480 structures dans la rubrique « aide sociale à l'enfance » qui comprend trois catégories : « hébergement aide sociale à l'enfance » ; « observation orientation mineurs en difficulté » ; « soutien personnalisé enfants et ado en difficulté sociale ». Parmi ces structures, certaines n'existent plus (les centres d'action éducative de la PJJ par exemple) alors que d'autres, répertoriées dans une rubrique différente, comme les services de tutelle aux prestations sociales et les services de travailleuses familiales, pourraient y être partiellement intégrées. Le classement même de la base rend donc difficile son exploitation. Enfin, la diversification des modes de prise en charge⁶² requiert une réflexion d'ensemble sur la nomenclature du répertoire.

Dans la continuité des rapports précités, il paraît nécessaire que ce répertoire soit conforté afin de devenir un outil de pilotage et soit complété par des éléments plus qualitatifs, issus notamment des évaluations internes et externes des ESSMS. Il permettrait aussi de disposer d'une appréciation des capacités autorisées et de les comparer aux besoins.

Recommandation n° 7. *Mener à son terme la rénovation du répertoire FINESS.*

1.2.5 Des informations parcellaires sur les effets de la protection de l'enfance en raison d'une recherche imparfaitement optimisée

Même si la situation évolue progressivement, le champ de la recherche en protection de l'enfance reste encore assez dispersé et laisse des problématiques un peu « à l'écart » notamment faute de moyens.

Des travaux universitaires de qualité sont régulièrement engagés en France par les ministères et valorisés par l'ONED⁶³. Pour autant, la mission retire des entretiens menés que la coordination de l'ensemble de ces travaux pourrait être améliorée et que des synergies pourraient être renforcées. En effet, le rôle pivot que doit jouer l'ONED gagnerait en efficacité si le réseau inter-institutionnel était davantage mobilisé. Cela permettrait d'optimiser les moyens alloués dans un contexte de restriction financière forcément préjudiciable au développement des travaux de recherche. De plus, des manques ont été identifiés (notamment prévalence de la maltraitance⁶⁴, milieu ouvert⁶⁵, devenir des jeunes issus du dispositif de protection de l'enfance⁶⁶, données économiques) dont certains pourront en partie être comblés à moyen terme par les études en cours (cf. annexe n° 9).

⁶¹ Le renseignement du fichier est dévolu aux DDCS-PP ou aux DRJSCS sur la base des informations transmises par les départements et les ARS et les échelons territoriaux de la PJJ.

⁶² Qui atténue la distinction entre placement et intervention en milieu ouvert.

⁶³ L'ONED met ces travaux en ligne y compris ceux qui ne sont pas publiés (avec l'accord de leurs auteurs).

⁶⁴ Les études de prévalence en France sont rares et pour la plus emblématique d'entre elles (« *Étude épidémiologique des morts suspectes de nourrissons en France : quelle est la part des homicides ?* » Anne Tursz et al. – INSERM - 2008 à partir de données de 1996 à 2000), ancienne et en tout état de cause antérieure à la loi de 2007. Cette recherche concluait à une sous-estimation des homicides d'enfants de moins d'un an (17 selon les données officielles vs. 255 selon l'enquête). Plus récemment, l'analyse rétrospective d'une cohorte d'enfants a montré que les révélations de maltraitance pouvaient survenir très tardivement et à ce titre que cette dernière pouvait être sous-estimée (« *Inégalités de genre en protection de l'enfance* ». S.Boujut et I.Fréchon. Revue de droit sanitaire et social n°6/2009. Nov. – dec. 2009). Il apparaît donc que cette thématique devrait être considérée comme prioritaire tant par les pouvoirs publics que par le financeurs des travaux de recherche comme le précise en détail le document « *Eléments de discussion - La protection des enfants – de la commission enfance et adolescence du commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)* » – Nadège Séverac – Février 2014.

⁶⁵ On peut signaler sur ce thème le travail de recherche « *L'action éducative en milieu ouvert. Comprendre les places prises par les acteurs familiaux et professionnels dans l'élaboration des projets d'accompagnement* ». Emilie Potin. Mai 2013.

⁶⁶ On peut signaler sur ce thème le travail de recherche « *Le placement durant l'enfance : quelle influence à l'âge adulte ?* » S. Paugam, Jean-Paul Zoyem et A. Touahria-Gaillard – ONED – Mai 2010.

S'agissant des études de parcours des enfants, indispensables à l'évaluation de l'impact de la politique sur ses bénéficiaires, la montée en puissance du dispositif de remontées des données en provenance des départements (cf. partie 1.2.1) contribuera grandement à la réalisation de tels travaux. Dans l'attente, et au-delà des études de parcours *stricto sensu* dont certaines apportent d'ores et déjà des éléments d'information intéressants⁶⁷, l'ONED a publié en 2013 un guide méthodologique permettant aux départements et aux fédérations associatives de mener des enquêtes sur le devenir à l'âge adulte des enfants placés⁶⁸.

Enfin, pour rationaliser le secteur de la recherche en protection de l'enfance, le législateur a confié à l'ONED la mission d'améliorer « *la connaissance des phénomènes de mise en danger des mineurs* » qui passe par le recensement des données chiffrées d'une part, mais aussi par le développement d'études et de recherches d'autre part. A cet égard, l'ONED lance chaque année un double appel à projets : un appel ouvert et un appel thématique⁶⁹.

Recommandation n° 8. Renforcer les synergies en matière de recherche sur la protection de l'enfance en s'appuyant sur l'ONED.

Recommandation n° 9. Développer la recherche sur la prévalence de la maltraitance et assurer un financement pérenne aux programmes nationaux de recherche d'ores et déjà engagés (Elfe, ELAP et ViRaGe).

2. PILOTER COLLECTIVEMENT UNE POLITIQUE PUBLIQUE DECENTRALISEE

L'annonce de profonds changements dans l'organisation des collectivités territoriales a été faite en avril 2014 ; ils auront des conséquences certaines sur la protection de l'enfance qui feront l'objet d'une note complémentaire. Les développements suivants s'inscrivent dans l'organisation institutionnelle actuelle.

2.1 Consolider les synergies au niveau territorial

2.1.1 Elaborer des stratégies concertées entre acteurs

A. Comprendre les enjeux propres aux différents acteurs

➤ Le département chef de file

Comprendre et apprécier la définition et la conduite de la politique de protection de l'enfance dans un département nécessite d'analyser ses choix organisationnels, de les replacer dans une perspective temporelle, de prendre en considération des évolutions économiques et des choix politiques.

⁶⁷ « *Que sont-ils devenus ? Les enfants placés à l'œuvre Grancher - Analyse d'un placement familial spécialisé* ». M. Coppel, A-C Dumaret - 1995 Enfance & parentalité - hors collection - « *Transition after a longterm placement – investigating educational achievement, behaviour, and transition to independent living* » - A-C Dumaret et al. – Children and society (2009). « *Etude sur les parcours des bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance dans le Pas-de-Calais* » – INSEE et département du Pas-de-Calais. Oct. 2013.

⁶⁸ Guide méthodologique à destination des conseils généraux et des associations « *Les enquêtes sur le devenir à l'âge adulte des enfants placés* » – ONED – Nov. 2013.

⁶⁹ En 2007 : relation entre violences conjugales et protection de l'enfance ; en 2008 : accompagnement des jeunes en fin de mesure ; évaluation des situations et formation pour des professionnels de la protection de l'enfance ; en 2009 : actions psycho-socio-éducatives en protection de l'enfance conduites en milieu ouvert ou ordinaire ; 2010 : santé des enfants accueillis au titre de la protection de l'enfance ; 2011 : place des familles et des enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance, entre discours et réalités et 2012 : place de l'enfant au centre de la prise en charge et l'implication des parents dans les pratiques professionnelles de protection de l'enfance.

Dans la continuité de la loi du 13 août 2004⁷⁰ qui désigne le département « chef de file » en matière de l'action sociale, l'exposé des motifs de la loi du 5 mars 2007⁷¹ le confirme pour la protection de l'enfance.

Si le principe adopté par le législateur d'attribuer cette qualité à une collectivité territoriale repose sur la volonté de mieux organiser l'exercice des compétences partagées dans la mise en œuvre des politiques publiques, son application à la protection de l'enfance pose des questions particulières.

D'une part, si le département n'est pas le seul décideur et financeur d'actions de prévention, il décide et finance les interventions dites de protection administrative et est seul financeur de l'ensemble des mesures de protection judiciaire⁷². Pour le département, la problématique est donc moins celle de l'exercice partagé d'une même compétence que de l'articulation nécessaire avec d'autres acteurs pour garantir l'efficacité de la mise en œuvre d'une politique de protection de l'enfance. En effet, le public relevant potentiellement de la protection de l'enfance est pris en charge à des titres divers par de nombreux acteurs : l'éducation nationale ou la PJJ par exemple, les mineurs ayant commis des actes de délinquance relevant également de la protection de l'enfance.

D'autre part, si le principe de la collectivité chef de file prend sens pour la coordination nécessaire à la mise en œuvre partagée d'une politique publique, il trouve une limite dès lors que l'autorité judiciaire intervient car il ne revient pas au juge, en vertu des principes fondamentaux garantissant son indépendance et son impartialité, de mettre en œuvre des politiques publiques. Sa mission consiste à statuer sur les situations individuelles dont il est saisi dans la plénitude des compétences que lui confie la loi. Si la loi précise que « *le président du conseil général veille à assurer le suivi et, dans la mesure du possible, la continuité des interventions mises en œuvre pour un enfant et sa famille au titre de la protection de l'enfance* »⁷³, cette mission s'inscrit nécessairement dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire et des décisions de protection prononcées par les juridictions.

Longtemps, la notion de chef de file n'a pas été juridiquement définie, ne serait-ce que dans une circulaire. Elle ne prenait du relief que dans des articles de doctrine juridique ou dans des argumentaires d'association. Ce n'est qu'à l'occasion des débats et évolutions législatives récents autour de la clause de compétence générale que le législateur a apporté des clarifications dans la loi du 27 janvier 2014⁷⁴ en précisant à l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les collectivités chefs de file (région, département, commune) et leurs compétences. Ainsi le département « *est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à 1° l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ; 2° l'autonomie des personnes ; 3° la solidarité des territoires* ».

⁷⁰ Loi relative aux libertés et responsabilités locales.

⁷¹ « *Le projet de loi confirme leur rôle de chef de file dans le domaine de la protection de l'enfance et leur donne de nouveaux moyens pour exercer cette responsabilité essentielle, avec trois objectifs prioritaires : - développer la prévention et clarifier les missions de la protection de l'enfance (titre Ier) ; - renforcer le dispositif d'alerte et d'évaluation des risques de danger pour l'enfant et mieux articuler la protection sociale et la protection judiciaire de l'enfance (titre II) ; - améliorer et diversifier les modes d'intervention auprès des enfants pour mieux répondre à leurs besoins (titre III) ».*

⁷² Sauf mesures d'assistance éducative mise en œuvre par la PJJ. Ce qui est exceptionnel depuis 2008.

⁷³ Article L. 223-1 du CASF.

⁷⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Les départements ont investi diversement ce rôle de chef de file favorisant plus ou moins la mobilisation de l'ensemble des acteurs institutionnels concernés.

La mission a ainsi constaté que le président du conseil départemental pouvait chercher à donner corps à ce rôle en s'appuyant essentiellement sur la direction des services du département ou à l'inverse en s'ouvrant aux autres acteurs du champ pour l'animation d'un dispositif pluri-partenarial contractualisé.

La mise en œuvre de trois principaux leviers favorisant la concertation avec les partenaires et l'autorité judiciaire afin de faire évoluer les pratiques et les organisations en protection de l'enfance, sert de marqueur pour relever des divergences importantes dans :

- le fonctionnement des cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP), une réelle centralisation favorisant son utilisation comme outil opérationnel sur lequel les départements s'appuient pour dialoguer avec les partenaires à l'occasion du traitement des situations individuelles ;
- la mise en œuvre des ODPE ;
- les procédures d'élaboration, d'adoption, de suivi et de révision des schémas d'organisation sociale et médico-sociale⁷⁵, dans leur contenu, les modalités de concertation et les calendriers adoptés⁷⁶.

Ainsi, sur les 87 départements ayant répondu au questionnaire, près de 70 % d'entre eux déclarent avoir mis en place un ODPE. Et parmi ceux-ci, un peu moins de la moitié indique que ses productions se sont concrétisées dans un dispositif opérationnel.

Interrogées par questionnaire, les juridictions ont indiqué avoir été associées à l'élaboration du schéma pour 70 % d'entre elles et 56 % à son suivi. Dès lors qu'elles ont été associées, elles sont satisfaites des modalités de travail à plus de 90 %. Elles sont en revanche seulement 38 % à affirmer que les instances et outils tels que l'ODPE et les schémas départementaux permettent un pilotage stratégique et concerté entre les acteurs au niveau départemental, contre 26 % répondant négativement sur ce sujet et 34 % ayant répondu ne pas savoir.

Concernant les schémas de protection de l'enfance, la très grande majorité (99 %) des départements ayant répondu au questionnaire solen disposent d'un schéma assorti d'objectifs pour 84 % d'entre eux⁷⁷. Le comité de suivi est majoritairement réuni entre une et deux fois par an et comprend des partenaires institutionnels (juges des enfants, parquet, PJJ, éducation nationale, CAF, établissements de santé)⁷⁸. Pour quatre départements, le comité de suivi ne compte que des agents du conseil départemental. Enfin, dans un cas seulement, le suivi du schéma est assuré *via* l'ODPE (*cf.* partie 2.1.2).

Si le suivi de la mise en œuvre des CRIP et des ODPE est réalisé par l'ONED, celui des schémas d'organisation sociale et médico-sociale fait actuellement défaut. En assurer une visibilité d'ensemble serait de nature à favoriser la diffusion des bonnes pratiques dans les procédures d'élaboration et de suivi.

⁷⁵ Article L. 312-5 du CASF. Ce schéma comprend plusieurs volets dont la protection de l'enfance. Il sera dénommé « schéma de la protection de l'enfance » dans la suite du rapport.

⁷⁶ *Cf.* l'analyse du rapport Vachey-Jeannet précité sur l'insuffisante articulation entre les schémas départementaux et les schémas régionaux d'offre médico-sociale, proposant une expérimentation dans trois régions.

⁷⁷ Ça n'était pas le cas pour le schéma précédent : 75 % des départements n'avaient pas prévu d'objectifs chiffrés.

⁷⁸ Sont aussi cités : « *des élus, des professionnels de santé, l'UDAF, la MDPH, la MSA, le CREAI, l'association des maires, la MDA, l'ordre des avocats, des associations gérant des ESSMS, l'association des TISF, du secteur du handicap, le représentant du défenseur des droits, des syndicats, le préfet, le foyer des jeunes travailleurs* ».

Recommandation n° 10. *Charger l'ONED d'un recensement des schémas départementaux de protection de l'enfance et d'une analyse de leur contenu.*

En outre, la détermination des territoires pertinents pour l'action publique⁷⁹ se situe au croisement, d'une part, de la réalité humaine et géographique et, d'autre part, de l'organisation territoriale des diverses institutions qui participent à l'action. La géographie humaine évolue lentement. Au contraire le contexte institutionnel est marqué par des choix structurants.

Comme les services déconcentrés de l'Etat, les départements ont adapté leur action à l'hétérogénéité de leurs territoires pour mettre en mouvement des ressources locales. Quels que soient leur taille, leur caractère urbain ou rural, ils ont renforcé la structuration territoriale de leurs services et très généralement pensé leur organisation en distinguant « missions fonctionnelles » et « interventions opérationnelles ». Trois niveaux peuvent être observés :

- la conception des politiques et des outils et le pilotage stratégique (et la concertation avec les responsables de niveau départemental) ;
- le niveau des décisions individuelles importantes (signalement à l'autorité judiciaire, mise en œuvre de décisions judiciaires, accueil administratif, aide éducative à domicile, etc.) ;
- le niveau de mise en œuvre de proximité (l'accompagnement des enfants et des parents).

Ces niveaux infra départementaux sont indispensables pour une action publique efficace et efficiente car territorialisée. Ils se traduisent dans des organisations parfois complexes (des services centraux, des unités territoriales dont le fonctionnement diffère entre départements) et des fonctions aux dénominations et aux missions variables (conseiller en protection de l'enfance, inspecteur ASE, éducateur référent, etc.). Ils peuvent même s'appliquer à la structuration de la CRIP en privilégiant la déconcentration du recueil et du traitement des IP (cf. partie 3.1.1).

➤ *Le rôle déterminant des associations*

Au niveau national, des fédérations (ou des confédérations) d'associations participent fortement à la définition de la politique de protection de l'enfance. Au niveau territorial la situation est plus imprécise ; mais, au total, les associations jouent un rôle déterminant.

La capacité dont disposent par exemple l'UNIOPSS, la CNAPE, SOS Villages d'enfants, l'UNICEF, ATD Quart-Monde et la fondation d'Auteuil pour porter un message, séparément ou en « collectif » est d'autant plus grande que ces organisations disposent d'importantes ressources propres, de relais médiatiques puissants et ont peu à craindre si leurs discours étaient critiqués pour les pouvoirs publics.

Au contraire, au niveau territorial, un jeu subtil de pouvoirs imbriqués lie responsables départementaux des collectivités territoriales et de l'Etat et responsables associatifs :

- pouvoir des autorités publiques de choisir telle ou telle association ayant déposé un dossier à la suite d'un appel à projets ; de même, pouvoir d'accepter (ou refuser) des dépenses présentées dans un compte administratif ;

⁷⁹ Cette question a été traitée de très nombreuses fois ; pour ne citer que deux rapports : celui de Bertrand Fragonard, « redéfinir le travail social ; réorganiser l'action sociale » pour le commissariat général du plan (1993) et le rapport annuel 2002 de l'IGAS : « Politiques sociales de l'Etat et territoires ».

- (réciproquement) pouvoir des associations de s'inscrire rapidement et pleinement dans les choix départementaux, ou même de les anticiper, voire d'en être le porte-voix.

La force de ce lien systémique peut être appréciée à l'aune de la part des crédits départementaux relevant de la protection de l'enfance et qui sont versés à des associations, comme gestionnaires de services ou d'établissements. Or, comme le disait un responsable associatif, lors d'un déplacement de la mission : « *nous avons le même objectif, le bien-être des enfants ; mais mon budget a baissé en euro constant depuis 10 ans et on me demande de prendre en charge autant de situations. Je peux manager, mais, jusqu'à un certain point ; après les salariés vont faire grève et manifester. Ce n'est bon pour personne : pas les enfants et leurs parents, pas les salariés, pas l'association et pas le conseil général* ».

La formalisation des processus de tarification des ESSMS par les départements et les services de l'Etat permettrait de diminuer le risque d'une budgétisation inadaptée des crédits alloués au SAH au regard des prescriptions de prise en charge. Une sous-budgétisation entraîne des reports de charges⁸⁰ ainsi qu'un risque de contentieux. Le développement des missions d'audits financiers⁸¹ devrait contribuer à la réduction de ces risques.

Les relations de l'Etat avec les associations ont évolué en même temps que les associations elles-mêmes s'adaptaient à de nouvelles règles de jeu : restructuration, fusion pour renforcer l'efficacité de leur gestion et répondre à de nouveaux besoins.

Mais les associations ne sont pas que des « prestataires de service ». Elles revendiquent, légitimement une capacité d'initiative fondée non seulement sur leur autonomie juridique, mais aussi sur l'énergie qui rassemble des volontaires pour donner vie à un projet commun. Au-delà, c'est l'intérêt du vecteur associatif qui permet que se rapprochent des hommes et des femmes de la société civile, certains ayant besoin d'aide, certains ayant la possibilité d'en apporter.

Quelques ordres de grandeur permettront de mieux apprécier ce rôle déterminant des associations : aux 250 000 professionnels salariés des associations environ intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance, peuvent être ajoutés une fraction des 300 000 qui, intervenant dans les domaines des loisirs, du sport ou de la culture ont un rôle de prévention. Quant aux bénévoles, les études réalisées en France depuis la fin des années 1990, permettent d'avancer un nombre dépassant les 500 000 personnes, soit environ 100 000 équivalent temps plein (ETP)⁸².

L'extrême diversité des associations dans le champ de la protection de l'enfance et dans des champs qui y concourent est une force. Elle permet que se déploient différents types d'intervention. Pour certains parents en difficulté, une aide est plus aisément vécue et appropriée si elle est apportée par des pairs soutenus par une association plutôt que par des professionnels.

⁸⁰ Qui a atteint 39,5 M€ en 2012 pour la DPJJ.

⁸¹ Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration.

⁸² *Le bénévolat en France*, Edith Archimbault (MATISSE ; 2002) ; *Donner son temps, le bénévolat en France*, Economie et statistique n° 372 (2004) et *Le travail bénévole : un essai de quantification et de valorisation* ; Lionel Prouteau et François-Charles Wolff ; Economie et statistique n° 373 (2004) ; *Le paysage associatif français – mesures et évolutions* ; Viviane Tchernonog, Dalloz Juris éditions (2^{ème} édition 2013).

Plus généralement, le lien social prend son essor quand se retrouvent des personnes autour d'un projet commun (que ces personnes aient l'idée de déposer les statuts d'une association ou qu'elles ne l'aient pas⁸³).

Le développement social local⁸⁴ – auquel plusieurs schémas départementaux font référence – reprend ce principe d'action qui vise la mobilisation la plus large possible des personnes dans des projets citoyens. Les associations ont un rôle moteur grâce à leur capacité de réunir salariés et bénévoles dans un but d'intérêt général.

Recommandation n° 11. *Pour l'Etat et les départements, soutenir financièrement les associations pour favoriser la diversité des actions auprès des parents et des jeunes.*

➤ *Les questions spécifiques au ministère de la justice*

La question de l'inscription de l'institution judiciaire sur les territoires est ancienne et complexe. Les débats classiques autour de la mission constitutionnelle de l'autorité judiciaire ont abouti à une forme de consensus fondé sur la distinction des rôles des magistrats du siège et du parquet, entre situations individuelles et instances partenariales stratégiques et, enfin, entre politiques de juridictions et politiques publiques. Si les magistrats du siège ne peuvent participer à des politiques publiques en raison de leur mission constitutionnelle et du principe d'impartialité, le parquet s'y inscrit dans l'exercice de ses pouvoirs propres.

Au-delà, les constats des rapports préparatoires aux débats et à la réforme de la justice du XXI^{ème} siècle⁸⁵ convergent. L'activité juridictionnelle porte sur des situations individuelles ce qui rend complexe toute vision d'ensemble et territorialisée, ce d'autant que les juridictions n'ont pas encore d'outils de recensement et d'analyse suffisants⁸⁶.

Les constats effectués dans les départements sont plus nuancés, très probablement parce que les juges des enfants sont amenés à « sortir de leur palais » car il leur est indispensable d'anticiper la mise en œuvre de leurs décisions puis d'en suivre l'application. Les parquets⁸⁷ sont également devenus des acteurs majeurs de la protection de l'enfance en raison de leur rôle pivot en matière de saisine des juges des enfants⁸⁸ et de leur investissement dans les CRIP. Néanmoins, il existe un risque de repli des juges des enfants sur leur cabinet et les relations bilatérales avec les services qui mettent en œuvre leurs décisions⁸⁹.

⁸³ Rapport « *Les associations et la politique de la ville* » ; Jean-Claude Sandrier et François Henry (2001) ; voir aussi la charte d'engagements réciproques entre l'Etat, le mouvement associatif et les collectivités territoriales et la grande cause nationale 2014 : l'engagement associatif.

⁸⁴ « *L'intervention sociale, un travail de proximité* ». Rapport annuel de l'IGAS. 2005.

⁸⁵ Rapports de l'IHEJ (« *La prudence et l'autorité : l'office du juge au XXI^{ème} siècle* »), rapports des groupes de travail présidés par Didier Marshall (« *Les juridictions du XXI^{ème} siècle* »), par Pierre Delmas-Goyon (« *Le juge du XXI^{ème} siècle* ») et par Jean-Louis Nadal (« *La modernisation de l'action publique* ») remis entre mai et décembre 2013.

⁸⁶ Les nouveaux outils, tels que le S.I.D (système informatique décisionnelle), CASSIOPEE et la base documentaire JURICA et à terme PORTALIS ouvrent des pistes de travail importantes.

⁸⁷ Le plan d'action fera des propositions sur les parquets « mineurs ».

⁸⁸ En 2012, 83,9 % des saisines émanaient du parquet (81,8 % en 2009) (sous-direction des statistiques et des études (SDSE), ministère de la justice)..

⁸⁹ La situation particulièrement tendue en termes de postes vacants en juridiction (au 1^{er} janvier 2014, 395 postes de magistrats sont vacants sur 7 829 localisés 5,05 % ; 1616 emplois de fonctionnaires sont disponibles sur 21685 localisés hors administration centrale et ENM soit 7,45 % (données direction des services judiciaires, juin 2014)) explique en partie ce phénomène.

A l'instar des rapports précités⁹⁰ ainsi que du rapport du sénateur Michel⁹¹, la mission conclut que manquent les outils et les organisations nécessaires à une présence effective de la justice des mineurs au niveau local, dans ses composantes judiciaires et administratives.

Les juges des enfants et les substituts chargés des mineurs ont besoin de pouvoir conceptualiser leurs pratiques, afin d'échanger entre pairs, mais aussi de les faire connaître aux justiciables et à leurs partenaires. Les rapports de l'institut des hautes études sur la justice (IHEJ) et du groupe de travail Delmas-Goyon ont proposé de nombreux outils ayant vocation à améliorer la capacité des juges à travailler collectivement sur leurs pratiques⁹².

Le juge coordonnateur (au niveau du TGI) et le conseiller délégué à la protection de l'enfance - CDPE (au niveau de la cour d'appel), renforcés par le décret du 4 février 2008⁹³, sont les pivots de l'animation interne des juridictions et des relations inter partenariales. Il a été effectué les mêmes constats que ceux de la synthèse des rapports de juridiction pour mineurs⁹⁴ et du rapport du groupe de travail relatif à la charge de travail et à l'organisation des juridictions pour mineurs (mai 2012) sur les difficultés d'exercice de leur mission, notamment l'absence de décharge suffisante d'activité juridictionnelle. Une grande partie de ces propositions apparaissent pertinentes. En outre, l'implication des chefs de juridictions est de nature à conforter les magistrats coordonnateurs dans leur rôle. Deux outils particuliers pourraient être promus : la lettre de mission au magistrat coordonnateur et l'élaboration du projet de service du tribunal pour enfants.

A organisation territoriale judiciaire constante⁹⁵, il est par ailleurs incontestablement nécessaire d'instituer une coordination des TGI dans leur double composante siège et parquet. A la question « *s'il existe plusieurs TGI dans le département, une concertation est-elle organisée en amont des réunions partenariales concernant la protection de l'enfance ?* », 81 % des magistrats interrogés ont répondu par la négative dont « *jamais* » (52 %) et « *rarement* » (29 %). Aussi, la mission estime souhaitable l'institutionnalisation de réunions au niveau de la cour d'appel.

⁹⁰ Rapports qui ne traitent pas spécifiquement de la justice des mineurs.

⁹¹ Rapport du parlementaire en mission auprès de la garde des sceaux, sénateur Jean-Pierre Michel, remis le 18 décembre 2013 intitulé « la PJJ au service de la justice des mineurs ».

⁹² Plus de 41 % des départements ayant répondu indiquent que si plusieurs juges des enfants sont actifs sur le département, ils observent entre eux des différences significatives posant problème à l'ASE contre environ 39 % observant des différences moyennes ou significatives mais ne posant pas de problèmes et moins de 6 % observant de faibles différences. Il est aussi à noter que 25 TGI sur 155 comprenant une juridiction pour mineurs n'ont qu'un seul juge des enfants localisé (soit 16 %), chiffre en baisse régulière, mais qui reste important. Les propositions issues du débat sur la justice du XXI^{ème} siècle relatives au tribunal de première instance visent aussi à permettre la création d'équipes de juges spécialisés.

⁹³ Décret n° 2008-107 du 4 février 2008 modifiant le code de l'organisation judiciaire et relatif à la justice des mineurs.

⁹⁴ Rapport de la DPJJ, novembre 2013, synthèse des rapports des tribunaux pour enfants et des rapports des cours d'appel pour l'année 2011.

⁹⁵ Dans la mesure où les politiques publiques intéressant le ministère de la justice sont majoritairement départementales, les rapports Marshall et Nadal proposent la départementalisation de la carte judiciaire, seule à même de donner à l'institution judiciaire « *la force et la légitimité nécessaire aux relations interinstitutionnelles* ».

Les récentes modifications des cartes des services pénitentiaires et de la PJJ, désormais différentes de celle des services judiciaires⁹⁶ impose une réflexion d'ensemble sur l'organisation du ministère de la justice. L'impact sur la coordination a été accentué par la politique de recentrage au pénal de la PJJ, qui a entraîné une rupture de confiance entre cette direction et les tribunaux des enfants⁹⁷. La mission a constaté des situations très contrastées : certaines DTPJJ sont légitimes pour les juridictions et les services du département à participer à l'animation de la protection de l'enfance tandis que d'autres sont apparues marginalisées. La désignation d'un directeur territorial adjoint dans chaque département⁹⁸ favoriserait l'amélioration des articulations entre autorité judiciaire et PJJ nécessaire au bon fonctionnement de la justice comme des instances partenariales.

Enfin, la DPJJ doit aujourd'hui contribuer aux politiques publiques aux niveaux national et territorial et en vertu d'un décret de 2008⁹⁹, assurer un rôle de concertation des acteurs de la justice des mineurs tout en restant un opérateur chargé d'exécuter des décisions de l'autorité judiciaire. Compte tenu de ce positionnement particulier, la question des articulations entre PJJ et juridictions dans le cadre des instances partenariales doit faire l'objet d'une réflexion approfondie. En outre, une administration ne peut représenter l'autorité judiciaire en tant que telle.

Cet ensemble d'observations conduit à proposer une circulaire de la garde des sceaux afin de clarifier les rôles et les articulations des acteurs du ministère de la justice dans la politique de la protection de l'enfance.

Recommandation n° 12. *Renforcer la coordination entre services du ministère de la justice (autorité judiciaire, PJJ) en clarifiant les rôles et en confortant les magistrats coordonnateurs.*

➤ *Le rôle de l'Etat au niveau territorial*

L'organisation territoriale de l'Etat a été profondément modifiée par la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), sous-ensemble de la révision générale des politiques publiques (RGPP) engagée en 2007.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, les services territoriaux de l'État sont principalement organisés à partir du niveau régional ; pour autant, le préfet de département a autorité sur deux directions départementales interministérielles (la direction départementale des territoires - DDT- et la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations - DDCSPP¹⁰⁰) ; quant aux sous-préfectures, elles ne rassemblent plus (sauf rares exceptions) que quelques fonctionnaires autour du sous-préfet, *de facto* quasiment sans moyen d'action¹⁰¹.

⁹⁶ La PJJ a été réorganisée en 9 directions interrégionales et 54 directions interdépartementales depuis 2008.

⁹⁷ Rupture de confiance décrite par le rapport du sénateur Michel et le diagnostic interne lancé par la directrice de la DPJJ en septembre 2013 et qui aboutira à une note d'orientation de la DPJJ en septembre 2014.

⁹⁸ Proposition du rapport Michel précité.

⁹⁹ Décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice.

¹⁰⁰ La DDT est une DDTM pour les départements ayant une façade maritime ; les DDCSPP sont dédoublées entre DDCS et DDPP dans les départements de plus de 400 000 habitants ; en Ile-de-France, la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) regroupe toutes les compétences dans le domaine de l'hébergement et du logement.

¹⁰¹ C'est aussi le cas pour les sous-préfets ville, qui ont, en général, une autre fonction.

De façon schématique et pour ce qui concerne la protection de l'enfance, les compétences de l'Etat exercées au niveau territorial s'exercent, outre le domaine du ministère de la justice, dans quatre champs nettement cantonnés rendant particulièrement difficile pour le préfet, l'exercice de son rôle de représentant de l'Etat.

Les services départementaux de l'éducation nationale, placés sous l'autorité de l'inspecteur d'académie ont des effectifs nombreux et structurés selon une organisation spécifique vis-à-vis de laquelle le préfet a peu à dire. Tel n'est pas le cas des services de police et gendarmerie dont le rôle est important dans la détection de dangers ou de risques de danger et qui dépendent du préfet pour ce qui concerne leurs missions de nature administrative.

Quant aux ARS, la partition des missions des DDASS rend nécessaire la mise en place d'articulations entre les réponses sanitaires et interventions sociales. Par ailleurs, leurs directeurs généraux ont progressivement concentré au niveau régional les pouvoirs de décision et les effectifs précédemment affectés dans les ARH, les DRASS et URCAM¹⁰², mais aussi (sauf rares exceptions) dans les DDASS, si bien que les directions territoriales des ARS ne disposent plus que de moyens très réduits.

En pratique, les préfets n'exercent donc plus, dans le domaine de la protection de l'enfance, et encore plus depuis le début de l'année 2014¹⁰³, de compétence que :

- vis-à-vis des pupilles de l'Etat¹⁰⁴ ; or ces compétences sont en pratique très formelles car le suivi de ces enfants et leur accompagnement éventuel vers une adoption sont réalisés par les services du département ;
- dans le cadre des autorisations des établissements (ou services) et de leur contrôle.

Cette marginalisation des services sous l'autorité du préfet est apparue très sensiblement lors des rencontres de la mission avec les directeurs et responsables des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS)¹⁰⁵. Elle pose la question de l'exercice du rôle de l'Etat garant et en pratique de la coordination de ses services que doit assurer le préfet.

Les services déconcentrés de la PJJ disposent de compétences techniques dans le domaine de la protection de l'enfance et sont en relation avec les principales institutions responsables (département, éducation nationale, ARS, etc.)¹⁰⁶. Pourtant, le processus de la RGPP et le recentrage au pénal l'ont, elle aussi, parfois marginalisée alors que dans le même temps ses compétences étaient élargies au-delà de son cœur de métier (mise en œuvre des décisions judiciaires et garantie de la qualité des prises en charge).

¹⁰² Ainsi que ceux du GRSP (groupement régional de santé publique) ; ARH : agence régionale de l'hospitalisation ; DRASS : direction régionale des affaires sanitaires et sociales ; URCAM : union régionale des caisses d'assurances maladie ; DDASS : direction départementale des affaires sanitaires et sociales.

¹⁰³ Le transfert aux CAF du financement des actions de soutien à la parentalité, certes accompagné de la création d'une commission ad hoc présidée par le préfet (ou son représentant) l'a privé d'un des quelques moyens d'action qui lui restait.

¹⁰⁴ Art. L. 224-1 du CASF : « Les organes chargés de la tutelle des pupilles de l'Etat [...] sont le représentant de l'Etat dans le département, qui exerce la fonction de tuteur et peut se faire représenter, et le conseil de famille des pupilles de l'Etat ».

¹⁰⁵ Par exemple, aucun des responsables rencontrés n'a spontanément mentionné les questions posées par les femmes isolées accueillies en CHRS dont l'accueil, relève pourtant de la protection de l'enfance et a des conséquences non seulement humaines et sociales mais aussi financières, alors que ces responsables gèrent les crédits d'Etat correspondant (cf. partie I.1.1).

¹⁰⁶ Circulaire relative aux conditions d'application du décret n° 2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les attributions de la DPJJ font l'objet de débats¹⁰⁷. En parallèle à la réflexion sur les modalités de coordination interne au ministère de la justice (cf. ci-dessus), la clarification de ses missions et de leurs modalités d'exercice permettrait de renforcer sa contribution à l'animation des politiques publiques concourant à la protection de l'enfance ainsi que l'appui qu'elle peut apporter à la concertation des acteurs de cette politique. Pourrait aussi être envisagé le développement d'un rôle d'appui à la coordination des services de l'Etat.

Recommandation n° 13. *Concernant l'Etat au niveau territorial,*

- réaffirmer le rôle du préfet dans la coordination des services intervenant dans le champ de la protection de l'enfance (cohésion sociale, gendarmerie et police, santé, éducation nationale en relation avec le recteur d'académie)

- clarifier et conforter les missions des services déconcentrés de la PJJ.

B. Les observatoires départementaux de protection de l'enfance, une instance stratégique à conforter

En créant un ODPE placé sous l'autorité du président du conseil général, la loi du 5 mars 2007 institue un outil spécifique de suivi et d'analyse du dispositif de protection de l'enfance. La loi fonde le travail des ODPE sur des éléments à la fois quantitatifs et qualitatifs relatifs à l'activité des différents acteurs (statistiques relatives aux IP et à l'activité des services, rapport d'évaluation des services et établissements). Elle lui confie le suivi de la mise en œuvre du schéma de protection de l'enfance et la formulation d'avis et de propositions sur la politique de protection de l'enfance dans le département.

Dépassant la simple observation de l'activité des services, les ODPE, très largement constitués avec l'ensemble des institutions et opérateurs concernés^{108 109}, sont donc aussi un lieu d'élaboration d'orientations stratégiques concertées. Ils devraient remplacer le comité de suivi des schémas de protection de l'enfance comme le prévoit l'article L.226-3-1 du CASF.

Toutefois, les réponses des juridictions font apparaître que 53 % des juridictions ne participent pas à un ODPE et que pour les 47 % y contribuant, 34 % y sont ponctuellement invitées. 65 % des juridictions ayant répondu indiquent que cette instance ne leur apporte pas d'éléments utiles au pilotage de leur activité ; 80 % précisent n'adresser aucune donnée d'activité judiciaire à l'ODPE (ce pourcentage est d'environ 60 % dans l'enquête solen).

¹⁰⁷ Cf. notamment le rapport du sénateur Michel précité.

¹⁰⁸ « L'observatoire départemental de la protection de l'enfance comprend notamment des représentants des services du conseil général, de l'autorité judiciaire dans le département et des autres services de l'Etat ainsi que des représentants de tout service et établissement dans ce département qui participe ou apporte son concours à la protection de l'enfance, et des représentants des associations concourant à la protection de l'enfance et de la famille ». Article L. 226-3-1 alinéa 6 du CASF.

¹⁰⁹ A noter que le législateur n'a pas envisagé la participation de représentants d'usagers à l'ODPE. Sur ce point voir par exemple Flore Capelier, Droits individuels et intérêt général, l'exemple de la protection de l'enfance, thèse Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne sous la direction du professeur Jean-Marie Ponthier, décembre 2013.

L'ONED¹¹⁰ souligne que le mouvement de création des ODPE s'est accéléré puisque 59 existent fin février 2014 contre 32 lors du premier bilan réalisé en 2009, 31 sont envisagés, six départements ont intégré l'observation en protection de l'enfance dans un observatoire plus large de l'action sociale et enfin cinq départements n'envisagent pas de créer cette instance. L'ONED met en évidence que certains ODPE sont créés mais ne fonctionnent pas, que « *les deux tiers disposent d'une instance stratégique, chargée d'élaborer le dispositif opérationnel de l'ODPE* » sous la forme d'un comité de pilotage présidé par le président du conseil général et enfin que le nombre de personnels affectés aux ODPE est faible (en moyenne 1,8 personne représentant un équivalent temps plein). Ces résultats sont corroborés par les réponses à l'enquête solen.

Alors que l'ensemble des acteurs institutionnels devrait bénéficier de l'instauration d'un ODPE, ce dernier fait toutefois l'objet de critiques quant à son manque de légitimité et à la faiblesse de sa structuration juridique. Fruit d'une réflexion complexe arbitrant entre le principe de libre administration des collectivités territoriales et la nécessité d'améliorer la concertation institutionnelle en protection de l'enfance, l'ODPE a été créé par le législateur sans qu'une forme juridique précise et contraignante – par exemple un groupement d'intérêt public - ne soit imposée. Si, en pratique, cette solution a l'avantage d'offrir une souplesse d'action utile aux institutions, elle devient une faiblesse en l'absence de mobilisation de ces dernières.

Face au constat de la lente et inégale mise en œuvre de cette instance par les départements, des arguments relatifs à l'insuffisance des moyens disponibles sont avancés par certains.

Aussi, en soutenant le développement et le fonctionnement des ODPE, l'Etat favoriserait la concertation de ses services avec les départements et contribuerait effectivement à la mise en œuvre de l'évaluation de la politique de protection de l'enfance et de ses résultats. Il pourrait particulièrement veiller à la mobilisation de ses services pour inciter les départements à mettre en œuvre ces observatoires, et à la qualité des statistiques transmises (sur la mobilisation du FNFPE cf. partie 2.2.2). Une circulaire interministérielle pourrait être envisagée.

L'hypothèse de créer aux côtés des ODPE une nouvelle structure aux contours par ailleurs mal définis n'apparaît pas pertinente¹¹¹. Au contraire, le déploiement en cours de ces observatoires démontre l'intérêt d'articuler le rassemblement de données chiffrées et l'élaboration de perspectives stratégiques.

Recommandation n° 14. *Pour l'Etat, soutenir le développement des observatoires départementaux de la protection de l'enfance et s'assurer qu'ils puissent remplir leur rôle.*

¹¹⁰ 9^{ème} rapport annuel au Gouvernement et au Parlement, ONED, mai 2014.

¹¹¹ Elle n'est d'ailleurs pas souhaitée par environ 70 % des magistrats interrogés. *A contrario*, 60 % des départements environ seraient favorables à la création d'une instance de pilotage stratégique départementale. Parmi les réponses proposées dans le questionnaire, ils ont retenu « *une réunion obligatoire du comité de suivi du schéma de protection de l'enfance* » puis une « *modification de l'ODPE* ».

Enfin, l'ONED précise dans son dernier rapport que 57 % des ODPE ont indiqué être destinataires des rapports d'évaluation internes et externes des établissements et services sociaux et médico-sociaux¹¹². Il relève que la grande majorité n'est pas en mesure de les analyser, seulement cinq indiquant y procéder. Or il est dans l'intérêt des professionnels et des usagers que l'ODPE puisse veiller à l'amélioration de la qualité du dispositif de prise en charge ainsi qu'à l'adéquation de l'offre aux besoins de protection et ces rapports d'évaluation sont essentiels pour y parvenir. Des modalités pratiques élaborées conjointement par l'ANESM, l'ONED et l'ADF pourraient être diffusées.

2.1.2 Co-animer le dispositif de protection de l'enfance

A. Les réunions « tripartites »

Bien que non prévues par les textes, une instance de concertation formalisée est parfois utilement instituée réunissant les services du département, les magistrats du siège et du parquet des TGI et la DTPJJ. Ces réunions « tripartites » ont vocation à permettre une discussion entre les autorités décisionnaires (Justice et conseil départemental) et une animation régulière du dispositif de protection de l'enfance en complément de l'ODPE.

Si différentes configurations sont adoptées (implication plus ou moins importantes des chefs de cour et des chefs de juridiction, rythme trimestriel ou semestriel des réunions, réunion organisée au siège de la cour d'appel ou dans les départements notamment)¹¹³, l'efficacité de ces instances est accrue par :

- l'animation collective favorisant la dévolution à chacun des acteurs de la responsabilité du bon fonctionnement de l'instance, l'organisation matérielle des réunions étant effectuée à tour de rôle par le département, la DTPJJ et les juridictions, avec l'élaboration partagée de l'ordre du jour et des comptes rendus formalisés et diffusés ;
- la réunion de cette instance au niveau départemental qui est le plus pertinent pour la concertation pluri partenariale en protection de l'enfance ;
- l'implication des chefs de cour, de TGI et des DIRPJJ dans le suivi de son fonctionnement ;
- un élargissement si nécessaire à d'autres partenaires comme l'éducation nationale ou l'ARS.

¹¹² Les réserves exprimées par certains acteurs auprès de la mission quant à la transmission aux membres de l'ODPE des rapports et services prévue la loi du 5 mars 2007 ne paraissent pas fondées. En outre, s'agissant de documents administratifs définitifs, ils ont vocation à être communiqués et consultés par les administrés qui en feraient la demande.

¹¹³ Voir notamment le rapport du groupe de travail relatif à la charge de travail et à l'organisation des juridictions pour mineurs, ministère de la justice et des libertés, mai 2012, p 12, présentant les conférences régionales sur la justice des mineurs instaurées par le procureur général d'Amiens et les réunions organisées par département par le conseiller délégué à la protection de l'enfance de la cour d'appel d'Aix en Provence.

Réunion tripartite du département du Nord

Organisée à tour de rôle par les services du département, la cour d'appel et la DTPJJ (fixation de l'ordre du jour, invitations, financement de la salle et du repas).

Fréquence et durée : trois ou quatre réunions d'une journée par an.

Participation : la direction enfance famille du département, voire le directeur général de la solidarité, le CDPE et le substitut général chargé des mineurs, tous les juges des enfants coordonnateurs et substituts chefs de section des mineurs des six TGI du département, la DTPJJ.

Ordre du jour : consacré pour moitié aux services du département et à ceux de la justice.

Contenu : points d'information et élaboration de pistes de travail communes (ex. avancée du diagnostic partagé sur le placement PJJ, étude sur les IP, étude sur la judiciarisation), points divers.

Points forts : régularité et forte légitimité de ces réunions ; connaissance personnelle et mutuelle des acteurs opérationnels, département et justice, qui favorise un climat de confiance ; partage des informations et mise en œuvre de diagnostics partagés pouvant concerner des éléments précis des pratiques de chacune des deux institutions ; légitimité de la DTPJJ qui facilite le dialogue département / justice.

Points à améliorer : comme sur l'ensemble du territoire français, une structuration de la concertation interne au ministère de la justice et spécialement des services judiciaires est nécessaire.

Recommandation n° 15. Favoriser la mise en place de réunions tripartites (autorité judiciaire, DTPJJ, département).

B. La prise en charge des situations individuelles et les articulations entre institutions

L'adéquation de l'offre aux besoins des enfants ou adolescents requiert la mobilisation concertée de professionnels de plusieurs institutions dès lors que la complexité de la situation nécessite des interventions relevant de dispositifs différents.

La loi du 5 mars 2007 confie au PCG la mission d'organiser, lorsqu'un enfant bénéficie d'une mesure d'AEMO ou de placement hors du service de l'ASE, « *sans préjudice des prérogatives de l'autorité judiciaire, entre les services du département et les services chargés de l'exécution de la mesure, les modalités de coordination en amont, en cours et en fin de mesure, aux fins de garantir la continuité et la cohérence des actions menées* »¹¹⁴.

Le législateur a ainsi souhaité conforter les bonnes pratiques des professionnels dans l'articulation de leurs interventions en désignant une autorité responsable de la continuité des interventions.

¹¹⁴ Article L. 221-4 deuxième alinéa du CASF.

- *Formaliser les processus garantissant la cohérence et la continuité des interventions*

Dans plusieurs départements, la poursuite de cet objectif essentiel a conduit les professionnels à établir des protocoles pluri partenariaux¹¹⁵.

Charte de partenariat pour la cohérence et la continuité des interventions éducatives en protection de l'enfance dans le Finistère

Une charte de partenariat pour la cohérence et la continuité des interventions éducatives en protection de l'enfance dans le Finistère a été signée en 2011 par le département, les représentants associatifs, la DTPJJ, les chefs de juridictions et les magistrats coordonnateurs. Elle formalise les modalités institutionnelles de pilotage pour assurer la cohérence et la continuité des interventions. Elle appuie la mise en œuvre d'un second protocole, signé par les mêmes acteurs, ayant pour objet la coordination entre interventions administratives et judiciaires dans le cadre de l'action éducative en milieu ouvert et qui décrit précisément les processus de coordination à organiser entre services et établissements missionnés.

Les responsables et les professionnels rencontrés par la mission ont insisté sur l'intérêt de formaliser les modalités de coopération entre établissements et services prenant en charge les mineurs mais également les processus de mobilisation des directions des collectivités territoriales, des associations gestionnaires, des services de l'Etat et les chefs de juridictions.

- *Instaurer des commissions permettant de répondre aux situations complexes*

La continuité et la cohérence des interventions éducatives prend une acuité particulière quand il s'agit d'enfants ou d'adolescents dits « pluri-symptômes » ou « cas complexes » présentant des difficultés si importantes et/ou des problématiques si intriquées que les dispositifs de prise en charge ne peuvent y répondre efficacement qu'en se mobilisant de façon coordonnée.

En complément des conventions garantissant la continuité des interventions, des lieux spécifiques d'analyse et de concertation entre professionnels ont été institués. Ils prennent des formes très variées : commission *ad hoc* pour un mineur, commission « cas complexes », groupes ressources, dispositif appuyé sur la maison des adolescents. Leurs objectifs diffèrent selon les territoires : meilleure connaissance des missions des professionnels ; synthèse non décisionnelle ou au contraire décisionnelle sur des situations difficiles.

Ceci dit, chacune de ces instances contribue à apporter des réponses adaptées aux situations individuelles nécessitant d'élaborer collectivement des modalités particulières de prise en charge. Organisées au niveau territorial pertinent, elles favorisent la mobilisation efficiente des moyens disponibles pour des interventions modulables et individualisées sans recourir à la création de nouveaux dispositifs d'accueil spécialisés¹¹⁶.

¹¹⁵ Voir également le protocole de partenariat entre le conseil général du Val-de-Marne et la DTPJJ signé le 30 juin 2014.

¹¹⁶ Si les difficultés liées à la capacité de prise en charge de certains établissements ont été régulièrement soulignées lors des déplacements de la mission d'évaluation, notamment en pédopsychiatrie, la proposition de généraliser la création d'établissements spécifiques conduirait à instituer un nouveau dispositif spécialisé d'accueil qui ne pourrait être adapté à l'ensemble des problématiques individuelles complexes (voir par exemple le rapport du sénateur Jean-Pierre Michel, « *La PJJ au service de la justice des mineurs* », p 88). Ces établissements risqueraient de devenir des « lieux de relégation ». En outre, l'expérience montre que les coûts de prise en charge dans ces dispositifs sont très élevés.

Cette logique sous-tend les dispositifs appuyés sur les maisons des adolescents qui méritent donc d'être soutenues : nécessitant la mobilisation de moyens raisonnables, ils sont reconnus par l'ensemble des professionnels comme le lieu efficace d'évocation des situations complexes¹¹⁷.

Maison des adolescents (MDA) du Val-de-Marne

Organisée : depuis 2008 selon le cahier des charges défini (en 2005) par les services ministériels

Principaux partenaires : le département, l'ARS, des centres hospitaliers, l'éducation nationale, la DTPJJ et quatre autres organismes dans les locaux desquels la MDA accueille des jeunes

Types d'interventions :

- animation du réseau le plus large possible de professionnels (travaillant dans des institutions ou en libéral) en contact avec des jeunes entre 12 et 20 ans
- accueil, sans (ou avec) rendez-vous, de jeunes puis, si besoin, écoute plus soutenue et, le cas échéant, orientation vers un établissement de santé
- soutien à la construction de réponses pour des situations, dites complexes, de jeunes pris en charge par des établissements et services (maisons d'enfants à caractère social (MECS), établissements relevant de la PJJ, ITEP, service de milieu ouvert, *etc.*)

Points forts : adaptation à des besoins identifiés, contribution au décroisement entre organisations, efficacité dans l'élaboration de réponses multiples

Sources de fragilité : la multiplicité des financeurs, en cas de retrait partiel ou total de l'un d'eux, peut mettre en péril l'équilibre de la structure

➤ *Gérer les situations de crise*

Enfin, l'ensemble de ces dispositifs doit aussi permettre de continuer à protéger les quelques enfants et adolescents qui, en situation de crise, ont besoin de modalités d'intervention très spécifiques. Des départements ont instauré des modalités spécialisées de travail, ambulatoires, confiées à des professionnels spécialement formés.

Par exemple dans le Finistère, le dispositif d'adaptation des parcours éducatifs (DAPE) complète les structures d'hébergement et d'accompagnement de l'association Don Bosco. Permettant d'intervenir auprès de six à huit jeunes sur une durée de trois mois, il s'appuie sur un comité technique réunissant des cadres de l'ASE, un juge des enfants, un pédopsychiatre et des représentants de l'association. Il favorise notamment le recours à la famille élargie des mineurs et aux modes diversifiés de prise en charge.

Les lieux de vie et d'accueil répondent à ce besoin de prise en charge très individualisée grâce au petit nombre de jeunes accueillis par quelques personnes pouvant adapter leurs relations aux besoins du moment. Plusieurs des départements ont récemment traduit leur intérêt pour ce type de prise en charge par des appels à projets.

Recommandation n° 16. *Organiser dans tous les départements la mise en œuvre de commissions « cas complexes ».*

¹¹⁷ Voir le rapport « Evaluation de la mise en place du dispositif « maison des adolescents ». IGAS. Sept. 2013.

2.2 Instaurer un mode adapté de gouvernance au niveau national

La politique publique de protection de l'enfance n'est pas qu'un ensemble de réponses techniques particulièrement complexes à organiser. Plus que de nombreuses politiques publiques, elle appelle un engagement politique, un sens à donner.

La qualité des réponses aux questions personnelles et sociales auxquelles sont confrontés des centaines de milliers de parents et d'enfants, non seulement engage la qualité de vie de ceux-ci, mais aussi de leurs proches et de centaines de milliers de professionnels. Au niveau national et au niveau départemental, un engagement des élus est d'autant plus légitime qu'au côté de ces enjeux humains et sociaux très forts se trouvent des dépenses publiques largement supérieures aux seules dépenses d'ASE (cf. partie 1.2.3).

Rendre visible et lisible cette politique publique « cachée »¹¹⁸, c'est aussi se donner les moyens d'élaborer une stratégie d'ensemble :

- au niveau national, en permettant à l'Etat de remplir son rôle de garant et, aussi, de pilote ;
- au niveau territorial, en conduisant les responsables et les acteurs à s'organiser le plus efficacement possible.

2.2.1 Instaurer une instance nationale et une conférence annuelle nationale de la protection de l'enfance

A. Piloter au moyen d'une instance nationale spécifique

En 2009, la cour des comptes soulignait le défaut de pilotage de l'Etat et relevait notamment que l'Etat ne s'était « *doté ni d'objectifs ni de stratégie clairs* » en protection de l'enfance et l'invitait à mettre en œuvre « *la bonne articulation avec ses partenaires associatifs* » « *qui ne peut consister à confier le pilotage de l'application d'une réforme* » à l'union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (UNASEA), cette dernière ayant créé un groupe national d'appui à la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007¹¹⁹.

Le comité des droits de l'enfant de l'ONU, dans ses observations finales du 12 juin 2009, « *encourage [la France] à engager un vaste dialogue avec les forces politiques, les professionnels, la société civile et les enfants, en vue de la formulation d'une stratégie nationale d'ensemble sur les enfants* ».

Cette absence de stratégie globale est d'autant plus notable que des dispositions réglementaires ont institué en 1997¹²⁰ le comité interministériel de l'enfance maltraitée, organe stratégique placé auprès du Premier ministre, et le groupe permanent interministériel pour l'enfance maltraitée (GPIEM) chargé de préparer la réunion du comité, de mettre en œuvre ses décisions et d'assurer la coordination interministérielle¹²¹, qui ne sont plus réunis depuis de nombreuses années.

¹¹⁸ Des élus ont expliqué qu'il leur était difficile de communiquer sur des interventions délicates à exposer au grand public.

¹¹⁹ Ce groupe d'appui existe toujours.

¹²⁰ Décret n° 97-216 du 12 mars 1997 relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre les mauvais traitements et les atteintes sexuelles envers les enfants.

¹²¹ Articles D 112-3 à d 112-7 du CASF ;

Plusieurs initiatives ou rapports nationaux récents militent pour la création d'une nouvelle instance nationale de pilotage en protection de l'enfance¹²².

En dépit des critiques légitimes sur la multiplication des « comités », la mission partage le constat de la nécessité d'instaurer un tel outil de pilotage national, en reprenant les raisons présentées par les responsables rencontrés lors de ses déplacements dans les départements, les réponses au questionnaire (à 70 % pour l'institution judiciaire et à près de 50 % pour les départements) et les auditions d'acteurs nationaux :

- le renforcement de l'interministérialité ;
- la clarification de la stratégie de l'Etat aux côtés des départements ;
- l'apport d'une visibilité d'ensemble et d'outils aux collectivités territoriales au soutien des politiques et initiatives locales ;
- le renforcement de la garantie des droits des usagers par l'Etat, notamment par le respect du principe d'égalité de traitement.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales ne peut être opposé à l'instauration d'une instance nationale de pilotage dès lors qu'il ne s'agit pas de confier à cette instance le pilotage par l'Etat de la compétence dévolue aux départements. D'ailleurs des pays ayant une organisation fédérale, comme l'Allemagne, ont mis en place des structures nationales de pilotage en protection de l'enfance.

Trois objectifs pourraient lui être assignés : une meilleure pratique de l'interministérialité ; la mise en œuvre une stratégie cohérente de l'Etat avec les départements au bénéfice des usagers ; la promotion de la politique publique de protection de l'enfance.

Elle s'appuierait sur le rapport annuel de l'ONED et des éléments sur la justice des mineurs produits par le ministère de la justice. Elle comprendrait des représentants de l'Etat, des départements et des associations.

L'hypothèse d'intégrer une telle instance nationale dans une organisation déjà existante, comme le Haut conseil à la famille, pour décloisonner la politique publique de protection de l'enfance en la ramenant dans le champ plus large de la politique familiale, rencontre plusieurs difficultés. A l'inverse, la création d'une instance spécifique co-animée par le ministère des affaires sociales et de la justice (qui en assureraient le secrétariat) permettrait de prendre mieux en compte les particularités de cette politique publique et d'en améliorer la visibilité.

¹²² Voir notamment la tribune de Roland Janvier et André Ducournau, Groupement national des directeurs généraux d'associations (GNDA), Pour une haute autorité sociale et médico-sociale, Directions magazine 6 mars 2013 ; l'appel du collectif « Construire ensemble la politique de l'enfance : initiative pour la création d'un conseil national de l'enfance et d'une instance interministérielle à l'enfance, 11 janvier 2014 ; le rapport du sénateur Jean Pierre Michel « *la PJJ au service de la justice des mineurs* », décembre 2013 ; le rapport remis le 29 janvier 2014 au ministre délégué à la famille, « *De nouveaux droits pour les enfants* », groupe de travail présidé par Jean-Pierre Rosenczweig le rapport du groupe de travail « *Protection de l'enfance et adoption* », « *40 propositions pour adopter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui* », remis en février 2014 au ministre délégué chargé de la famille ; rapport d'information sénatorial n° 655 précité ; l'ADF est défavorable à la création d'une instance nationale de pilotage et propose d'abroger les articles D 112-3 et suivants du CASF.

B. Animer en organisant une conférence annuelle

En outre, une conférence annuelle favoriserait l'animation nationale de la politique de protection de l'enfance. Elle permettrait notamment de mobiliser les acteurs et professionnels sur des thématiques annuellement définies nécessitant une réflexion conjointe, de créer une dynamique avec les collectivités territoriales et les fédérations associatives, et aussi d'assurer la publicité des actions menées par les pouvoirs publics et de mener des campagnes d'information (par exemple, la prévention du bébé secoué).

Son secrétariat pourrait être confié à la DGCS et la DPJJ ainsi qu'à l'ADF et ses réflexions nourries par les travaux de conférences régionales.

Recommandation n° 17. *Instaurer une instance et une conférence nationales.*

2.2.2 Faire progresser la qualité du dispositif de prise en charge

L'amélioration de la qualité du dispositif de prise en charge et le respect des droits des usagers constituent deux axes d'intervention structurels de l'Etat à la fois par l'action des départements ministériels et de leurs services déconcentrés, de l'ANESM et du Défenseur des droits.

Des normes très précises sont peu adaptées aux modulations nécessaires des prises en charges ; au contraire, les professionnels sont en attente de « cahiers des charges » applicables¹²³ dans tous les établissements et services (de l'Etat et des départements ainsi que du secteur associatif) pour favoriser l'égalité de traitement des usagers et rendre lisibles les modalités d'intervention.

Les recommandations de bonnes pratiques de l'ANESM, transversales à l'ensemble des ESSMS et celles produites dans le champ de la protection de l'enfance, correspondent à ce type d'attente. Trois recommandations ont été diffusées : l'exercice de l'autorité parentale dans le cadre du placement ; le partage d'informations à caractère secret en protection de l'enfance ; l'évaluation interdisciplinaire de la situation du mineur/jeune majeur en cours de mesure. Une quatrième, portant sur l'expression et la participation des mineurs et jeunes majeurs en protection de l'enfance est en cours de finalisation.

En outre, l'ANESM a un rôle majeur *via* les évaluations internes et externes que doivent produire les établissements et services et par la production de références soutenant la qualité des prises en charge. Pour 90 % des départements, ses recommandations constituent la référence dans leurs relations avec ces services et établissements.

A contrario, les réponses au questionnaire national font apparaître que 92 % des juridictions ne se réfèrent pas aux publications de l'ANESM¹²⁴.

Le suivi de la qualité des dispositifs de prise en charge pourraient se développer si la mission de contrôle de l'autorité judiciaire était clarifiée quant à son objet et aux établissements concernés et si elles étaient organisées en concertation avec les départements, la PJJ et les associations gestionnaires. La faible disponibilité des magistrats a été regrettée par les acteurs et les juge des enfants eux-mêmes.

¹²³ Voir sur ce sujet déjà le rapport de la cour des comptes sur la protection judiciaire de la jeunesse en 2003.

¹²⁴ Il est à noter que l'espace fonctionnel « juge des enfants » du site intranet de l'école nationale de la magistrature (ENM) comprend de nombreuses références à l'ANESM.

Dans ses missions d'audit des structures, la DPJJ a entrepris de contrôler les établissements et service du SAH dans la période d'habilitation de cinq ans et de développer des audits conjoints avec les départements. Le bilan des audits conjoints permet de renseigner l'unique indicateur de performance du dernier objectif du PAP de la DPJJ « Contribuer à la protection de l'enfance en danger ». Pour une cible fixée à 30 % des établissements du SAH concernés, 15 % ont été audités en 2013 (soit 28 structures). La DPJJ indique s'« écarter de l'objectif fixé en raison de la priorité donnée aux établissements prenant en charge des mineurs délinquants »¹²⁵. Le respect de la cible fixée pour 2015 (33 %) renforcerait la place institutionnelle de la DPJJ dans le champ de la protection de l'enfance. Une participation plus soutenue des magistrats des TGI à la programmation de ces audits et à l'exploitation des rapports qui en découlent serait également souhaitable¹²⁶.

Enfin, au niveau national, la collaboration des ministères concernés avec le Défenseur des droits, sur le champ de la qualité des prises en charge des enfants et de leurs parents, doit être soutenue (ainsi le groupe de travail en cours sur le statut des tiers dignes de confiance).

Recommandation n° 18. *Valoriser le rôle et les recommandations de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) ainsi que toutes autres références utiles pour améliorer les pratiques des établissements et services.*

2.2.3 Clarifier le rôle du fonds national de financement de la protection de l'enfance

En 2009, en conclusion du paragraphe qui recommandait à l'État de créer le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE), de le doter et éventuellement de l'adosser à l'ONED, la cour des comptes relevait que cette question pesait sur la crédibilité de l'État. Ce constat s'est aggravé.

Le FNFPE a été institué¹²⁷ afin de « compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la présente loi » (enveloppe dite n° 1) et de « favoriser des actions entrant dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance » (enveloppe dite n° 2)¹²⁸.

Le décret d'application du FNFPE n'a été publié que le 17 mai 2010 suite à la condamnation de l'État par arrêt du conseil d'État du 30 décembre 2009. Ce décret a fait l'objet d'avis consultatifs négatifs, a été très critiqué lors de sa publication¹²⁹ et 73 recours ont été formés devant les juridictions administratives¹³⁰.

¹²⁵ Rapport annuel de performance (RAP) 2013, analyse des résultats de l'indicateur 4.1 « Parts des audits des établissements et services réalisés conjointement avec les conseils généraux ».

¹²⁶ En effet, près de la moitié des magistrats interrogés indiquent ne pas être associés à la programmation des audits.

¹²⁷ Article 27 de la loi du 5 mars 2007.

¹²⁸ Suite à un amendement présenté par le gouvernement ; de façon relativement ambiguë, il était précisé que les charges induites s'élèveraient à la somme de 150 M€ sur trois ans dont 115 M€ à la charge des départements.

¹²⁹ En raison de la complexité de la clef de répartition de la première enveloppe (fondée sur le potentiel financier des départements et le nombre de bénéficiaires de l'ASE), de la composition du comité de gestion (six représentants de l'État, trois des départements et deux de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF)) et du manque de pérennisation des financements.

¹³⁰ Deux recours ont abouti, antérieurs à la publication du décret ; un seul est encore en cours. Le conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), a jugé que l'article 27 de la loi n'était pas inconstitutionnel et que la loi du 5 mars 2007 n'avait pas transféré de compétences nouvelles aux départements.

Au plan financier, outre la somme de 30 M€ prévue par la loi du 5 mars 2007 et versée par la CNAF, le fonds n'a été abondé par l'État qu'une seule fois (10 M€ en 2011) :

- 31 M€ ont fait l'objet de versements aux départements (1^{ère} enveloppe) répartis sur trois ans (2010 à 2012) ;
- un appel à projet a été lancé fin 2010 (2^{ème} enveloppe) visant à financer des actions sur trois ans et doté d'une enveloppe de 6 M€ (l'apport du fonds étant limité à 50 000€). 48 projets émanant de 32 départements ont été retenus sur 468 candidatures¹³¹ ;
- pour l'exercice 2014, 3 M€ ont été provisionnés.

La variété des projets¹³² et le faible montant alloué pour chacun obligent à faire le constat d'un saupoudrage et d'une absence de stratégie de la part de l'État, majoritaire dans la gestion du fonds.

De nombreuses associations ainsi que l'ADF réclament l'abondement du FNFPE aux fins, notamment, de soutien au financement de la prise en charge des MIE. Cette solution a été écartée lors de l'élaboration du protocole national du 31 mai 2013 car elle imposerait une modification du décret, notamment sur les critères d'affectation des fonds ; elle est à nouveau débattue.

A droit constant, et sous réserve des choix relatifs aux MIE, l'État pourrait faire du FNFPE un outil au service d'une stratégie nationale : appuyé sur des orientations données par l'instance nationale que la mission recommande de créer, il pourrait être abondé aux fins de soutenir les ODPE, instrument essentiel de pilotage territorial¹³³.

Recommandation n° 19. *Abonder le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) pour le consacrer au soutien des ODPE.*

3. CONDUIRE LE RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES INSTITUTIONNELLES ET PROFESSIONNELLES

Le renouvellement du système de protection de l'enfance au service des enfants et de leurs parents demande que les professionnels et leurs responsables continuent de modifier les organisations et les pratiques¹³⁴ dans la continuité des réformes renforçant les droits des usagers engagées depuis 1984 et réaffirmées en 2002¹³⁵.

¹³¹ Trois-quarts de ces projets étaient portés par des associations et 17 % par des conseils généraux.

¹³² Concernant l'aide à la parentalité, la protection des enfants vivant dans la précarité économique et la question des publics spécifiques.

¹³³ La seconde enveloppe financerait exclusivement, et de façon plus substantielle, des projets de développement de ces instances. Un apport annuel de 3 M€ permettrait de contribuer de façon conséquente aux projets portés par des départements (soit une aide annuelle de 100 000 € par projet pour 30 départements).

¹³⁴ Selon les magistrats interrogés, une éventuelle réforme devrait en priorité avoir pour objet d'améliorer le dispositif de prise en charge des mineurs et les pratiques des professionnels (et non la gouvernance nationale ou la clarification des textes).

¹³⁵ Loi du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la famille et de l'enfance et au statut des pupilles de l'État ; loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

3.1 Aider les acteurs à déterminer les équilibres pertinents entre prévention, protection administrative et protection judiciaire de l'enfance

3.1.1 *Entre repérage, prévention et action sociale, des équilibres à formaliser*

Un des objectifs de la loi du 5 mars 2007 était d'améliorer le repérage des enfants en situation de danger ou risquant de l'être.

Les professionnels rencontrés par la mission ont souligné que le repérage était effectivement de meilleure qualité depuis la mise en œuvre des dispositions de la loi. Les juridictions indiquent que ce repérage a été « *vraiment* » amélioré pour 30 % d'entre elles et « *un peu* » pour 50 % des réponses. Toutefois, les données sont aujourd'hui insuffisantes pour apprécier de la réalité de l'amélioration du repérage.

En outre, des études soulignent des difficultés dans le repérage des enfants en danger (cf. partie 1.2.4) témoignant de la nécessité de mieux former les professionnels et de développer également des campagnes d'information et de prévention.

Enfin, deux problématiques particulières doivent être traitées pour des professionnels dont l'exercice même des fonctions implique de nouer et de conserver des liens privilégiés avec les familles :

- le très faible nombre d'IP communiquées par les médecins libéraux, par ailleurs peu informés des modalités de leur transmission et tenus au secret professionnel, sans nécessairement avoir besoin de modifier les dispositions légales¹³⁶ ;
- un certain isolement des directeurs d'école du premier degré qui en outre ne bénéficient pas aisément, comme pour le second degré, de l'appui du service social en faveur des élèves et sont conduits à prendre contact avec le service social de secteur¹³⁷ .

La constitution des CRIP est maintenant effective dans tous les départements¹³⁸. Le rôle de centralisation des IP dévolu au département est reconnu par l'ensemble des acteurs concernés. La constitution d'une CRIP centralisée constitue une plus-value dans l'articulation des acteurs et la cohérence du traitement des IP. Toutefois, la géographie et les pratiques organisationnelles des départements peuvent les conduire à adopter des organisations déconcentrées.

¹³⁶ La proposition de loi déposée le 14 mai 2014 par la sénatrice Colette Giudicelli obligerait désormais le médecin à communiquer au procureur de la République tout élément laissant présumer des faits de violences sur une personne vulnérable en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique.

¹³⁷ Ce constat est renforcé par les réponses des magistrats, qui soulignent en outre la nécessité de renforcer l'implication des centres de loisir dans le repérage des enfants en danger. Ce dernier point est confirmé par les départements qui identifient les centres de loisir et les associations sportives comme les intervenants les moins informés des modalités de fonctionnement des CRIP. Les professions ou institutions suivantes ont été citées par les départements dans les proportions indiquées : près de 100 % pour les personnels médico-sociaux de l'éducation nationale, entre 60 et 70 % pour les professionnels des établissements publics du premier et du second degré ainsi que pour la police et la gendarmerie, de l'ordre de 50 % pour les professionnels de santé, 40 % pour les professionnels de la petite enfance.

¹³⁸ « *La mise en œuvre des CRIP [...] est aujourd'hui complètement acquise, puisque l'ensemble des départements disposent désormais d'une cellule départementale : 54 ont été créées avant la loi du 5 mars 2007 [...], 30 d'entre elles ayant été modifiées depuis lors afin de s'adapter aux exigences nouvelles posées par la loi ; 46 ont été créées après la loi du 5 mars 2007 [...] dont une majorité (23) a été créée en 2009* ». Rapport au parlement portant sur la mise en œuvre des cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des IP et des protocoles départementaux. Ministère des affaires sociales et de la santé. Ministère délégué chargé de la famille. 2013. En outre, près de 70 % des juridictions ont indiqué avoir signé un protocole avec le département.

Dans ce cas, le risque d'une approche trop différenciée des situations sur un même département est accru et doit être compensé, comme l'ont organisé certains départements visités.

Dans ces situations, il est important que la cohérence de l'évaluation des IP et de la politique de signalement soit garantie par un dispositif départemental d'animation et de supervision.

Recommandation n° 20. *Pour les départements, dans le cas où n'a pas été créée une CRIP centralisée, s'assurer qu'un dispositif de coordination est mis en œuvre.*

Modalités de fonctionnement de la CRIP du département de Vaucluse

Nom : antenne de liaison enfance en danger (ALED)

Date de création : septembre 2009

Actes constitutifs : un protocole multi partenarial (conseil général, préfecture, présidents et procureurs de la République des deux TGI, DTPJJ, éducation nationale et établissements de santé d'Avignon) et un règlement intérieur

Type : centralisée pour la réception des informations et leur qualification en IP et pour les échanges avec le parquet. Décentralisée s'agissant de l'évaluation des situations individuelles

Composition : un chef de service, une adjointe, un psychologue à tiers-temps, deux assistantes de gestion et demi. Lorsque cela se justifie, le médecin chef de service de la PMI peut être mobilisé par la CRIP

Spécificités du mode de fonctionnement

Chaque IP fait l'objet d'une réponse à l'émetteur

Evaluation faite par les unités territoriales et décision prise, à ce niveau, par le chef de service.

Le niveau central vérifie la conformité aux critères légaux de la décision

Trame de rapport commune aux unités territoriales mais qui n'empêche pas des disparités dans les évaluations

Contact unique des deux parquets

Réunion semestrielle de suivi avec l'ensemble des signataires du protocole (actuellement annuelle)

Résultats obtenus

Collaboration de l'ensemble des signalants (très faible nombre d'envoi direct au parquet)

Clés du succès

Caractère centralisé « en entrée » et « en sortie » du dispositif

Elaboration et large diffusion d'un guide de l'IP en 2012 (y compris centres de loisirs, médecins généralistes et pédiatres libéraux)

Formation systématique des nouveaux arrivants dans le département (directeurs d'école notamment¹³⁹)

Rappel du fonctionnement par courrier en cas de non-respect des circuits (ex : envoi direct aux parquets)

Présence d'une ressource médicale

¹³⁹ Le plus grand nombre d'IP provient de l'éducation nationale (329/1318 déclarations classées en IP en 2012) puis des services du conseil général (313/1318).

Points à améliorer

Etablir des modalités d'échange plus construite avec les juges des enfants afin notamment que la CRIP soit informée des ouvertures en assistance éducative sur requête des particuliers et saisine d'office

Enfin, la mission a observé lors de ses déplacements que les parquets des juridictions jouent pleinement leur rôle de filtre dans l'analyse des signalements¹⁴⁰ ; la pratique de plusieurs magistrats du parquet consistant à motiver la requête adressée au juge des enfants en regard des critères de l'article L. 226-4 du CASF constitue un moyen complémentaire de ne pas effectuer de saisines injustifiées.

Pour 93 % des parquets ayant répondu au questionnaire, la proportion des signalements non justifiés est inférieure à 10 %, principalement pour une insuffisante caractérisation du danger¹⁴¹ ; 24 % des juges des enfants estiment que la loi du 5 mars 2007 a « vraiment » amélioré la pertinence de leur saisine par les parquets et « un peu » pour 46 % des réponses. Si 62 % d'entre eux indiquent que certaines saisines leur paraissent injustifiées, ces dernières sont rares¹⁴².

La mission relève que les acteurs ont intégré les principes posés à l'article L. 226-4 du CASF.

Des divergences dans l'organisation des circuits de transmission des IP¹⁴³ peuvent cependant être relevées : les services départementaux, les services de l'Etat et les juridictions ne traitent pas de manière semblable les informations relatives à l'absentéisme scolaire. Ainsi, la voie de l'information directe au procureur de la République est fréquente dans certains départements, alors que dans d'autres elle est exceptionnelle.

De la même manière, des différences de pratiques existent dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 40-1 du code de procédure pénale¹⁴⁴ pour les « incivilités » commises par les mineurs au sein des établissements scolaires ou les infractions constatés à l'encontre de parents sur leurs enfants. Les protocoles relatifs à la transmission des IP manquent parfois de clarté sur ces points¹⁴⁵. A l'inverse, l'instauration d'une CRIP centralisée renforcée par un protocole partenarial permet de mieux réguler les circuits de transmission et de limiter, à bon escient, le nombre des informations transmises directement aux parquets. Une analyse des pratiques et des circuits mis en œuvre permettrait d'identifier les organisations les plus conformes aux besoins des mineurs et de leurs parents.

¹⁴⁰ Plus de 75 % des départements interrogés considèrent quant à eux que les transmissions qu'ils font au parquet sont pleinement justifiées.

¹⁴¹ L'insuffisance de travail avec la famille sur sa collaboration aux mesures de protection n'est donc pas la première explication avancée par les parquets.

¹⁴² Elles représentent moins de 5 % des saisines pour 71 % des réponses des juges des enfants et moins de 10 % pour 96 % d'entre elles.

¹⁴³ Plus de 80 % des départements interrogés déclarent l'existence d'un protocole relatif aux IP. Près de 85 % de ces protocoles sont cosignés par l'autorité judiciaire. Il est appliqué (« systématiquement » ou « régulièrement ») dans plus de 95 % des cas.

¹⁴⁴ Obligeant les autorités constitués, les officiers publics et fonctionnaires à aviser le procureur de la République de toute infraction dont il acquiert la connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

¹⁴⁵ Le département de la Sarthe a actualisé en 2012 le protocole de coordination pour la protection de l'enfance afin d'apporter des précisions sur la mise en œuvre des dispositions de l'article 40-1 du code de procédure pénale. Cette actualisation va dans le sens de l'avis de la commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) du 27 juin 2013 sur le droit au respect de la vie privée et familiale et les placements d'enfants en France et de la première préconisation du compte-rendu de la mission confiée par le Défenseur des droits et son adjointe, la Défenseure des enfants, à M. Alain Grevot, délégué thématique sur l'histoire de Marina (30 juin 2014).

Recommandation n° 21. Déterminer des bonnes pratiques de transmission et d'orientation des informations préoccupantes et des signalements.

Les professionnels ne font en revanche pas apparaître de difficultés d'articulation entre protection de l'enfance et procédure pénale quand le caractère pénal de la situation est prégnant. La mission considère cependant que ces articulations pourraient être mieux formalisées au sein des parquets¹⁴⁶. Enfin, la trop longue durée des procédures pénales ouvertes à l'encontre de parents constituent une difficulté quant à la sécurisation de la situation des enfants victimes bénéficiant de mesures d'assistance éducative¹⁴⁷.

L'attention renforcée portée à l'évaluation des situations susceptibles de relever d'une intervention administrative ou judiciaire a produit des modifications dans l'exercice du travail social et, largement aussi, dans la posture professionnelle des travailleurs sociaux. L'évaluation d'une situation est, dans plusieurs des départements visités, effectuée par un binôme (assistant de service social et puéricultrice ; éducateur et assistant de service social) afin de bénéficier de compétences complémentaires et pour renforcer l'objectivité. La confirmation du caractère « préoccupant » d'une information transmise sur une situation jusqu'alors inconnue des services sociaux ou l'évolution sensible et péjorative d'une situation déjà connue mérite une grande attention. Ce processus, dit de « qualification » d'une information peut prendre de quelques semaines à plusieurs mois. A moyens constants, deux effets principaux sont observés :

- le temps de travail est consacré à l'évaluation et non à l'aide ou l'accompagnement des personnes,
- une posture de compréhension est nécessaire, qui éloigne de l'empathie et rapproche de la vérification.

Certains responsables de terrain ont décrit un phénomène de « bureaucratisation » où les travailleurs sociaux accorderaient tellement d'importance à la qualité du document d'évaluation qu'ils en oublieraient les difficultés réelles que rencontrent les personnes. Il est également déploré la diminution de l'investissement dans la prévention. D'autres, au contraire, ont souligné la mise en œuvre de méthodes d'évaluation remplaçant un « à peu près » prévalant antérieurement. L'introduction par la loi de 2007 de la notion d'IP et la constitution des CRIP ont des effets sur les pratiques professionnelles bien au-delà du seul repérage des enfants en danger ou risque de danger qui peuvent nuire à l'objectif recherché. Par exemple, l'attention soutenue portée à la recherche de la collaboration des parents peut conduire à différer la mise en œuvre de la protection de l'enfant. *A contrario*, la seule constatation de la non-collaboration des parents pourrait surdéterminer l'intervention au détriment d'un travail d'accompagnement.

Recommandation n° 22. Étudier les effets de la montée en charge de l'évaluation des situations sur l'accompagnement social.

¹⁴⁶ Cf. par exemple le rapport IGAS-IGSJ d'évaluation de l'ordonnance de protection, 2013.

¹⁴⁷ Sans partager la proposition d'instituer une audience aux termes de six mois d'information formulée par le groupe de travail « De nouveaux droits pour les enfants » précité, la mission relève toutefois que la difficulté est réelle et que l'instauration d'un point d'étape à six mois entre le procureur de la République, le juge d'instruction et le juge des enfants serait de nature à favoriser la cohérence des décisions.

3.1.2 *Soutenir la progression de la protection administrative*

A. Des articulations entre protection administrative et judiciaire globalement réglées par les textes

En précisant les critères fondant l'obligation pour le PCG d'aviser le procureur de la République de la situation d'un enfant en danger, le législateur a en 2007 poursuivi deux objectifs : mieux formaliser les circuits de signalement et promouvoir la protection administrative, laquelle ne porte pas atteinte aux droits et libertés des parents.

La majorité des professionnels rencontrés ne demandent pas de modification de ces critères¹⁴⁸. A la question posée des points sur lesquels une éventuelle réforme devrait porter, dans les sept items à classer par ordre d'importance, les juridictions placent en troisième et quatrième position la clarification des textes et celle des compétences respectives des départements et de l'autorité judiciaire.

Aussi, la critique portée à la rédaction actuelle de l'article L. 226-4 du CASF afin d'introduire un cas supplémentaire de signalement par le PCG au procureur de la République « *en cas de danger grave et manifeste* » est minoritaire. Ce point avait fait l'objet de nombreux débats lors des travaux parlementaires et la volonté de favoriser la mise en œuvre des mesures de protection administrative, dès lors que les titulaires de l'autorité parentale sont favorables aux mesures d'aide proposée par le département, a conduit à ne pas introduire ce cas de signalement.

Plusieurs raisons conduisent la mission à considérer qu'il n'est pas opportun de modifier la rédaction de l'article L. 226-4 du CASF sur ce point¹⁴⁹.

Premièrement, le fait de considérer le cadre judiciaire d'intervention comme le seul adapté à la protection efficace des enfants en situation de grave danger, même si les parents sont favorables à la mise en œuvre de mesures de protection administrative, n'est étayé par aucune étude concrète. En outre, considérer que l'ajout du critère « *de danger grave et manifeste* » clarifierait les champs de compétences paraît hypothétique tant cette formulation est susceptible de degrés d'interprétation variables par les professionnels. En revanche, les précisions apportées en 2007 par le législateur à la notion de danger par l'ajout d'éléments relatifs au développement physique, psychologique et affectif de l'enfant qui sont objectivables et mesurables par des professionnels, de même que les guides et méthodes d'évaluation¹⁵⁰ des IP promus par des départements¹⁵¹ afin de sécuriser les pratiques de leurs personnels, sont de nature à favoriser la bonne mise en œuvre des articulations entre les services de l'Etat, le département et les juridictions. Comme pour l'élaboration et la diffusion de ces guides et méthodes auprès de l'ensemble des professionnels concernés, l'ONED pourrait soutenir la recherche de consensus sur l'analyse des éléments caractérisant le danger auquel un enfant est exposé.

¹⁴⁸ Les départements interrogés considèrent que les conditions de saisine du procureur de la République fixées par l'article L. 226-4 du CASF ont induit une évolution des pratiques très nette pour les cadres ASE, les travailleurs sociaux, les procureurs de la République et les juges des enfants. 80 % d'entre eux précisent que la rédaction actuelle de cet article conduit à une répartition claire des compétences entre les autorités administrative et judiciaire.

¹⁴⁹ Le raisonnement s'applique également à l'hypothèse faisant de l'ouverture d'une procédure pénale un cas de signalement obligatoire au procureur de la République en assistance éducative.

¹⁵⁰ Voir le référentiel construit par le CREA Rhône-Alpes dans le cadre d'un appel d'offre de l'ONED ou par exemple, la méthode Alföldi et plus généralement la préconisation n° 5 du compte rendu de la mission confiée par le défenseur des droits précité qui invite à la formalisation d'un référentiel national pour l'évaluation des IP.

¹⁵¹ Les départements interrogés sont plus de 60 % à disposer d'un référentiel d'évaluation des IP.

Deuxièmement, si le critère dit « du conflit » a été formellement introduit pour clarifier l'articulation entre le PCG et le procureur de la République dans le CASF sans être également transposé dans le code civil aux articles régissant les compétences du juge des enfants, il doit être souligné que ce critère est consubstantiel à l'intervention du juge judiciaire. Il n'est d'ailleurs pas une innovation en 2007 puisqu'il avait été retenu par la jurisprudence dans une décision ancienne et était présent dans la rédaction antérieure de l'article L. 226-4 du CASF¹⁵². Sollicitée par la mission, l'étude du service de documentation, des études et du rapport de la cour de cassation indique que le contentieux sur ce point n'a pas augmenté après la promulgation de la loi du 5 mars 2007. De façon générale, le contentieux sur l'application de la loi de 2007 est faible.

Enfin, rien n'interdit au procureur de la République d'accepter de traiter un signalement, si les informations qui lui sont transmises légitimement qu'une intervention judiciaire soit ordonnée et qu'il considère en opportunité que le cadre de protection administrative serait préjudiciable à un mineur.

Recommandation n° 23. Pour les départements, généraliser l'usage de méthodes d'évaluation des situations portées à la connaissance des CRIP.

B. Un lent mouvement de déjudiciarisation

La non-déjudiciarisation de la protection de l'enfance est souvent invoquée et considérée comme un échec de la loi du 5 mars 2007. L'étude des données quantitatives et une approche qualitative partielle amènent à nuancer ce point de vue.

Après une croissance du recours à la protection judiciaire continue entre 1990 et 2006, les derniers chiffres publiés par l'ONED montrent que le taux global de judiciarisation (proportion de mesures judiciaires par rapport au nombre de mesures administratives en cours au 31 décembre de chaque année) baisse très lentement même s'il reste à un niveau très élevé : de 82 % en 2003 à 79 % en 2011. Par ailleurs, le nombre de mineurs suivis en protection de l'enfance rapporté au nombre total de mineurs en France augmente moins vite qu'avant 2007 et le nombre ainsi que la proportion de mesures administratives progressent lentement mais régulièrement (*cf.* tableau en annexe n° 10).

Ces données doivent être rapprochées du contexte de crise économique actuelle et de l'augmentation des informations transmises aux CRIP et aux parquets¹⁵³. Tous les intervenants entendus ont fait part d'une aggravation des situations de danger notamment en raison du cumul de facteurs de risque.

Par ailleurs, les flux croissants d'accueil de MIE à l'ASE (autour de 4000 par an¹⁵⁴) contribuent à la hausse du taux de judiciarisation.

¹⁵² « Lorsqu'un mineur est victime de mauvais traitements ou lorsqu'il est présumé l'être, et qu'il est impossible d'évaluer la situation ou que la famille refuse manifestement d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance, le président du conseil général avise sans délai l'autorité judiciaire et, le cas échéant, lui fait connaître les actions déjà menées auprès du mineur et de la famille concerné ».

¹⁵³ 71 % des responsables de CRIP interrogés concluent à une hausse des IP depuis 2007, expliquée à 62 % par une meilleure identification de la CRIP et le développement de partenariats et à 11 % par l'augmentation des problématiques socio-économiques familiales liées à une hausse de la précarité (7^{ème} rapport ONED, mars 2012).

¹⁵⁴ Selon les données rassemblées par la mission d'évaluation du protocole national MIE.

C. Quel point d'équilibre entre protection administrative et judiciaire ?

Aucune étude de prévalence nationale ou issue de travaux étrangers ne permet d'évaluer le nombre d'enfants qui devraient relever de la protection administrative ou de la protection judiciaire ; les différences entre dispositifs ne permettent pas de comparaisons avec les systèmes étrangers.

Les constats effectués ont montré que la décision de signalement à l'autorité judiciaire est le résultat de processus et d'arbitrages complexes prenant en compte de façon déterminante l'offre de service administrative et judiciaire ; cet équilibre est donc variable¹⁵⁵ selon les départements et dépend de la complémentarité des dispositifs judiciaires et administratifs.

Ceci explique vraisemblablement le fait qu'à l'exception de certains cadres de direction des services départementaux, presque aucun professionnel n'a spontanément évoqué l'existence d'une problématique liée à une « sur-judiciarisation » ou des dysfonctionnements des saisines¹⁵⁶.

Ainsi, les professionnels de terrain estiment à la fois que les saisines du juge des enfants sont justifiées et qu'il serait possible d'augmenter le nombre de situations suivies dans le cadre administratif.

D. Un recours à la protection administrative qui dépend des cultures, des pratiques et des moyens dédiés

Il a été constaté une certaine persistance de la « culture du judiciaire » : l'idée que le juge des enfants est le seul véritable protecteur de l'enfance en danger et aussi la difficulté pour les professionnels de dépasser le modèle de « l'aide contrainte ».

Les freins (cf. annexe n° 11) à la mise en œuvre de mesures administratives en début d'intervention relèvent souvent du manque de moyens (notamment en AED), de questions d'organisation et de savoir-faire insuffisamment développés mais aussi de difficultés des acteurs face à une prise de risque. Quant au passage du cadre judiciaire au cadre administratif, il reste ponctuel, plusieurs professionnels évoquant un « effet cliquet ». Sont mis en avant le manque de place en AED, la crainte de déstabiliser les situations mais surtout, le refus des familles de changer d'interlocuteurs¹⁵⁷.

La poursuite de la professionnalisation de la protection administrative, d'un travail sur son sens et ses pratiques est, dès lors, la condition de l'accélération de la déjudiciarisation.

¹⁵⁵ Cf. 9^{ème} rapport de l'ONED pages 97 et suivantes.

¹⁵⁶ Les magistrats font état de signalements et saisines globalement justifiés (cf. partie 3-1-1) ; les observations effectuées n'ont pas démontré de défaut de tri de la part des parquets ; par ailleurs, le nombre des saisines des juges des enfants sur requête de tiers ou d'office est baisse constante. Si les juges des enfants soulignent pour 66 % d'entre eux être saisis « trop tardivement », cette affirmation doit être relativisée car elle repose très largement sur un ressenti professionnel et seulement pour 16 % des réponses sur une étude partagée avec le parquet et/ou le département ou la DTPJJ.

¹⁵⁷ Les réponses au questionnaire montrent que 40 % des juges des enfants ne savent pas quelle est la proportion de situations faisant l'objet d'un retour en protection administrative et 34 % l'estiment inférieure à 5 %. Pour 90 % d'entre eux, cette proportion est stable alors que pour 74 %, « elle devrait être plus importante ». Les freins les plus cités sont de façon quasi équivalente autour de 50 % le « refus des parents », « l'absence de proposition de l'ASE », le « défaut d'évaluation de cette orientation » et « l'absence de proposition du service éducatif ».

E. L'évolution du métier de juge des enfants confortée par la loi du 5 mars 2007

Le législateur de 2007 a maintenu le modèle français de justice des mineurs, différent du modèle présent à l'étranger du « juge arbitre » des conflits entre usager et administration¹⁵⁸.

Aujourd'hui, la mission fait le constat de relations entre autorité judiciaire et départements globalement non conflictuelles et inscrites dans des systèmes territoriaux spécifiques.¹⁵⁹

Ainsi, l'évolution des pratiques s'inscrit dans les orientations fixées par la loi du 5 mars 2007 visant la diminution du nombre de situations dont est saisi le juge. Celles-ci, les plus complexes, nécessitent un investissement important dans le suivi, au-delà de la seule définition du cadre général et d'un arbitrage entre parents et départements qui relèveraient d'un « mandat global ».

La généralisation de ce mandat global, promu par de nombreux observateurs en 2007 et plus récemment par la cour des comptes¹⁶⁰, n'est plus sollicitée sur le terrain. Le modèle tutélaire français de justice des mineurs¹⁶¹, fondé sur la relation avec le justiciable et dont l'objet est de protéger mais aussi de « rendre capable », est conforté parallèlement à un renouveau du système de protection administrative

3.1.3 *Ne pas opposer protection de l'enfance et enfance délinquante*

La politique de « recentrage au pénal » menée par le ministère de la justice entre 2008 et 2013 a accentué la spécialisation de la PJJ en direction des mineurs suivis dans le cadre de l'ordonnance de 1945. Sur le terrain, les interlocuteurs de la mission distinguent nettement « mineurs relevant de la PJJ » et « mineurs relevant de l'ASE » mais tous reconnaissent l'existence d'un *continuum* entre le danger en protection de l'enfance et le risque de commettre des actes de délinquance. La double compétence, civile et pénale, du juge des enfants répond à cette réalité. La mise en œuvre concomitante ou successive de mesures pénales et relevant de la protection de l'enfance (administrative ou judiciaire) peut faire l'objet de difficultés ou de questionnements pratiques mais aucun interlocuteur de la mission n'a soulevé d'objection de principe.

¹⁵⁸ La loi du 5 mars 2007 a développé les pouvoirs d'intervention du juge des enfants dans le suivi des mesures.

¹⁵⁹ La majorité des magistrats interrogés indiquent, par exemple, que les cadres de l'ASE « prennent de plus en plus en considération les contraintes propres à l'action judiciaire ». Pour les départements interrogés, la réponse est moins éloquente. 40 % d'entre eux estiment que les magistrats essaient de prendre en compte leurs contraintes « selon les cas et selon les magistrats ». Pour près de 30 % d'entre eux, « il y a encore de très grandes différences d'approche » et 20 % « de plus en plus ».

¹⁶⁰ La cour des comptes préconise l'extension du mandat global à l'AEMO.

¹⁶¹ Notion qui concerne également le juge d'application des peines et le juge des tutelles, modélisée et très bien décrite dans le rapport de l'IHEJ précité.

Les difficultés principalement citées et observées concernent la recherche de lieux d'accueil appropriés ainsi que la continuité et la cohérence de la prise en charge éducative pour des jeunes, souvent adolescents, qui réitèrent des actes de délinquance et sont sujets de procédures pénales successives, avec leurs logiques propres¹⁶². Par ailleurs, la mise en œuvre de suivis éducatifs au civil dans la continuité de mesures éducatives pénales qui se sont achevées pose la question de la « réversibilité » des parcours, de la possibilité pour les acteurs de considérer un jeune autrement que comme un auteur de délits.

Une réouverture limitée par la DPJJ de la possibilité pour ses services de mettre en œuvre des mesures civiles¹⁶³ renforcerait la continuité et la cohérence des prises en charge de certains de ces jeunes.

Plusieurs interlocuteurs ont souligné l'intérêt et les difficultés inhérentes à la transmission d'informations de nature pénale entre les services de la justice et les départements faute de références au niveau national dont la production s'avérerait donc utile.

Recommandation n° 24. *Favoriser la fluidité des parcours des mineurs ayant commis des actes de délinquance et relevant de la protection de l'enfance.*

3.2 Mieux inscrire le respect des droits des usagers dans les pratiques professionnelles

3.2.1 Donner toute sa place et son sens à la protection administrative

Encore trop faiblement développée, la protection administrative souffre d'une image négative et d'un manque de visibilité qui ont peu évolué depuis 2007. En témoigne notamment la persistance de l'usage de l'expression « protection administrative »¹⁶⁴ au détriment de celle de « protection sociale » retenue dans la rédaction de la loi du 5 mars 2007.

Sauf rares exceptions, parents et jeunes rencontrés par la mission ont expliqué leur situation sans référence à un cadre légal sauf en cas d'intervention d'un juge des enfants. Ainsi, la protection administrative reste souvent définie par ce qu'elle n'est pas. Du côté des professionnels, les dispositifs de prise en charge sont évoqués comme relevant indifféremment de la protection administrative et judiciaire ou alors de la prévention (*cf.* partie 1.1.1).

Comme l'ont souligné des professionnels de plusieurs départements ainsi que des parents, l'image de l'ASE reste globalement négative : celle d'une administration « *qui prend les enfants plus qu'elle n'aide les familles* ». Cette défiance peut être un obstacle à la mise en œuvre d'actions de prévention ou de protection¹⁶⁵.

¹⁶² Une recherche en cours devrait apporter des éclairages sur ces parcours : « *Trajectoires sociales, carrières judiciaires et politiques pénales : une analyse quanti-qualitative de trois populations de mineurs passés par le TGI de Nanterre* ». Laurent Bonelli, Paris X Nanterre.

¹⁶³ Comme pour les jeunes majeurs (*cf.* partie 1.1.2).

¹⁶⁴ Ce qui a conduit la mission à faire usage de cette seule expression.

¹⁶⁵ Selon certains juges des enfants, le sentiment de culpabilisation (voire de stigmatisation des familles) est à rapprocher de l'introduction dans les textes du critère de non-collaboration des parents (« *ils n'ont pas accepté l'aide de l'ASE* »).

L'image du juge des enfants est plus complexe : à la fois recours et menace, « mauvais juge » et « bon juge » comme le présente un sondage¹⁶⁶ où 83 % des personnes interrogées pensent « *préférable d'aller directement chez le juge plutôt que de rechercher une solution négociée dans un cadre juridique pour le placement d'un mineur en danger* ».

Le renforcement et la valorisation de sa spécificité devraient profiter à la protection administrative. Cette évolution serait convergente avec le 9^{ème} rapport de l'ONED¹⁶⁷ qui propose une réflexion approfondie sur le sens de la contractualisation et les pratiques.

Les échanges avec les professionnels de terrain et des parents font ressortir l'utilité d'un travail de formalisation des interventions en protection administrative. Cette formalisation doit se traduire notamment dans des documents, tels le « contrat » entre parents et président du conseil départemental, la mise en œuvre et la description de processus ainsi que par l'information sur les droits, particulièrement les droits de recours.

Actuellement, l'intervention du barreau en protection administrative est quasiment inexistante¹⁶⁸. Si les avocats rencontrés restent partagés¹⁶⁹ sur cette intervention, la mission souligne le grand intérêt de l'investissement d'un barreau spécialisé, tant en protection judiciaire qu'administrative, afin de soutenir des familles souvent fragiles et, selon les termes d'un avocat, de « *mettre de l'huile dans les rouages* »¹⁷⁰.

Enfin, le développement de modes de régulation entre l'ASE et les parents renforcerait la confiance de ces derniers dans l'institution et faciliteraient l'exercice des actions sociales et éducatives (comme le développement des médiateurs et la possibilité d'être assisté par un tiers introduite par la loi du 6 juin 1984¹⁷¹ et plus généralement l'ensemble des avancées législatives et réglementaires intervenues depuis lors)¹⁷².

L'objectif est de faire évoluer les processus administratifs et leur perception afin de valoriser la proximité de l'action sociale départementale reposant sur une organisation complète¹⁷³ dédiée à l'aide aux enfants et à leurs parents.

Recommandation n° 25. *Donner toute sa place à la protection administrative en renouvelant le cadre d'intervention de l'ASE en relation avec ses bénéficiaires.*

¹⁶⁶ Enquête « *Opinion des français sur la justice* », novembre 2013 (3003 personnes interrogées), (SDSE), ministère de la justice.

¹⁶⁷ Voir la partie « *Travailler* » l'accord avec les familles : des expériences de mesures contractuelles en protection de l'enfance.

¹⁶⁸ La protection de l'enfance fait également l'objet de très peu de demandes dans le cadre des consultations et permanences gratuites.

¹⁶⁹ Certains d'entre eux au sein des commissions spécialisées « mineur » craignent que la présence d'un avocat aux côtés de parents n'entraîne la judiciarisation de la situation dans la mesure où ce serait interprété comme le signe de l'existence d'un conflit. Par ailleurs, la mission n'ignore pas les difficultés relatives à l'aide juridictionnelle, inexistante en la matière.

¹⁷⁰ Le Défenseur des droits a pris position en ce sens.

¹⁷¹ Loi 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 et décret du 23 août 1985 relatif aux droits des parents et des enfants.

¹⁷² Résumées dans la note 3 – ONED 2009 « *Les étapes successives dans la construction législative des droits des usagers en protection de l'enfance* ». Pascaline Chamboncel-Saligüe.

¹⁷³ Le rôle des commissions pluridisciplinaires, voire la place des élus, comme dans de nombreux pays européens, peuvent servir de référence dans le cadre de la protection administrative.

3.2.2 Associer les usagers aux modalités de leur prise en charge

Associer les usagers aux modalités de leur prise en charge pose, en protection de l'enfance, des questions particulières compte tenu des situations de fragilité de certains parents et de l'incapacité juridique des enfants.

Les prescriptions du CASF introduites par la loi du 2 janvier 2002¹⁷⁴ se mettent lentement en œuvre : le conseil de la vie sociale et le document individuel de prise en charge (DIPC) prennent peu à peu leur place. La mise en œuvre de ces dispositions doit être plus soutenue et un bilan du fonctionnement des conseils de la vie sociale en protection de l'enfance serait opportun.

De plus en plus d'établissements organisent des groupes de paroles d'enfants ou de parents. Ainsi, dans le Val-de-Marne, la Vie au Grand Air réunit régulièrement les parents des enfants qui lui sont confiés pour évoquer leurs conditions de vie.

D'autres modalités institutionnelles de consultation des usagers ont été instaurées. L'ONED relève dans son 9^{ème} rapport que, bien que le CASF ne le prévoie pas, un tiers des ODPE comprennent des représentants des usagers. Cette participation est cohérente avec leur présence prévue par le CASF dans les commissions de sélection des appels à projets.

Les départements s'appuient sur des associations d'usagers comme le Fil d'Ariane, REVE, le Petit Prince¹⁷⁵ mais généralement une association départementale d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'Etat et des personnes admises ou ayant été admises à l'ASE (ADEPAPE). Ces 76 ADEPAPE sont regroupées au sein d'une fédération nationale (FNADEPAPE)¹⁷⁶. Elles sont, avec les associations familiales¹⁷⁷, les seules associations reconnues par la loi ce qui leur confère un statut spécial. D'ailleurs, depuis 2010, l'ONED a désigné la FNADEPAPE pour représenter les usagers au conseil d'administration de l'ANESM.

Enfin, la loi demande à l'Etat, aux départements et aux communes d'apporter leur concours au financement de ces associations¹⁷⁸. Pourtant, certains départements se désengagent peu à peu et l'ADF a soutenu des projets de modification du CASF pour les dispenser de cette contribution. Une telle évolution va à l'encontre du développement de la place des usagers soutenu par le législateur.

Recommandation n° 26. *Développer les groupes de parole de parents et d'enfants.*

Recommandation n° 27. *Soutenir la création et le fonctionnement des associations représentant les usagers.*

3.2.3 Garantir l'effectivité des droits procéduraux

Des observations sur trois points essentiels seront ici évoquées : l'accès à leur dossier par les usagers ; l'appel des décisions des juges des enfants ; l'exécution des décisions.

¹⁷⁴ Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

¹⁷⁵ Rencontres en Ile-de-France, dans le Finistère et dans le Nord.

¹⁷⁶ Voir le site de la fédération : www.fnadepape.org.

¹⁷⁷ Union nationale (régionale et départementale) des associations familiales (UNAF), URAF et UDAF.

¹⁷⁸ Article L. 224-11 du CASF.

➤ *Permettre l'accès aux dossiers administratifs et judiciaires*

La mission a été alertée par des usagers sur les difficultés d'accès à leur dossier ouvert dans les services de l'ASE. Ils ont décrit des refus opposés à leur demande de consultation et ont indiqué que le manque de temps était souvent la seule explication qui leur avait été donnée. Ils ont souligné que ce défaut ne leur a pas permis de comprendre une partie des débats à l'audience et certaines préconisations de prise en charge voire les raisons ayant justifié le placement de leurs enfants.

Des jeunes ont eux aussi expliqué leurs difficultés pour être informés avant l'audience de ce qui allait être discuté.

Si l'accès au dossier d'assistance éducative est effectif et généralement bien organisé dans les juridictions, la critique principale tient à la transmission tardive des rapports des services éducatifs aux juridictions de première instance ou d'appel. Les justiciables, contraints de prendre connaissance des éléments communiqués aux magistrats parfois le jour même de l'audience, peinent à préparer leur défense. Les avocats et les magistrats confirment cette situation qu'ils relient aux processus d'élaboration et de validation des rapports des établissements et services de l'ASE.

Une analyse approfondie de ces processus pour les adapter aux exigences des principes fondamentaux de la procédure judiciaire garantissant les droits de la défense et le débat contradictoire à l'audience doit être conduite. Elle apparaît d'autant plus indispensable que ce droit a été ouvert par un décret de 2002¹⁷⁹ et que le site www.service-public.fr explique en détail comment procéder¹⁸⁰.

Recommandation n° 28. *Dans les départements, organiser l'accès des usagers à leur dossier administratif.*

Recommandation n° 29. *Organiser la transmission des rapports de fin de mesure aux juridictions dans des délais permettant l'exercice des droits des enfants et de leurs parents.*

➤ *Garantir pour toutes les situations un appel utile*

Compte tenu de la charge de travail et des modalités d'audiencement des chambres des mineurs, les délais d'examen des affaires en assistance éducative peuvent conduire à rendre inefficace le recours à l'appel pour les parents ou les enfants. Ces délais parfois longs conduisent ainsi la cour d'appel à statuer à une date proche de l'échéance de la mesure de protection ou encore à examiner inutilement une décision dans des situations où le juge des enfants a d'ores et déjà modifié les mesures en cours.

¹⁷⁹ Décret n° 2002-321 du 16 mars 2002 modifiant le nouveau code de procédure civile et relatif à l'assistance éducative. Voir l'article 1187 du code de procédure civile.

¹⁸⁰ Il permet de télécharger le document Cerfa de demande de consultation du dossier d'assistance éducative du tribunal pour enfants.

Concernant la maîtrise des délais d'examen des appels, la mission a relevé des différences d'organisation. Des cours d'appel audiencent à réception du dossier, d'autres fixent l'audience dès la déclaration d'appel afin de mieux piloter leur calendrier d'audience¹⁸¹. L'évaluation des charges de travail, l'harmonisation des pratiques notamment en matière d'audiencement et les modalités de communication des dossiers entre les tribunaux pour enfants et les chambres des mineurs pourraient être examinées au sein d'un groupe de travail.

La plus-value de l'audience devant la cour d'appel a été soulignée tant par les professionnels que les parents entendus par la mission. Offrant à ces derniers un temps supplémentaire d'audition pour exposer leurs points de vue, l'audience devant la chambre des mineurs permet à la cour d'appel d'exercer un contrôle approfondi sur les décisions des juges des enfants mais aussi d'en expliciter aux parties les motivations et objectifs.

➤ *Garantir l'exécution des décisions judiciaires*

Enfin, doit être soulignée la jurisprudence récente du tribunal administratif de Pontoise¹⁸² enjoignant l'ARS d'Ile-de-France à prendre toutes dispositions utiles pour garantir l'effectivité d'une orientation MDPH et celle du conseil d'Etat¹⁸³ consacrant la recevabilité de la requête d'un MIE devant le juge des référés pour la sauvegarde d'une liberté fondamentale.

Les conséquences de cette jurisprudence doivent être analysées afin que l'Etat et les départements organisent leurs services pour répondre aux besoins de mineurs susceptibles d'y avoir recours. En effet, elle est susceptible de s'appliquer à d'autres situations, notamment aux mesures judiciaires en attente d'exécution.

En réponse au questionnaire, 62 % des juges des enfants indiquent que des décisions de placement notifiées sont en attente d'exécution et 54 % pour les mesures d'AEMO¹⁸⁴. Pour la très grande majorité d'entre eux, ces listes d'attentes s'expliquent par un manque structurel de capacité des structures (respectivement 75 % pour les établissements et 83 % pour les services de milieu ouvert). Mais cette analyse doit être relativisée car 74 % des juges des enfants indiquent ne pas avoir mis en œuvre un outil de suivi de l'exécution des décisions prononcées et n'ont donc pas une vision globale en la matière¹⁸⁵.

¹⁸¹ D'une manière générale, les cours d'appel pourraient mieux maîtriser ces délais si leur outil informatique leur permettait de déterminer dans le délai global d'examen des affaires, celui imputable à la transmission des dossiers par les tribunaux pour enfants. Enfin, les difficultés liées à la communication des dossiers sont également liées au moindre développement de la numérisation en assistance éducative.

¹⁸² TA Pontoise, ordonnance de référé du 7 octobre 2013.

¹⁸³ « Si un mineur non émancipé ne dispose pas, en principe, de la capacité pour agir en justice, il peut cependant être recevable à saisir le juge des référés, lorsque des circonstances particulières justifient que, eu égard à son office, ce dernier ordonne une mesure urgente sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; que tel est notamment le cas lorsque, comme en l'espèce, le mineur étranger isolé sollicite un hébergement d'urgence qui lui est refusé par le département, auquel le juge judiciaire l'a confié ; que la fin de non-recevoir opposée par le département à l'appel de M. A...doit, dès lors, être écartée ». Conseil d'État, référé, 12 mars 2014, n° 375956.

¹⁸⁴ Par ailleurs, seuls 17 % des juges des enfants interrogés indiquent que leurs décisions sont « toujours entièrement » mises en œuvre par les services ; près de 64 % « parfois de façon incomplète sans poser de difficultés significatives au regard des droits des parents et des enfants » ; 15 % « souvent de façon incomplète et posant problème au regard des droits des parents et des enfants » ; 4 % « souvent de façon incomplète sans poser de difficulté significative ».

¹⁸⁵ Près de 60 % des départements interrogés déclarent des délais d'exécution pour les mesures d'AEMO du fait d'un manque structurel de places et d'un manque de régulation entre les prescripteurs et les services chargés de mettre en œuvre les mesures. Les départements estiment mal la tendance d'évolution de cette proportion. S'agissant du placement, un peu plus de 50 % des départements interrogés évoquent des délais d'exécution des décisions sans pouvoir non plus caractériser l'évolution de cette proportion. Interrogés sur les moyens de faire diminuer la proportion de placement, les départements répondent : le développement des modalités d'intervention renforcées à domicile (cité à plus de 80 % des cas), la baisse du nombre de MIE pris en charge (plus de 65 %), les modalités permettant de diminuer la durée du placement (55 %), le recours à l'article 350 du code civil relatif au désintérêt manifeste (environ 30 %). La question posée étant ouverte, des départements ont aussi largement cité la prévention et les actions de soutien à la parentalité.

3.2.4 Adapter les interventions aux besoins

A. L'impossibilité de conclure à la surreprésentation supposée du placement en protection de l'enfance

Le placement est une question des plus sensibles en protection de l'enfance en raison de son caractère attentatoire aux libertés s'il est judiciaire, controversée sur le plan clinique¹⁸⁶, complexe à mettre en œuvre et constituant la mesure la plus coûteuse pour les départements.

Les statistiques nationales disponibles démontrent une structure inchangée à moyen terme dans l'usage de cette mesure : poursuite de l'augmentation de leur nombre, stabilité de leur proportion au sein du système de protection.

Le nombre total des accueils administratifs et judiciaires en cours au 31 décembre¹⁸⁷ est en hausse constante depuis 2003, tant en chiffres bruts (+ 3,1 % de 2003 à 2007 et + 4,8 % de 2007 à 2011) que par rapport au nombre total de mineurs en France (respectivement + 2,2 % et + 3,2 %). En termes de flux, le nombre de « mesures nouvelles » concernant les placements judiciaires (très majoritaires) est en forte hausse entre 2009 et 2012 (+ 9,9 %)¹⁸⁸, ce qui peut signifier une réduction de la durée globale des mesures. La proportion des mesures judiciaires reste très stable : 87 ou 88 % selon les années. La répartition des mesures entre milieu ouvert et accueil est également très stable : respectivement autour de 52 % et de 48 %¹⁸⁹.

En revanche, les statistiques par département montrent des disparités et des évolutions très fortes. Deux tiers des départements connaissent une hausse du taux de mineurs accueillis entre 2007 et 2011, un quart d'entre eux à plus de 10 %. Des hausses de 25 % ou plus sont observées dans six départements¹⁹⁰. En revanche, six départements connaissent une baisse supérieure à 10 %¹⁹¹. Rapporté au nombre total de mesures, le nombre de mesure de milieu ouvert varie de plus de 27 % à plus de 69 % avec une médiane à 47 %. Ces disparités se retrouvent dans les modes d'hébergement¹⁹².

¹⁸⁶ Idéologie du maintien du lien et surreprésentation de la mesure au sein de la protection de l'enfance sont dénoncés.

¹⁸⁷ 9^{ème} rapport annuel de l'ONED, mai 2014.

¹⁸⁸ Ministère de la justice, SDSE, activité 2012 des tribunaux pour enfants et des juges des enfants.

¹⁸⁹ S'agissant de la proportion de mineurs accueillis dans le total de mineurs suivis dans le cadre de la protection de l'enfance administrative et judiciaire, sur 83 réponses, 3 départements la déclare supérieure à 80 % ; 4 entre 70 et 80 % ; 5 entre 60 et 70 % ; 25 entre 50 et 60 % ; 46 inférieure à 50 %. Et pour la moitié des répondants, cette proportion (qu'ils jugent non satisfaisante pour plus de 60 % d'entre eux) est restée stable depuis 2010. Elle est en baisse pour environ 10 % d'entre eux et en augmentation pour un peu plus de 20 %. S'agissant de la proportion de mineurs bénéficiant d'une mesure d'AEMO dans le total des interventions en milieu ouvert, sur 84 réponses, 11 départements la déclare supérieure à 80 % ; 24 entre 70 et 80 % ; 22 entre 60 et 70 % ; 20 entre 50 et 60 % ; 7 inférieure à 50 %. Et pour la moitié des répondants, cette proportion (qu'ils jugent non satisfaisante pour plus de 60 % d'entre eux) est restée stable depuis 2010. Elle est en baisse pour environ 25 % d'entre eux et en augmentation pour un peu moins de 20 %.

¹⁹⁰ Jura, Hautes-Pyrénées, Martinique, Vosges, Hautes-Alpes, Drôme.

¹⁹¹ Hauts-de-Seine, Gironde, Loire-Atlantique, Haute-Savoie, Cantal, Saône-et-Loire.

¹⁹² Au 31 décembre 2011, 53 % des mineurs et jeunes majeurs accueillis le sont en famille d'accueil, contre 38 % en établissement, chiffres globalement stables depuis 2007 ; les chiffres d'accueil en famille varient de 21 % à 87 % selon les départements (9^{ème} rapport ONED).

En 2009, la cour des comptes avait mis en exergue l'insuffisante analyse des disparités des dépenses d'aide sociale à l'enfance et de leurs évolutions¹⁹³. Ces constats restent valables tant en termes de dépenses que de pratiques. Si certains départements font réaliser des études sur leur système de protection, aucun travail d'ensemble ne permet d'expliquer ces différences et de faire le lien avec les pratiques, les organisations et les environnements socio-économiques¹⁹⁴. En ce qui concerne l'institution judiciaire, une recherche récente¹⁹⁵ rappelle le faible nombre d'études sur les pratiques judiciaires, montre les variations existant chez les juges des enfants et conclut à l'intérêt d'analyses quantitatives.

En tout état de cause, on ne dispose pas d'éléments suffisants pour apprécier le nombre ou l'évolution des mesures d'accueil au regard de l'intérêt des enfants et adolescents.

Concernant les pratiques, la mission a observé lors de ses déplacements une certaine constance des interrogations des acteurs et des problématiques posées par rapport aux constats de la cour des comptes ou d'autres rapports¹⁹⁶.

L'adaptation des structures¹⁹⁷ et la diversification de l'offre entre accueil et aide à domicile (voir C ci-dessous) sont les questions principalement mises en avant par les départements. L'ensemble des professionnels a fait état de l'insuffisance de cette offre diversifiée et souhaité la poursuite de son développement tout en soulignant la nécessité de mieux évaluer l'existant.

Les magistrats et les avocats ont souvent évoqué l'insuffisante évolution des situations familiales dans le cadre des placements, entraînant leur maintien à long terme par défaut. Sont alors posées les questions des moyens et des savoir-faire dans l'accompagnement des familles, mais aussi celle de l'évaluation des situations. A quel moment faut-il évaluer, réévaluer la situation familiale et les possibilités d'évolution afin d'anticiper et de préparer soit un retour au domicile soit des séparations à long terme voire définitives ?

Sont aussi revenues les questions des ruptures de parcours et du projet de vie de l'enfant, de sa socialisation, notamment avec des tiers non professionnels et de l'insuffisante prise en compte de la réussite scolaire dans le cadre de mesures aux contenus trop souvent stéréotypés.

Des questions institutionnelles (relations entre personnels des MECS et ASE, articulations avec le judiciaire, question des droits de visite et d'hébergement) restent sources de difficultés.

¹⁹³ Rapport de la cour des comptes précité ; sont citées deux études de 2003 et 2007 de la DREES et de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) qui montrent que les données socio-démographiques et socio-économiques n'expliquent pas toutes les différences.

¹⁹⁴ Cf. notamment la revue de littérature mise en œuvre par l'ONED (« *Les recherches francophones sur les parcours de placement, la transition à l'âge adulte et le devenir des enfants placés* », cité partie 1-2-4).

¹⁹⁵ « *D'un juge à l'autre. Les variations de pratiques de travail chez les juges des enfants* ». A Paillet, D Serres, mars 2013.

¹⁹⁶ Rapport IGSJ-IGAS juin 2000, P Naves- Cathala, « *Accueils provisoires et placements d'enfants et adolescents* ». Et IGAS mars 2013, « *Mission d'enquête sur le placement familial au titre de l'aide sociale à l'enfance* ».

¹⁹⁷ Nombre de places disponibles, adaptation à l'évolution des publics, organisation de l'accueil d'urgence.

Sont enfin citées : la fin du placement, la préparation de la majorité et de l'insertion ainsi que la problématique des placements longs et de la mise en œuvre d'autres formes juridiques de prise en charge (questions du consentement à l'adoption, du désintérêt manifeste ou « délaissement parentale », de la délégation d'autorité parentale qui ont notamment fait l'objet du rapport du groupe de travail¹⁹⁸ présidé par Adeline Gouttenoire).

Ainsi, le développement des ODPE apparaît indispensable à l'objectivation et au partage des données et des pratiques au niveau local. Il est par ailleurs nécessaire de disposer de connaissances nationales partagées, qui permettraient aux acteurs locaux de mieux se situer. La poursuite d'états des lieux de la connaissance et le développement de travaux d'enquêtes sur les pratiques des départements et des juges des enfants y contribueraient.

Sur le fond, le développement des alternatives au placement, la professionnalisation de l'évaluation et la mise en œuvre des PPE sont trois orientations majeures pour la mission.

B. Mieux et plus évaluer

Garantir la qualité de l'évaluation des situations familiales et des mesures de protections administrative et judiciaire conduit à formaliser les contenus des investigations menées par les services et objectiver les méthodologies utilisées.

La réforme de l'investigation entreprise par la DPJJ en 2010 avec la création de la mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE)¹⁹⁹ poursuivait notamment ces deux objectifs. Elle est intervenue dans un contexte de diminution de la dotation budgétaire allouée au secteur associatif habilité (SAH) qui a compliqué son déploiement. Le bilan provisoire de sa mise en œuvre, commencé en 2013, est mitigé²⁰⁰ et devrait conduire à un plan d'action. Ainsi les questions liées à l'approche globale de la situation familiale, à la durée des mesures d'investigation²⁰¹ et au recours aux modules d'approfondissement peuvent être relevées. La mise en œuvre de cette mesure nécessiterait de mieux former les professionnels du secteur public ou du secteur associatif de la PJJ et les magistrats.

Ce bilan devrait également comprendre des éléments budgétaires et une analyse des actions de formations menées à l'ENPJJ car l'activité du SAH est importante dans ce domaine. En effet, en 2012, 91 % des jeunes concernés par une MJIE en protection de l'enfance ont été pris en charge par le SAH (et cette tendance se confirme pour 2013 et 2014) qui prend en charge environ 60 % de l'activité en investigation en assistance éducative et au pénal.

Par ailleurs, les faiblesses de l'évaluation des mesures éducatives en cours et en fin de mesure sont regrettées par des usagers et des professionnels : des rapports trop négatifs n'évaluant pas assez les potentialités des parents et des enfants ; des rapports stéréotypés évoluant peu d'une échéance à l'autre ; des faiblesses dans la pertinence des mesures proposées.

¹⁹⁸ Protection de l'enfance et adoption, ministère des affaires sociales et de la santé, ministère délégué à la famille, février 2014.

¹⁹⁹ Circulaire d'orientation relative à la mesure judiciaire d'investigation éducative du 31 décembre 2010 ; arrêté du 2 février 2011 portant création de la mesure judiciaire d'investigation éducative ; voir aussi le recueil des pratiques professionnelles en investigation et action d'éducation publié en 2012.

²⁰⁰ Voir rapport 2013 du sénateur Alfonsi dans le cadre des débats parlementaires relatifs à la loi de finances 2014.

²⁰¹ Les juridictions peuvent ordonner des mesures pour des durées inférieures à six mois mais peu y recourent en pratique ; les services éducatifs soulignent la difficulté de procéder à des investigations dans un délai court même si la MJIE a été conçue en ce sens.

La qualité des écrits professionnels est essentielle car les rapports éducatifs constituent des pièces fondamentales sur lesquels les juridictions se fondent. Elle prend une acuité particulière en matière de placement judiciaire, spécialement dans les situations de placement dont les durées sont longues. Aussi, certains départements développent de manière coordonnée une méthodologie d'évaluation en cours de mesure en adaptant les référentiels existant tels que celui du CREAM Rhône-Alpes mentionné *supra*.

Recommandation n° 30. *Mettre en œuvre une conférence de consensus sur l'évaluation en matière de placement (méthodes, temporalité), notamment au regard de la problématique des placements longs.*

C. Faciliter la diversification de l'offre et l'adaptation des prises en charge

La mission constate que la diversification des modalités de prise en charge, volonté du législateur de 2007, est amorcée^{202 203}; elle n'a toutefois pas encore complètement renouvelé les pratiques des établissements et services. Lentement et prudemment déployée, cette diversification est aussi difficilement lisible. Aussi, outre la poursuite par l'ONED de la mise en ligne des projets repérés au cours de ses travaux, une évaluation quantitative et qualitative favoriserait l'identification des freins à lever et des bonnes pratiques à diffuser.

La mission identifie trois sujets d'évolution à soutenir pour favoriser le déploiement de prises en charge innovantes :

- le premier relatif à la constitution des dispositifs de prise en charge dans une logique de réponses individuelles adaptées et modulables et non de places disponibles ;
- le second relatif à la *summa divisio* entre maintien dans la famille et séparation ;
- le troisième portant sur les modalités de financement des établissements et services et les interrogations sur la désuétude progressive de la tarification au prix de journée au profit de la dotation globale de financement.

Sur ces trois sujets, les évolutions sont engagées mais la mission regrette l'absence d'une vision stratégique nationale pour les faire progresser ensemble.

En effet, les professionnels rencontrés ont majoritairement relevé les effets positifs du financement par les conventions d'objectifs et de moyen et les dotations globales. Des associations gestionnaires soulignent les clarifications utiles de la politique associative préalable à la conclusion des conventions d'objectifs et les financeurs indiquent que le dialogue budgétaire dans ce cadre est plus riche sur les missions et la qualité des interventions.

²⁰² Un peu plus de 50 % des magistrats interrogés disposent de solutions d'AEMO renforcées ainsi que de 70 % de placements séquentiels et de 70 % à domicile. Voir aussi dans son bilan précité la proposition de la CNAPE de créer une AEMO modulable.

²⁰³ Parmi les mesures diversifiées listées dans le questionnaire, les plus citées par les départements sont le placement séquentiel (71,3 %), le placement à domicile (62,1 %) et l'AEMO renforcée (47,1 %). D'autres modalités ont été spontanément proposées telles que notamment l'accueil de jour, le parrainage, l'AEMO spécifique aux mineurs victimes d'abus sexuels, les mesures d'accompagnement au retour à domicile, l'accueil « panaché » entre plusieurs intervenants, l'AED renforcée. S'agissant de la proportion de mineurs accueillis bénéficiant de modalités de prise en charge innovantes, sur les 81 réponses apportées, 34 départements l'estiment à plus de 5 %, 29 entre 2 et 5 % et 18 moins de 2 %. Ils considèrent à plus de 80 % que le recours à ce type de mesure est en augmentation depuis 2007.

L'incitation à recourir aux conventions d'objectifs et de moyens faciliterait le déploiement des mesures diversifiées.

La nécessité de favoriser ce déploiement est aussi à mettre en lien avec les réorganisations nécessitées par la modernisation et l'adaptation aux nouveaux publics²⁰⁴ des établissements d'hébergement ainsi qu'avec des difficultés à recruter de nouveaux assistants familiaux²⁰⁵.

Enfin, les magistrats interviennent peu sur l'adaptation des réponses et des dispositifs de prise en charge²⁰⁶. Une meilleure connaissance des dispositions légales et réglementaires relatives aux procédures d'autorisation de création des établissements sociaux et médico-sociaux, à leurs modes de financement et aux dispositions portant sur les habilitations renforcerait leur intervention. Une mise en ligne sur le site de la DPJJ et de l'ENM d'un kit d'information serait un premier pas pour remédier à cette difficulté.

Le service de soutien et accompagnement à domicile enfant-famille (SADEF) de l'association la Pépinière - Sainte-Menehould (Marne).

Créée en 2008 à l'initiative du conseil général de la Marne, cette modalité de prise en charge « de placement à domicile » s'adresse à des enfants de 3 à 18 ans dans le cadre administratif et judiciaire. Elle offre un accompagnement intensif au domicile du mineur et de sa famille et la possibilité de recourir à un hébergement exceptionnel ou périodique. Le prix de journée est fixé à 60€ en 2013 pour une capacité portée à 54 places en 2012²⁰⁷.

D. Respecter l'intérêt des enfants et les droits des parents dans l'exercice des droits de visite et d'hébergement

Les droits de visite et d'hébergement (DVH) sont un sujet de préoccupation récurrent des professionnels et des parents rencontrés²⁰⁸. Ils sont situés au cœur de l'articulation entre les compétences des juges des enfants et des responsables de l'ASE, mais aussi au cœur des pratiques et des représentations. Ils cristallisent les critiques réciproques : la méconnaissance attribuée aux juges des contraintes administratives et de l'insuffisance des moyens des services de l'ASE, voire leur position idéologique et inversement, la tendance supposée des services de l'ASE à ne pas appliquer les DVH et ne pas les élargir au détriment des droits des parents ou de l'intérêt de l'enfant.

Derrière ces critiques en miroir, de nombreuses questions restent en suspens :

- la variabilité dans la mise en œuvre des compétences respectives entre juge des enfants et ASE ;
- la variabilité des vocabulaires et des pratiques : « droits de visite médiatisés », « droits de visites en lieu neutre », « droits de visites en présence d'un tiers »²⁰⁹, parfois indifféremment utilisés au sein d'une même cour d'appel et recouvrant des réalités différentes et souvent mal définies²¹⁰ ;

²⁰⁴ Certains départements réorientent leur dispositif vers l'accueil des adolescents.

²⁰⁵ Malgré la mise en œuvre de la loi du 27 juin 2005 précitée qui a renforcé le statut des assistants familiaux.

²⁰⁶ 80 % des magistrats interrogés précisent ne pas être associés à l'élaboration des appels à projets pilotés par l'Etat ou les départements.

²⁰⁷ Voir la fiche de présentation sur le site de l'ONED.

²⁰⁸ Voir le 6^{ème} rapport de l'ONED, juin 2011 pour avoir une description des organisations départementales.

²⁰⁹ Terminologie de l'article 375-7 du code civil.

²¹⁰ Visite dans l'établissement en présence de ses personnels, visite dans l'unité territoriale de l'ASE en présence de personnels du département (éducateur, TISF), visite organisée par un service *ad-hoc*...

- la variabilité des objectifs recherchés : permettre l'exercice d'un droit²¹¹ pour les parents tout en garantissant l'absence de risque pour l'enfant, utiliser l'espace et le temps de la rencontre afin d'évaluer la relation parent/enfant²¹² ou la médiatiser afin d'apporter une aide à la relation ;
- les incertitudes quant à l'intérêt de l'enfant : définition des rythmes de visites entre contraintes de moyens, équilibre de la vie de l'enfant et demandes des parents ; évolution des DVH dans la perspective d'une levée du placement ;
- les écarts entre les représentations : le caractère parfois accessoire des DVH pour les professionnels alors qu'ils sont essentiels pour les parents voire les grands-parents.

Les magistrats des cours d'appel ont souligné l'importance du contentieux lié aux DVH et l'augmentation du recours aux droits de visite en présence de tiers au détriment des autres types de rencontres (prudence excessive, difficulté à passer de visites médiatisés à des DVH). Les services de l'ASE confirment l'accroissement de ces pratiques, leurs coûts humains et en fonctionnement²¹³ et les difficultés induites sur le plan éducatif et le respect des droits des parents.

La mise en œuvre de référentiels voire de protocoles serait utile. Le référentiel²¹⁴ du département du Nord est un exemple de travail collectif entre magistrats et tous les professionnels concernés.

E. Mettre en œuvre effectivement le projet pour l'enfant

Innovation introduite en 2007, le projet pour l'enfant (PPE)²¹⁵ reste un outil très peu développé²¹⁶. Sa mise en œuvre balbutiante témoigne de la difficulté pour les professionnels de renouveler leurs pratiques en appuyant leurs interventions sur un document formalisé et signé avec les titulaires de l'autorité parentale, prospectif, fixant des objectifs aux actions éducatives à mener et clarifiant les modes d'intervention des établissements et services mobilisés, les modalités de participation des parents et les moyens affectés.

²¹¹ Droit de jouir du contact avec son enfant en qualité de parent et droit de l'enfant d'avoir des relations avec ses parents.

²¹² Plusieurs interlocuteurs ont souligné la difficulté pour les parents à vivre un moment de rencontre avec leur enfant sous le regard de tiers et le sentiment d'être jugé. Il a aussi été rapporté le cas d'évaluations pointant l'incapacité de parents à répondre à l'incitation de « jouer » avec leur enfant, pratique non usuelle dans certains contextes socio-culturels.

²¹³ Certains départements ont fait le choix de totalement déléguer la mise en œuvre des visites en présence de tiers.

²¹⁴ Projet de « Référentiel des droits de visites et d'hébergement en protection de l'enfance », département du Nord. Il vise à « définir le DVH [...] à partir de l'ordonnance du juge des enfants » et de constituer un socle commun de pratiques [...] à partir de l'évaluation de la situation familiale et en fonction de l'offre sur le territoire [...].

²¹⁵ Article L. 223-1 cinquième alinéa du CASF : « Les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale établissent un document intitulé "projet pour l'enfant" qui précise les actions qui seront menées auprès de l'enfant, des parents et de son environnement, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de leur mise en œuvre. Il mentionne l'institution et la personne chargées d'assurer la cohérence et la continuité des interventions. Ce document est cosigné par le président du conseil général et les représentants légaux du mineur ainsi que par un responsable de chacun des organismes chargés de mettre en œuvre les interventions. Il est porté à la connaissance du mineur et, pour l'application de l'article L. 223-3-1, transmis au juge ».

²¹⁶ Un peu plus de la moitié des départements interrogés indiquent avoir « effectivement mis en œuvre le PPE ». Les déplacements effectués n'ont pas permis de vérifier cette proportion.

Son développement nécessite un ajustement des organisations et des pratiques ainsi qu'un accompagnement des professionnels. Par ailleurs, certains considèrent aujourd'hui le PPE comme une contrainte administrative supplémentaire et non comme un outil dynamique favorisant l'évolution de la situation de danger. D'autres ont pu exposer leurs craintes envers un document pouvant renforcer le contrôle des pouvoirs publics sur les familles si les objectifs poursuivis ne sont pas atteints²¹⁷.

Quatre questions non réglées par le législateur sont soulevées²¹⁸ :

- la cohérence du PPE avec le DIPC ou le contrat de séjour ;
- l'articulation avec les décisions du juge des enfants auquel il n'est par ailleurs transmis selon les textes que dans l'hypothèse où la décision de placement de l'enfant au service de l'ASE se prononce sur le principe du DVH et renvoie la détermination des conditions de son exercice à une définition conjointe entre le service gardien et les parents ;
- les modalités de participation des enfants puisque la loi précise qu'il est simplement « porté à la connaissance du mineur » ;
- les modalités d'association des partenaires de l'ASE participant à la prise en charge de l'enfant protégé.

La mission relève que le PPE requiert préalablement à son déploiement la conduite d'une réflexion partenariale sur les conditions et modalités de sa mise en œuvre.

Des modifications législatives seraient opportunes afin de rationaliser les documents contractualisés avec les parents, généraliser la transmission du PPE au juge des enfants et accroître la participation des enfants à son élaboration. A partir des travaux déjà entrepris²¹⁹, un groupe de travail national recensant les bonnes pratiques et proposant des modalités de suivi et d'évaluation du déploiement du PPE contribuerait à élaborer un cahier des charges à destination des professionnels. Il pourrait en outre étudier l'intérêt d'un onglet rétrospectif récapitulant les événements marquants du parcours de l'enfant de manière à formaliser « l'album de vie »²²⁰, sans nécessairement recourir à la voie législative.

Recommandation n° 31. *Soutenir le déploiement du projet pour l'enfant.*

F. Les jeunes majeurs : mieux préparer l'insertion

La précision apportée dans le CASF que des jeunes majeurs de moins de 21 ans peuvent relever de l'ASE s'explique, historiquement, par l'abaissement de l'âge de la majorité à 18 ans décidé en 1974. Le constat que le changement de l'âge de la majorité légale ne faisait pas disparaître, *ipso facto* les problèmes que ces jeunes pouvaient rencontrer, reste d'actualité. Il s'est même aggravé en raison de la crise économique qui a fait progresser très vigoureusement le chômage de jeunes.

²¹⁷ Alors que le PPE est aussi un outil entre les mains des parents pour faire valoir leurs droits.

²¹⁸ Voir également Flore Capelier, « Enjeux et particularités de la contractualisation en protection de l'enfance : l'exemple du projet pour l'enfant », Revue Sociétés et Jeunesses en Difficulté, 13, Printemps 2012 ; rapport Gouttenoire précité ; 9^{ème} rapport annuel de l'ONED mai 2014.

²¹⁹ Voir par exemple la fiche technique « le projet pour l'enfant » du groupe d'appui pour accompagner la réforme de la protection de l'enfance de la CNAPE de mars 2010 ; le guide pratique du projet pour l'enfant du Finistère 2013.

²²⁰ « Un album de vie » dans lequel seraient consignés « les événements marquants de son parcours, des photos et tout autre élément qui serait jugé utile à remettre à l'enfant à la fin de son accueil en protection de l'enfance ». Voir le rapport Gouttenoire précité page 44 et suivantes.

Les sources d'informations sur le devenir des jeunes pris en charge par l'ASE sont fragmentaires et très diverses et mais permettent de dresser un tableau approximatif :

- les départements ont, dans l'ensemble, accru le nombre de contrats jeunes majeurs (cf. partie 1.1.2) ; mais ne disposent pas d'informations systématiques sur les jeunes majeurs après 21 ans (seulement 25 % des départements interrogés ont organisé un tel suivi) ;
- les missions locales pour l'emploi des jeunes accompagnent des jeunes mais sans effectuer de relevé particulier permettant de distinguer les jeunes ayant été pris en charge par l'ASE ;
- la FNADEPAPE, dont certaines associations affiliées, sont mandatées pour assurer un accompagnement de ces jeunes majeurs, souligne la nécessité de cette démarche ;
- une étude en cours, réalisée par des pairs sous la direction d'universitaires²²¹, montre l'importance du soutien à apporter au projet de ces jeunes.

Par référence aux trois dimensions (vie affective, emploi, logement) dégagées dans le rapport de la commission présidée par Dominique Charvet²²² pour déterminer l'autonomisation d'un jeune adulte, les réponses aux questions de logement fournissent d'utiles indications : 40 % des départements interrogés (questionnaire solen) ont des « places réservées » dans des foyers de jeunes travailleurs, anciennement pris en charge par l'ASE, ce qui permet, dans 15 % des départements, de loger plus de 10 % de ces jeunes.

Au total, les responsables départementaux se trouvent face à un paradoxe pour préparer avec les mineurs dont ils ont la responsabilité, un avenir autonome. Ils doivent anticiper la fin de leur prise en charge de plus en plus tôt (dès 15 à 16 ans) alors que la plus grande partie d'entre eux aurait besoin d'un suivi bien au-delà de leur majorité.

G. L'enjeu majeur de la formation

La loi du 5 mars 2007, en modifiant le code de l'éducation et le CASF, a organisé un dispositif de formation très ambitieux comportant deux volets : la formation initiale et continue commune aux différentes professions et institutions²²³ et la formation des « *cadres territoriaux qui, par délégation du président du conseil général, prennent des décisions relatives à la protection de l'enfance et fixent les modalités de leur mise en œuvre* ». Le dispositif réglementaire a été élaboré²²⁴ mais ces dispositions sont insuffisamment mises en œuvre.

²²¹ Etude sous la direction de Perrine Robin.

²²² « *Jeunesse, le devoir d'avenir* ». La documentation française. 2001.

²²³ Article L542-1 du code de l'éducation : « *Les médecins, l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les personnels enseignants, les personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs et les personnels de la police nationale, des polices municipales et de la gendarmerie nationale reçoivent une formation initiale et continue, en partie commune aux différentes professions et institutions, dans le domaine de la protection de l'enfance en danger. Cette formation est dispensée dans des conditions fixées par voie réglementaire* ».

²²⁴ Décret n° 2009-765 du 23 juin 2009 relatif à la formation dans le domaine de la protection de l'enfance en danger et modifiant l'article D. 542-1 du code de l'éducation. Décret n° 2008-774 du 30 juillet 2008 relatif à la formation des cadres territoriaux en charge de la protection de l'enfance et modifiant le code de l'action sociale et des familles et son arrêté d'application du 25 septembre 2008 relatif au contenu de la formation prévue à l'art. D. 226-1-2 du CASF.

Pour autant, des initiatives intéressantes ont été prises comme l'illustre l'exemple ci-dessous :

Diplôme universitaire de science sociales et protection de l'enfance proposé par l'université de Paris-Est-Créteil

La faculté de Créteil, en lien avec le département du Val-de-Marne propose un diplôme universitaire de sciences sociales et protection de l'enfance dont les objectifs sont d'approfondir les connaissances théoriques et cliniques nécessaires à la compréhension et l'analyse globale des situations de protection de l'enfance ; de favoriser une dynamique pluri-professionnelle et pluridisciplinaire ; de construire des outils d'évaluation et de prise en charge adaptés et d'affirmer et de développer une qualification et des compétences spécifiques dans ce champ d'intervention.

La durée de la formation est de 240 heures sur 20 mois. La formation est structurée en 5 modules à l'intérieur desquels se répartissent les enseignements dispensés par l'université et le centre professionnel et de pédagogie appliquée - CPPA (165 heures). 75 heures seront consacrées à des travaux de recherche en sous-groupes.

Par convention partenariale, la moitié des places est réservée aux professionnels des services départementaux du Val-de-Marne. Pour la promotion 2014-16, les profils des étudiants sont : des cadres d'action sociale ou médico-sociale, des responsables de structures d'accueil, des professionnels de l'ASE (éducateurs et assistants sociaux) et des médecins. La session précédente avait de plus accueilli des professionnels de la petite enfance.

Des rencontres inter-DU ont été organisées en 2009 et 2013 avec plusieurs universités proposant des formations comparables : les universités de Bordeaux, Chambéry, Paris XIII Nord, Université Paris VIII Vincennes - Saint Denis et Aix-en-Provence.

S'agissant de la formation des cadres, 30 % des départements interrogés indiquent avoir respecté cette obligation pour tous leurs cadres²²⁵ mais 20 % des départements en ont formé moins de 20 %.

S'agissant des formations interprofessionnelles et interinstitutionnelles, plus de 40 % des départements interrogés indiquent ne pas en avoir organisées. L'enquête corrobore le constat fait dans les cinq départements visités : peu de formations *ad hoc* sont ouvertes à l'ensemble des intervenants nombreux listés par le code de l'éducation. Dans le meilleur des cas s'y substituent des journées d'information organisées en fonction de l'actualité (ex. CRIP, MIE). Pour les départements qui ont mis en place ces formations/informations, les institutions les plus fréquemment associées sont les établissements et services (cités par 82 % des répondants), l'éducation nationale (58 %), la PJJ (53 %), les professionnels de santé (51 %). L'autorité judiciaire²²⁶, la police et gendarmerie le sont nettement moins souvent (30 %).

L'impact principal de ces formations reste encore aujourd'hui « *une meilleure connaissance des partenaires* » pour les départements et les magistrats interrogés. Si pour ces derniers, ces formations contribuent à une meilleure adaptation de leur décision, les effets sur les pratiques professionnelles sont moins nets pour les départements.

²²⁵ C'est-à-dire 80 à 100% de cadres formés.

²²⁶ Seuls 10 % des magistrats interrogés indiquent avoir participé à ces formations. Ceux-ci sont satisfaits à 100 % par ces formations, majoritairement organisées par les départements et la PJJ.

La deuxième partie du présent rapport montre à quel point le jeu d'acteurs en protection de l'enfance est complexe et suppose pour produire les effets escomptés une reconnaissance mutuelle des compétences et des contraintes de chacun. Cette reconnaissance passe par la mise en œuvre effective des formations multi-partenariales. A cet égard, l'argument financier parfois avancé pour justifier leur non-mise en œuvre apparaît difficilement recevable. En revanche, l'absence de désignation d'un pilote est un frein pour leur programmation et leur organisation.

Les organismes de formation du ministère de la justice (ENM et ENPJJ notamment) ainsi que centre national de fonction publique territoriale (CNFPT) devraient contribuer plus fortement à ses formations par des actions coordonnées pour développer la culture commune aux professionnels intervenant dans le cadre de la protection de l'enfance.

Recommandation n° 32. Développer les formations interinstitutionnelles et interprofessionnelles.

Pascale BRUSTON

Inspectrice des services judiciaires

Pierre NAVES

Inspecteur général des affaires sociales

Benoît DESCOUBES

Inspecteur des services judiciaires

Frédérique SIMON-DELAVELLE

Inspectrice des affaires sociales

Liste des recommandations

- Recommandation n° 1.** Retenir des définitions partagées des différentes composantes de la protection de l'enfance au sens de l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007 afin d'évaluer les moyens financiers consacrés à chacune d'entre elles et développer la prévention... 14
- Recommandation n° 2.** Mobiliser les services de l'Etat et des collectivités territoriales pour mieux prendre en compte les besoins des jeunes majeurs de 18 à 25 ans avec une attention particulière pour ceux sortant du dispositif de protection de l'enfance..... 16
- Recommandation n° 3.** Clarifier les conditions d'application du décret n° 75-96 du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection judiciaire en faveur de jeunes majeurs. 16
- Recommandation n° 4.** Intégrer les jeunes majeurs dans le dispositif national de remontée des données. 17
- Recommandation n° 5.** Pour les services de l'Etat et les départements, soutenir l'ONED dans la mise en œuvre des dispositions du décret du 28 février 2011..... 18
- Recommandation n° 6.** Fiabiliser les données d'activité judiciaire et mettre à disposition des juridictions les indicateurs pertinents de pilotage de l'activité du parquet et du siège en protection de l'enfance..... 19
- Recommandation n° 7.** Mener à son terme la rénovation du répertoire FINESS. 23
- Recommandation n° 8.** Renforcer les synergies en matière de recherche sur la protection de l'enfance en s'appuyant sur l'ONED. 24
- Recommandation n° 9.** Développer la recherche sur la prévalence de la maltraitance et assurer un financement pérenne aux programmes nationaux de recherche d'ores et déjà engagés (Elfe, ELAP et ViRaGe). 24
- Recommandation n° 10.** Charger l'ONED d'un recensement des schémas départementaux de protection de l'enfance et d'une analyse de leur contenu..... 27
- Recommandation n° 11.** Pour l'Etat et les départements, soutenir financièrement les associations pour favoriser la diversité des actions auprès des parents et des jeunes. ... 29
- Recommandation n° 12.** Renforcer la coordination entre services du ministère de la justice (autorité judiciaire, PJJ) en clarifiant les rôles et en confortant les magistrats coordonnateurs. 31

Recommandation n° 13. <i>Concernant l'Etat au niveau territorial,</i>	33
- réaffirmer le rôle du préfet dans la coordination des services intervenant dans le champ de la protection de l'enfance (cohésion sociale, gendarmerie et police, santé, éducation nationale en relation avec le recteur d'académie)	
- clarifier et conforter les missions des services déconcentrés de la PJJ.	
Recommandation n° 14. <i>Pour l'Etat, soutenir le développement des observatoires départementaux de la protection de l'enfance et s'assurer qu'ils puissent remplir leur rôle.</i>	34
Recommandation n° 15. <i>Favoriser la mise en place de réunions tripartites (autorité judiciaire, DTPJJ, département).....</i>	36
Recommandation n° 16. <i>Organiser dans tous les départements la mise en œuvre de commissions « cas complexes ».....</i>	38
Recommandation n° 17. <i>Instaurer une instance et une conférence nationales.....</i>	41
Recommandation n° 18. <i>Valoriser le rôle et les recommandations de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) ainsi que toutes autres références utiles pour améliorer les pratiques des établissements et services.....</i>	42
Recommandation n° 19. <i>Abonder le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) pour le consacrer au soutien des ODPE.....</i>	43
Recommandation n° 20. <i>Pour les départements, dans le cas où n'a pas été créée une CRIP centralisée, s'assurer qu'un dispositif de coordination est mis en œuvre.....</i>	45
Recommandation n° 21. <i>Déterminer des bonnes pratiques de transmission et d'orientation des informations préoccupantes et des signalements.....</i>	47
Recommandation n° 22. <i>Étudier les effets de la montée en charge de l'évaluation des situations sur l'accompagnement social.....</i>	47
Recommandation n° 23. <i>Pour les départements, généraliser l'usage de méthodes d'évaluation des situations portées à la connaissance des CRIP.....</i>	49
Recommandation n° 24. <i>Favoriser la fluidité des parcours des mineurs ayant commis des actes de délinquance et relevant de la protection de l'enfance.....</i>	52
Recommandation n° 25. <i>Donner toute sa place à la protection administrative en renouvelant le cadre d'intervention de l'ASE en relation avec ses bénéficiaires.....</i>	53
Recommandation n° 26. <i>Développer les groupes de parole de parents et d'enfants. ..</i>	54
Recommandation n° 27. <i>Soutenir la création et le fonctionnement des associations représentant les usagers.</i>	54

Recommandation n° 28. Dans les départements, organiser l'accès des usagers à leur dossier administratif.	55
Recommandation n° 29. Organiser la transmission des rapports de fin de mesure aux juridictions dans des délais permettant l'exercice des droits des enfants et de leurs parents.	55
Recommandation n° 30. Mettre en œuvre une conférence de consensus sur l'évaluation en matière de placement (méthodes, temporalité), notamment au regard de la problématique des placements longs.	60
Recommandation n° 31. Soutenir le déploiement du projet pour l'enfant.	63
Recommandation n° 32. Développer les formations interinstitutionnelles et interprofessionnelles.	66

Liste des sigles

ADEPAPE : association départementale d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'Etat et des personnes admises ou ayant été admises à l'ASE

ADF : assemblée des départements de France

AE : assistance éducative

AED : aide éducative à domicile

AEMO : assistance éducative en milieu ouvert

ANDASS : association nationale des directeurs d'action sociale et de santé

ANESM : agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux

ARS : agence régionale de santé

ASE : aide sociale à l'enfance

CAF : caisse d'allocations familiales

CASF : code de l'action sociale et des familles

CDPE : conseiller délégué à la protection de l'enfance

CER : compte d'emploi des ressources

CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CIMAP : comité interministériel pour la modernisation de l'action publique

CNAF : caisse nationale des allocations familiales

CNAPE : convention nationale des associations de protection de l'enfance

CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale

CNSA : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

CoPIL : comité de pilotage

CRIP : cellule de recueil des informations préoccupantes

DDCS-PP : direction départementale de la cohésion sociale - et de la protection des populations

DGCS : direction générale de la cohésion sociale

DGTPE : direction générale du Trésor et de la politique économique

DIPC : document individuel de prise en charge

DIRPJJ : direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse

DPJJ : direction de la protection judiciaire de la jeunesse

DPT : document de politique transversale

DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

DTPJJ : direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse

ENM : école nationale de la magistrature

ENPJJ : école nationale de protection judiciaire de la jeunesse

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

ESSMS : établissements et services sociaux et médico-sociaux

ETP : équivalent temps plein

FAJ : fonds d'aide aux jeunes

FINESS : fichier national des établissements sanitaires et sociaux

FNADEPAPE : fédération nationale des ADEPAPE

FNFPE : fonds national de financement de la protection de l'enfance

IGA : inspection générale de l'administration

IGAS : inspection générale des affaires sociales

IGF : inspection générale des finances

IGSJ : inspection générale des services judiciaires

IHEJ : institut des hautes études sur la justice

INSEE : institut national de la statistique et des études économiques

IP : information préoccupante

ITEP : institut thérapeutique éducatif et pédagogique

MAP : modernisation de l'action publique

MDA : maison des adolescents

MDPH : maison départementale des personnes handicapées

MECS : maison d'enfants à caractère social

MIE : mineur isolé étranger

MJAGBF : mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial

ODAS : observatoire de l'action sociale décentralisée

ODPE : observatoire départemental de la protection de l'enfance

OMS : organisation mondiale de la santé

ONED : observatoire national de l'enfance en danger

PAP : programme annuel de performance

PMI : protection maternelle et infantile

PPE : projet pour l'enfant

PJJ : protection judiciaire de la jeunesse

QPC : question prioritaire de constitutionnalité

RAP : rapport annuel de performance

RéATE : réforme de l'administration territoriale de l'Etat

RGPP : revue générale des politiques publiques

RSA : revenu de solidarité active

SDSE : sous-direction de la statistique et des études

TGI : tribunal de grande instance

TPI : tribunal de première instance

TPE : tribunal pour enfants

UDAF : union départementale des associations familiales

UNAF : union nationale des associations familiales

UNASEA : union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes

UNICEF: united nations international children's emergency fund

UNIOPSS : union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux

URAF : association régionale des associations familiales

Liste des annexes

<i>Annexe 1.</i>	<i>Lettre de mission</i>	<i>77</i>
<i>Annexe 2.</i>	<i>Méthodologie MAP</i>	<i>81</i>
<i>Annexe 3.</i>	<i>Composition du comité de pilotage.....</i>	<i>83</i>
<i>Annexe 4.</i>	<i>Note de cadrage</i>	<i>85</i>
<i>Annexe 5.</i>	<i>Liste des personnes rencontrées</i>	<i>95</i>
<i>Annexe 6.</i>	<i>Questionnaire solen adressé aux départements.....</i>	<i>109</i>
<i>Annexe 7.</i>	<i>Questionnaire sphinx adressé aux TGI sièges de tribunaux pour enfants</i>	<i>115</i>
<i>Annexe 8.</i>	<i>Crédits recensés dans le DPT « justice des mineurs » et estimation des crédits de PAP (LFI 2014) finançant des actions de l'Etat dans le champ de la protection de l'enfance</i>	<i>121</i>
<i>Annexe 9.</i>	<i>Les études de parcours intéressant la protection de l'enfance.....</i>	<i>123</i>
<i>Annexe 10.</i>	<i>Evolutions comparées de la protection administrative et de la protection judiciaire (2003-2011).....</i>	<i>127</i>
<i>ANNEXE 11.</i>	<i>Les freins à la « déjudiciarisation »</i>	<i>129</i>

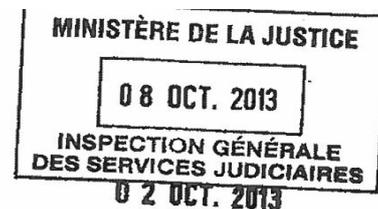
Annexe 1. Lettre de mission

Numéro message : 201310057019



Ministère de la Justice

Ministère des Affaires
sociales et de la Santé



Ministère délégué auprès
du Ministère des Affaires
sociales et de la Santé,
chargé de la Famille

Note à l'attention

de Monsieur le Chef de l'Inspection générale des affaires sociales
et de Monsieur l'Inspecteur Général des Services Judiciaires

Objet : Désignation en qualité de responsables opérationnels de l'évaluation de la gouvernance de la protection de l'enfance

Le Gouvernement s'est fixé une nouvelle ambition pour une action publique plus cohérente et plus efficace, s'inscrivant dans un cadre respectueux de la trajectoire de redressement de nos finances publiques. Afin d'assurer dans la durée la cohérence et l'efficacité de l'action publique, il a notamment décidé de s'engager dans un travail d'évaluation des politiques publiques partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés.

Lors du premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, le Gouvernement a décidé de retenir, au nombre des évaluations des politiques publiques pour 2013, celle relative à « La gouvernance de la protection de l'enfance ». Son pilotage est assuré par le ministère de la justice et, pour le ministère des affaires sociales et de la santé, le ministre délégué chargé de la famille, en lien avec l'Assemblée des départements de France.

Conformément à la méthodologie régissant ces évaluations, nous vous désignons en qualité de co-responsables opérationnels de cette évaluation, à charge pour vous de désigner chacun un membre de votre service.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a confirmé les principes de la décentralisation décidée en 1983, qui confie aux conseils généraux le pilotage et le financement de la protection de l'enfance. Les frais liés à la mise en œuvre des décisions judiciaires civiles de protection de l'enfance constituent par conséquent des dépenses obligatoires des conseils généraux, à l'exception des mesures d'investigation judiciaires financées par des crédits de l'Etat, que ces décisions soient mise en œuvre par les conseils généraux ou par des établissements associatifs. Ainsi, l'ensemble des dépenses afférentes à la protection de l'enfance constitue, de loin, la première source de dépenses des conseils généraux qui lui ont consacré 6, 7 milliards d'euros en 2011, dont 5,4 milliards d'euros consacrés aux placements.

L'article L 112-3 du code de l'action sociale et des familles issu de la loi du 5 mars 2007 donne une définition de la protection de l'enfance et énonce ses objectifs. Ainsi que l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport public thématique d'octobre 2009 sur « La protection de l'enfance », la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a « pour la première fois, défini les objectifs et le champ de la protection de l'enfance. Sans bouleverser les principes généraux appliqués auparavant, elle a mis l'accent sur la prévention, affirmé le rôle central du département et élargi les modes de prise en charge des enfants ». Cette loi a en outre renforcé le dispositif d'alerte et, pour la première fois, défini précisément les situations qui imposent la saisine désormais subsidiaire de l'autorité judiciaire, avec l'ambition d'infléchir une tendance importante à la judiciarisation de la protection de l'enfance.

Cinq années après l'entrée en vigueur de la loi de 2007, les acteurs de terrain constatent à la fois des avancées importantes mais également une hétérogénéité et des difficultés dans son application, nécessitant de réaffirmer le caractère subsidiaire de l'intervention judiciaire au regard de la protection administrative mise en œuvre par les conseils généraux, d'avancer dans le déploiement des formules alternatives au placement judiciaire et de garantir la qualité du service rendu sur tout le territoire.

Il est donc nécessaire de compléter et d'actualiser les nombreux travaux d'évaluation existants sur les impacts attendus de cette loi : rapport susmentionné de la Cour des comptes, travaux de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) et de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), rapports successifs du Gouvernement au Parlement prévus par l'article L. 226-13 du code de l'action sociale et des familles, monographies de l'IGAS sur l'aide sociale à l'enfance dans de nombreux départements notamment.

Aussi, nous vous demandons de bien vouloir réaliser les travaux d'évaluation de la gouvernance de la protection de l'enfance qui devront viser un double objectif :

- **Améliorer la gouvernance du dispositif** : renforcement du pilotage national et local et de la qualité de l'articulation entre les différents acteurs, en particulier de la coordination de ceux qui interviennent dans le suivi de l'enfant et de la complémentarité des interventions administrative et judiciaire de la protection de l'enfance ; clarification des champs de compétences du président du Conseil général et de l'autorité judiciaire ; définition du rôle de l'Etat comme garant de l'égalité de traitement des usagers dans le cadre d'une politique de protection de l'enfance décentralisée et des modalités d'exercice de cette fonction ; identification des moyens de diversifier les modalités de prise en charge, en fluidifiant les parcours et d'adapter la gamme des réponses aux besoins de l'enfant et de sa famille ; amélioration de la connaissance du public des enfants protégés, de leurs parcours et devenir ; amélioration de la formation des acteurs et des outils de la gouvernance ; évaluation du fonctionnement du Fonds national de financement de la protection de l'enfance ;
- **Améliorer l'efficacité de la réponse coordonnée apportée aux besoins des enfants et de leur famille** : adéquation de l'offre territoriale aux besoins locaux et identification des leviers pour adapter l'offre aux besoins ; amélioration de l'efficacité du dispositif d'alerte et d'évaluation des risques de danger ; contrôle et évaluation des dépenses publiques par une meilleure connaissance du parcours et du devenir des enfants protégés et notamment placés ; efficacité des mesures d'évaluation (administratives) et d'investigation (judiciaires) menées par les services du secteur public et le secteur associatif habilité de la protection judiciaire de la jeunesse ; amélioration du partage d'informations dans l'intérêt de l'enfant.

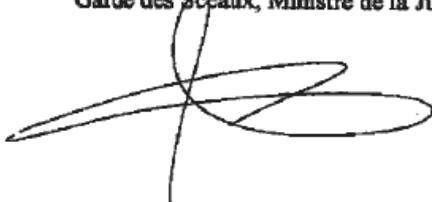
En vos qualités de responsables opérationnels de cette évaluation, vous vous appuyerez sur une équipe de soutien composée de membres de la sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et de la sous-direction de l'enfance et de la famille de la direction générale de la cohésion sociale.

Vous procéderez à toutes les consultations que vous jugerez nécessaires, en veillant notamment à ce que les travaux de diagnostic partagé se déroulent de façon partenariale, une étroite association des conseils généraux, pleinement responsables de la politique publique évaluée, étant en particulier indispensable.

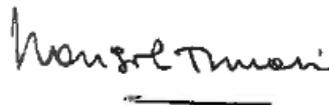
Vos travaux d'évaluation devront être réalisés dans le cadre et selon les modalités décrits dans la fiche de cadrage jointe qui présente notamment les membres composant le comité de pilotage de l'évaluation. Vous serez accompagnés dans cette démarche par le secrétaire général du ministère de la justice, la direction générale de la cohésion sociale ainsi que par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Vos travaux, qui prendront la forme d'un rapport analytique et d'un rapport opérationnel tels que prévus par le cadrage interministériel des évaluations des politiques publiques formalisé par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, devront aboutir dans un délai de six mois à compter de la présente lettre.

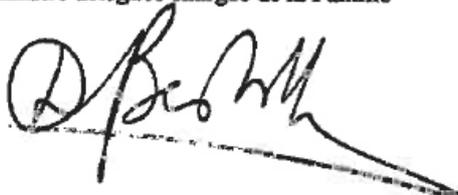
Christiane TAUBIRA,
Garde des Sceaux, Ministre de la Justice



Marisol TOURAINÉ,
Ministre des Affaires sociales et de la Santé



Dominique BERTINOTTI
Ministre déléguée chargée de la Famille



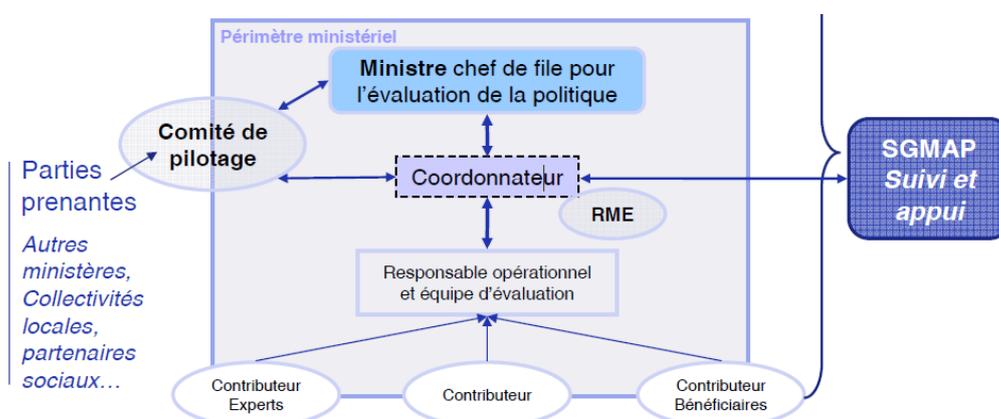
Annexe 2. Méthodologie MAP

Le gouvernement a décidé d'engager un travail d'évaluation de l'ensemble des politiques publiques avec tous les acteurs concernés (État, collectivités, organismes sociaux et opérateurs). L'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre - qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers - et aux objectifs initialement fixés. Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques.

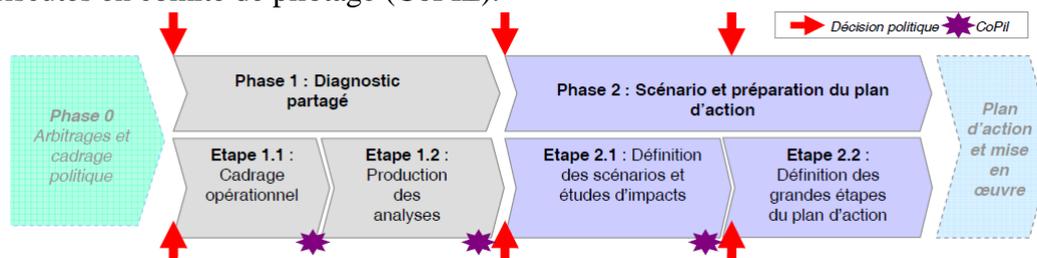
La méthodologie retenue par la mission découle de celle imposée pour toute mission MAP.

S'agissant du pilotage, la méthodologie MAP prévoit plusieurs intervenants (*cf.* schéma ci-dessous) :

- ❖ Le(s) coordonateur(s) chargé(s) d'assurer l'interface entre tous les intervenants. Dans le cas présent, trois coordonateurs ont été identifiés : l'Assemblée des départements de France (ADF), la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ;
- ❖ Le comité de pilotage qui permet l'association de toutes les parties prenantes voulues par la méthodologie MAP. Dans le cas présent, le CoPIL comptera 25 institutions représentées auxquelles il conviendra d'ajouter des représentants des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.



S'agissant du déroulement de la mission à proprement parler, l'évaluation comporte deux étapes principales que sont le diagnostic partagé et l'élaboration de scénarios et de plans d'action (*cf.* schéma ci-dessous). Les travaux produits (référentiel évaluatif, cahier des charges, rapport de diagnostic partagé, rapport de scénarios et proposition de plan d'action) sont discutés en comité de pilotage (CoPIL).



Annexe 3. Composition du comité de pilotage

Nom, prénom	Structure	Fonction
7 représentants de l'ADF et des Départements		
CAUET Jérôme	ADF	Vice président du CG91 chargé des familles, de la protection de l'enfance et de l'action sociale
SERRA Pascale	ADF	Directrice de l'enfance et de la famille CG 59
KERR Jean-François	ADF	Directeur de l'enfance et de la famille CG 91
CARRIEU Guy	ADF	Directeur général des services CG 51
SANTIAGO Isabelle	ADF	Vice-présidente à la protection de l'enfance CG 94
HARDY Jean Pierre	ADF	Directeur délégué aux solidarités ADF
NGUYEN VAN YEN Dora	ADF	Directrice générale adjointe ADF
1 représentant de l'ANDASS		
GIRAUD Roland	ANDASS	Président, directeur du Pôle Solidarités CG62
8 représentants de l'Etat		
FOURCADE Sabine	DGCS	Directrice générale
GRIMAUULT Isabelle	DGCS	Sous-directrice enfance famille
HATTE Jean-François	DGCS	Chef de bureau protection de l'enfance
SULTAN Catherine	DPJJ	Directrice
SOUDOPLATOFF Anne-Sylvie	DPJJ	Sous-directrice des missions de protection judiciaire et d'éducation
MOSSAN Pascale	DPJJ	Chef du bureau des partenaires institutionnels et des territoires
PELEGRY Michel	SG/MJ	Expert au cabinet du secrétaire général du ministère de la justice
RECOULES Nathalie	DSJ	Sous-directrice de la performance et des méthodes
ROBILLARD Guillaume	DGCL	Chef du bureau des services publics locaux
TOMASINI Magda	DREES	Sous-directrice chargée de l'observation de la solidarité
NEULAT Martine	DGESCO	Chef du bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité
5 représentants des organismes		
MARTIN-BLACHAIS Marie-Paule	GIPED	Directrice générale
FERRET Marie-Agnès	ODAS	Chargée d'études enfance famille
CHARLANNE Didier	ANESM	Directeur
THIERRY Michel	CSTS	Vice-président du CSTS
DERAIN Marie	Défenseur des droits	Défenseuse des enfants
6 représentants des associations et collectifs		
MARQUANT Agnès	AFMJF	Vice-président du TGI de Lille, déléguée régionale du Nord de l'AFMJF
DARANI Samia	UNIOPSS	Conseillère technique enfance, famille, jeunesse
SOURMAIS Laure	CNAPE	Conseillère technique protection de l'enfance et communication
EDOUARD François	UNAF	Président du département droit de la famille et protection de l'enfance
MULLER Jean-Marie	FNADEPAPE	Président
DIARRA Mamedi	Collectif de jeunes pairs	Jeune
MUZEMBA Huberte	Collectif de jeunes pairs	Jeune
1 représentant universitaire		
SEVERAC Nadège		Sociologue, consultante, rapporteur sur la commission protection de l'enfance au CGSP

Annexe 4. Note de cadrage



INSPECTION GENERALE
DES SERVICES JUDICIAIRES

INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES

Mission conjointe IGAS-IGSJ sur la gouvernance de la protection de l'enfance

Cahier des charges

Objet : mission conjointe IGAS-IGSJ dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) portant sur la gouvernance de la protection de l'enfance

Pièces jointes :

lettre de mission en date du 2 octobre 2013
fiche de cadrage initiale
liste des personnes rencontrées à la date du COPIL

Par lettre de mission en date du 2 octobre 2013 (ci-jointe), la garde des Sceaux, ministre de la justice, la ministre des affaires sociales et de la santé et la ministre déléguée chargée de la famille ont désigné le chef de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspecteur général des services judiciaires (IGSJ) comme responsables opérationnels de l'évaluation de la gouvernance de la protection de l'enfance.

Ce thème d'évaluation a été retenu par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 2 avril 2013.

Cette lettre de mission, complétée d'une fiche de cadrage initiale (ci-jointe) détermine un périmètre d'évaluation plus large que celui de la seule gouvernance de la protection de l'enfance et inclut les principales dispositions de la loi n°2007-293 du 5 mars 2007.

La coordination de cette mission MAP a été confiée à l'Assemblée des départements de France (ADF), la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Pierre Naves, et Frédérique Simon-Delavelle, membres de l'IGAS ainsi que Benoît Descoubes et Pascale Bruston, inspecteurs des services judiciaires, ont été désignés par leurs chefs de service respectifs. Valentin Barraud, stagiaire à l'IGAS, a été associé à la mission.

1. Contexte

1.1. Une politique récemment refondée par la loi du 5 mars 2007...

La protection de l'enfance a connu plusieurs types d'évolutions sensibles au cours des cinquante dernières années :

en termes d'institutions : la constitution des services unifiés de l'enfance et le déploiement de la polyvalence intégrale des services sociaux (au cours des années 1960 - 70), puis leur éclatement consacré à partir de 1986 par le plein exercice de leurs compétences sociales par les conseils généraux ; la création de l'institution Défenseur des enfants (loi du 6 mars 2000) ;

en termes de modalités de prise en charge des jeunes : la mise en évidence des dangers des séparations (travaux de Myriam DAVID) et invention de la notion de « suppléance parentale » (Paul DURNING & Dominique FABLET) ... qui se retrouvent dans les rapports d'Antoine DUPONT-FAUVILLE (IGF ; 1972) et Jean-Louis BIANCO – Pascal LAMY (1980) ;

en termes de droits des parents : la loi 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 statut des pupilles de l'Etat ... ainsi que la loi du 17 juillet 1978 établissant le principe de liberté d'accès aux documents administratifs ... et, plus récemment le décret du 15 mars 2002 réformant la procédure d'assistance éducative ;

en termes d'attention portée aux phénomènes de maltraitance dont sont victimes des enfants : la loi du 10 juillet 1989 sur la prévention des mauvais traitements ;

en termes de références internationales : notamment la convention internationale des droits de l'enfant (20 novembre 1989) ;

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance constitue une référence importante et a contribué à une mobilisation concertée. Elle a conforté des dispositifs existants (importance centrale des enfants et des parents dans les interventions ; situation de chef de file du département – président du conseil général ; place primordiale des autorités judiciaires ; rôle de tous les professionnels qui participent ou concourent à la protection de l'enfance).

Elle s'inscrit en effet dans les mêmes perspectives que celles de plusieurs lois de quelques années antérieures :

la loi 2002-2 réformant l'action sociale et médico-sociale ;

la loi 2004-1 **relative à l'accueil et la protection de l'enfance qui, entre autres, crée l'ONED** ;

la loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux.

Le dépôt du projet de loi a été précédé d'une vaste et intense concertation, ce qui explique très certainement son adoption à l'unanimité des assemblées parlementaires.

Les principales avancées apportées par cette loi consistent dans :

l'harmonisation des catégories juridiques du code de l'action sociale et des familles et du code civil par la généralisation de la notion de danger,

la définition de la protection de l'enfance,

l'affirmation du rôle de la prévention,

l'amélioration du repérage des enfants en difficulté et du traitement des informations préoccupantes,

la clarification de l'articulation entre le président du conseil général et le procureur de la République,

la volonté de promouvoir la protection sociale de l'enfant dans le cadre administratif,

la volonté de limiter l'intervention judiciaire au cas où celle-ci est indispensable, soit en raison des oppositions parentales, soit des limites des mesures de protection mises en œuvre dans le cadre administratif,

la primauté de l'intérêt de l'enfant, notamment au travers de la référence à un « projet pour l'enfant »

la sécurisation juridique de divers dispositifs de prise en charge diversifiés,

l'accroissement des pouvoirs du juge des enfants dans le cadre des mesures judiciaires.

Depuis cette date, pour la mise en œuvre de cette loi :

Les textes réglementaires nécessaires ont été produits :

-[décret n° 2008-774 du 30 juillet 2008](#) relatif à la formation des cadres territoriaux en charge de la protection de l'enfance et modifiant le code de l'action sociale et des familles, publié au Journal Officiel du 3 août ; [arrêté du 25 septembre 2008](#) relatif au contenu de la formation prévue à l'article D.226-1-2 du code de l'action sociale et des familles, publié au Journal Officiel du 8 octobre.

-[décret n° 2008-1486 du 30 décembre 2008](#) relatif au placement des mineurs et à la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial, publié au Journal Officiel du 31 décembre.

-[décret n° 2009-572 du 20 mai 2009](#) relatif à l'audition de l'enfant en justice, publié au Journal Officiel du 24 mai.

-[décret n° 2009-765 du 23 juin 2009](#) relatif à la formation dans le domaine de la protection de l'enfance en danger et modifiant l'article D.542-1 du code de l'éducation, publié au Journal Officiel du 24 juin.

-[décret n° 2011-222 du 28 février 2011](#) 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, publié au Journal Officiel du 1er mars.

Le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) a été tardivement créé par le [décret n° 2010-497 du 17 mai 2010](#) avec des financements bien moindres que ceux annoncés lors des débats parlementaires.

1.2...qui s'inscrit dans une organisation territoriale et institutionnelle réformée et en débat...

La mise en œuvre de cette loi a été impactée par la réforme territoriale de l'Etat, et notamment l'évolution des missions et de l'organisation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, des préfets et la création des agences régionales de santé.

Elle est également impactée par l'adoption de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires par la création de la procédure d'appel à projets.

Elle se met en place au moment de la réforme des autorités administratives indépendantes et la création du Défenseur des droits inscrite dans la Constitution en 2008 et institué par les lois organique et ordinaire du 29 mars 2011.

Elle est aussi marquée par la réflexion sur de nouvelles étapes de la décentralisation tant concernant la répartition des compétences entre les différents niveaux d'intervention que les questions de pilotage et de gouvernance nationale et locale.

Enfin, pour l'autorité judiciaire, doivent être soulignés le renforcement des missions du magistrat coordonnateur du tribunal pour enfants et du conseiller délégué à protection de l'enfance (CDPE) par le décret n°2008-107 du 4 février 2008 et les réflexions sur l'organisation des juridictions et les missions du juge judiciaire dans le cadre du débat relatif à la « Justice du XXIème siècle ».

1.3 ...et des évolutions de long terme :

Sans être exhaustif, doivent être relevés :

- l'ampleur des dépenses des départements dans un contexte de crise économique et de vieillissement de la population,
- le phénomène des mineurs étrangers isolés,
- les évolutions sociologiques de la famille et du droit de la famille,

- les évolutions du travail social,
- le développement des référentiels, normes, travaux et recommandations sur les pratiques,
- la place des associations auprès des autorités publiques : à la fois « dans la proximité de terrain » ... et devant répondre à la logique de la « commande publique », dont celle de sa composante gestionnaire.

2. Objet, périmètre et difficulté de la mission

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007, de nombreuses études de terrain ont été conduites sur des thèmes précis ou des territoires particuliers (travaux de l'Observatoire national de l'enfance en danger -ONED, de l'IGAS...) et de nombreuses synthèses ont été élaborées (Défenseur des droits, Convention nationale des associations de protection de l'enfance - CNAPE, synthèse des juridictions pour mineurs...). La seule étude concernant l'ensemble du champ a été réalisée par la Cour des comptes en 2009 sur la base de constats établis en 2007 et 2008.

Il n'y a donc pas de diagnostic, récent et partagé permettant de fonder une réforme. Or il ressort des premières investigations menées par la mission qu'il existe dans les départements, chez les magistrats, professionnels de l'ASE, associations du Secteur associatif habilité (SAH), associations d'usagers, une attente d'éléments reconnus et partagés leur permettant de se positionner et d'organiser leur action.

Sur le fond, la première étude des documents précités et les entretiens menés avec les commanditaires et coordinateurs de la mission d'évaluation ainsi qu'avec les principaux acteurs nationaux de la protection de l'enfance ont montré que la majeure partie des acteurs se situent dans une perspective d'amélioration du dispositif existant et non dans une ré-interrogation de son organisation générale.

Ce qui rejoint le sens de la lettre de mission interministérielle qui expose la multiplicité des problématiques actuelles liées à la politique de la protection de l'enfance, la diversité des acteurs et l'ampleur du champ, de la prévention à l'intervention judiciaire.

Ces enjeux actuels se retrouvent dans les rapports récents de contrôle de services de l'ASE effectués par l'IGAS et les contrôles de fonctionnement des tribunaux de grande instance et cours d'appel. Ils avaient déjà été mis en exergue par le rapport de la Cour des comptes de 2009.

Néanmoins, les délais impartis à la mission et la nécessité d'aboutir à un diagnostic partagé permettant d'élaborer des propositions et un plan d'action ont conduit la mission à prioriser certaines thématiques qui feront l'objet d'investigations de terrain.

Les autres problématiques seront évoquées dans le cadre des travaux d'évaluation et pour certaines d'entre elles, feront l'objet de précisions et de propositions d'approfondissement.

Ce cadrage général a été présenté par note du 17 décembre 2013.

Ainsi, il est proposé de prioriser les investigations relatives à **la gouvernance** et à **l'articulation entre les interventions sociales (ou administratives) et judiciaires** qui sont au cœur des compétences des trois coordonnateurs. S'y ajoute la question de **l'évaluation globale de la politique de la protection de l'enfance**, comprenant notamment des interrogations sur les décisions de séparation des enfants de leur famille et la diversification des réponses de protection.

La **dimension économique et financière** sera traitée en termes de moyens disponibles et d'efficacité.

En outre, chacun des thèmes étudiés intègrera la question de **l'intérêt supérieur de l'enfant**, soit l'intérêt de l'enfant lui-même en lien avec ses parents.

Il est proposé d'exclure deux thématiques du champ d'investigation :

Le partage des informations, qui a fait l'objet d'un rapport très complet du CSTS en 2013.

La formation des acteurs à l'exception de la problématique de la formation commune aux différentes professions et institutions prévue par la loi de 2007.

La problématique des **mineurs isolés étrangers**, prégnante tant sur le plan des financements que sur celui des pratiques éducatives et des organisations, fait l'objet d'une évaluation conjointe de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'IGAS et de l'IGSJ qui a débuté mi-janvier. De ce fait, sauf avis contraire du comité de pilotage, la présente mission ne prendra en compte cette question qu'en ce qu'elle concerne la protection de l'enfance dans son ensemble.

Enfin, **la mission devra articuler son évaluation avec d'autres travaux** : Le projet de loi sur la famille pour lequel ont été installés, en octobre 2013, quatre groupes de travail dont l'un sur la protection de l'enfance ; la mission confiée en juillet dernier au sénateur Jean-Pierre Michel sur la protection judiciaire de la jeunesse et dont le rapport non encore public a été rendu fin décembre 2013 ; les réformes de l'organisation territoriale en cours et à venir, la réforme de la justice (« Justice du XXI^{ème} siècle »).

Doivent aussi être relevées d'autres missions MAP en cours (décrochage scolaire notamment), la mission IGAS (en cours) de contrôle de l'ASE dans un département, les travaux conjoints IGAS/ADF sur les indicateurs ASE.

3. Questions évaluatives

QUESTIONS PRIORITAIRES DANS LE CADRE DE L'EVALUATION	
1	Les finances : quelles mobilisation et optimisation des moyens ?
1.1	L'objectivation des dépenses de protection de l'enfance, leur visibilité (documents et indicateurs budgétaires).
1.2	Le rôle et l'avenir du FNFPE.
1.3	Les jeunes majeurs : identification des publics, dispositifs, financements.
2	Les pilotages : comment mieux piloter ?
2.1	L'État doit-il avoir un rôle spécifique en matière de protection de l'enfance ?
2.2	Faut-il créer un organe de pilotage politique national État / Conseil généraux ?
2.3	Le système de remontée d'informations en cours de construction est-il satisfaisant ?
2.4	Le pilotage au niveau départemental fonctionne-t-il de façon efficiente ? Faut-il proposer des réformes (notamment, la question de l'adéquation de l'offre aux besoins, des listes d'attentes) ?
2.5	La question des autorisations et habilitations, la concertation entre département et justice au niveau territorial.
2.6	La question des « normes » possibles pour les divers types de prestations fournies par les établissements et services, ainsi que la question des recommandations de bonnes pratiques
2.7	Les schémas départementaux et les observatoires départementaux fonctionnent-ils de façon satisfaisante ? Qu'en est-il des liens avec l'institution judiciaire et les partenaires du droit commun ?

2.8	Faut-il créer un lieu de concertation spécifique au niveau local (infra-départemental) ?
2.9	Comment est organisée « <i>la formation, en partie commune aux différentes professions et institutions, dans le domaine de la protection de l'enfance en danger</i> » (art 25 loi 5 mars 2007) des acteurs de terrain ? Des modalités de travail en commun sur les pratiques sont-elles développées et que produisent-elles ?
3	L'articulation administrative/ judiciaire : le recours aux deux modes de protection et l'articulation entre eux correspondent-ils aux objectifs de la loi de 2007 et/ou aux intérêts des enfants ?
3.1	A-t-on amélioré les modalités de repérage et de transmission depuis 2007 ? Tous les enfants qui devraient être protégés sont-ils repérés et leur situation fait-elle l'objet de transmission ?
3.2	Dans les cas où l'intervention pénale est prégnante, y a-t-il une bonne articulation avec la protection de l'enfance, administrative ou judiciaire ?
3.3	Les passages protections administrative-judiciaire : y a-t-il trop d'interventions judiciaires et si oui pourquoi ?
3.4	L'articulation avec les dispositifs spécialisés : MDPH, ITEP, etc.
4	L'évaluation de la politique de protection de l'enfance : son impact par rapport aux besoins des enfants et des familles, les méthodes d'évaluation (principalement à partir des études existantes)
4.1	La prévention : les différents dispositifs sont-ils adaptés pour limiter le recours aux dispositions de protection ?
4.2	Comment apprécier si la protection, administrative et judiciaire, répond aux besoins des enfants ?
4.3	Le nombre d'accueils / placements, modalités spécifiques de prise en charge, continue-t-il d'augmenter ? Est-il trop important ? (approche locale et nationale).
4.4	L'état des lieux de la diversification des modalités d'intervention prévue par la loi de 2007 et les bonnes pratiques pouvant être repérées.

	THEMATIQUES QUI POURRONT ETRE ABORDEES DANS LE CADRE DES INVESTIGATIONS ACTUELLES PUIS FAIRE L'OBJET D'INVESTIGATIONS ULTERIEURES
A	Les mineurs isolés étrangers (MIE) (une évaluation IGAS-IGSJ-IGA a commencé mi-janvier)
B	Les droits des titulaires de l'autorité parentale sont-ils respectés ? Leur participation, et au-delà celle de tous les adultes importants pour l'enfant, dans le travail de protection est-elle conforme aux besoins de l'enfant / la famille ?
C	Les dispositifs de santé et d'éducation de droit commun : les enfants protégés y ont-ils accès de façon conforme à leurs besoins en termes de soins somatiques et mentaux ainsi que de scolarité ?
D	Y a-t-il des mesures de placement non justifiées et pourquoi ? Peut-on leur substituer d'autres mesures ?
	Qu'en est-il des conséquences sur les autres modes juridiques d'intervention (article 350 du code civil relatif au désintérêt manifeste (délaissement parental) ; article 377 sur la délégation d'autorité parentale, etc.)
E	Comment favoriser la continuité des parcours et la prise en compte de l'intérêt de l'enfant au-delà des catégories juridiques (passage du pénal à l'assistance éducative, majeur/ mineur...) ?
F	La mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) : en elle-même correspond-elle aux besoins, est-elle utilisée à bon escient ; au-delà, qu'en est-il de l'évaluation en général ? Dispose-t-on de référentiels ?

4. Le cadre méthodologique

Le cadre méthodologique des missions MAP a été précisé par la circulaire du Premier ministre en date du 7 janvier 2013 relative à la MAP, suite au comité interministériel du 18 décembre 2012. A cette circulaire est joint le rapport IGA/IGF/IGAS formalisant un guide de cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales de décembre 2012.

« Ces évaluations doivent faciliter la construction d'une vision collective des enjeux, des finalités et de modalités de mise en œuvre de chaque politique publique, en tenant compte des besoins, actuels et à venir, des citoyens. Elles doivent aussi contribuer à une hiérarchisation des objectifs de l'action publique, à une amélioration de son efficacité, notamment dans sa dimension partenariale, alors que les dépenses publiques doivent globalement décroître tout en couvrant les besoins évolutifs de la population. »

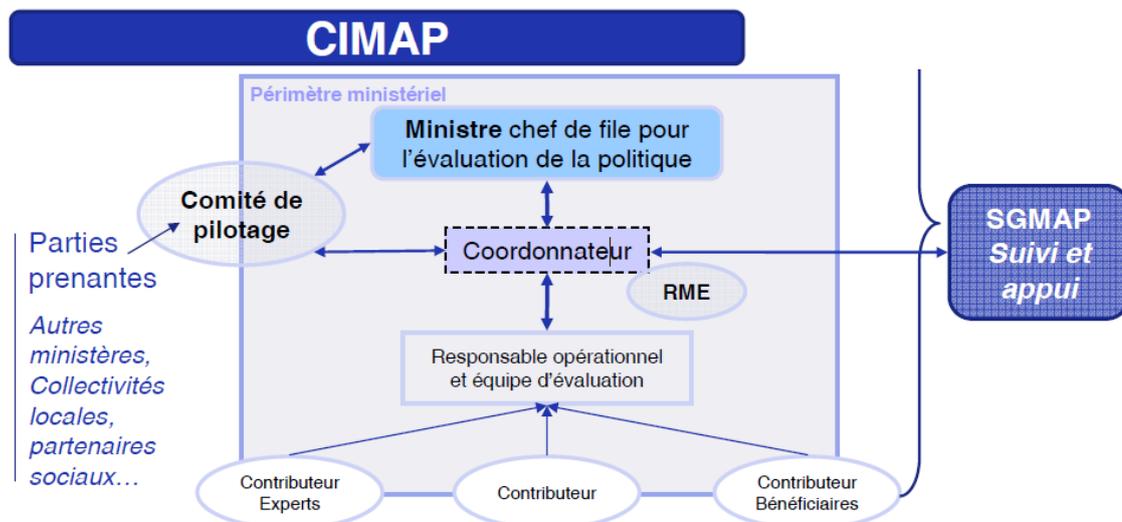
Cette méthodologie est précisée par le SGMAP dans le cadre de formations suivies par la mission.

La mission inclura également la méthodologie propres à chacune des deux inspections (copair, association d'un relecteur et réunion de fin de mission s'agissant de l'IGAS, supervision et réunion de fin mission pour l'IGSJ).

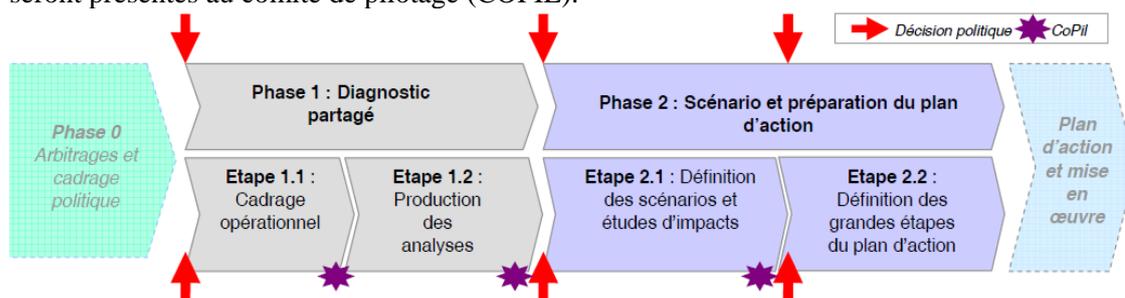
S'agissant du pilotage, la méthodologie MAP prévoit plusieurs intervenants (*cf.* schéma ci-dessous) :

Le(s) coordonnateur(s) chargé(s) d'assurer l'interface entre tous les intervenants. Dans le cas présent, trois coordonnateurs ont été désignés : l'ADF, la DPJJ et la DGCS.

Le comité de pilotage qui permet l'association de toutes les parties prenantes, comprend plus de 20 institutions représentées auxquelles il conviendra d'ajouter des représentants des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.



Concernant le déroulement de la mission à proprement parler, l'évaluation comporte deux étapes principales que sont le **diagnostic partagé** et l'**élaboration de scénarios et de plans d'action** (cf. schéma ci-dessous). Les travaux produits (référentiel évaluatif, cahier des charges, rapport de diagnostic partagé, rapport de scénarios et proposition de plan d'action) seront présentés au comité de pilotage (COPI).



5. Mise en œuvre et ressources à mobiliser

5.1 Des auditions des acteurs nationaux

La mission s'est entretenue avec les cabinets des deux ministères chefs de file ainsi qu'avec les trois coordonnateurs.

Elle a également rencontré la plupart des membres du comité de pilotage tel qu'il était constitué dans la fiche de cadrage précitée.

Ces auditions ont permis à la mission de rassembler les principales ressources documentaires fournies par les trois coordonnateurs de la mission, ainsi que celles produites par l'ONED, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques de ministères des affaires sociales et de la santé (DREES), la Défenseure des enfants, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) et l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM).

Des entretiens ont été réalisés ou sont d'ores et déjà programmés avec les grandes associations ou fédérations et notamment la convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE), l'union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS) ; la Fondation d'Auteuil, l'union nationale des

associations familiales (UNAF) ainsi qu'avec l'observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS).

5.2 Le recueil et l'exploitation des données statistiques disponibles et la recherche bibliographique et juridique

L'analyse des ressources statistiques, des études et recherches scientifiques et juridiques nourrira les réflexions de la mission. La Cour de cassation est d'ores et déjà saisie d'un travail de synthèse de la jurisprudence et de la doctrine.

5.3 Une consultation nationale des acteurs locaux

Tous les tribunaux de grande instance (TGI) sièges de tribunal pour enfants et les services de tous les départements vont être consultés par la mission. Des questionnaires distincts leur seront adressés par voie électronique.

5.4. Une comparaison avec six pays étrangers

La mission s'intéressera aux dispositifs et législations de pays étrangers. Les magistrats de liaison et les conseillers chargés des affaires sociales de six pays seront consultés (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Italie et Royaume-Uni).

5.5 Des investigations « de terrain » dans cinq départements

Des déplacements sont programmés dans cinq départements: Finistère, Marne, Nord, Val de Marne, Vaucluse. Le choix des départements a fait l'objet d'un examen attentif afin, entre autres, de mener des investigations de terrain sur des départements présentant des caractéristiques variées - soit de taille très importante et fortement urbanisés (Val de Marne, Nord), soit combinant agglomération urbaine importante et milieu rural (Finistère, Marne) et géographiquement répartis entre l'Ile de France, l'est, l'ouest et le sud de la France – ou ayant développés des dispositifs ou des pratiques innovants.

Pour chaque déplacement, et dans la mesure du possible, la mission rencontrera les professionnels du département, de la justice, de la protection judiciaire de la jeunesse, du Barreau, de l'Education nationale, du secteur associatif, de la santé (ARS), du handicap, de la cohésion sociale, de la police et de la gendarmerie, de la caisse d'allocations familiales. La mission souhaite également rencontrer une association gestionnaire d'établissements ou services habilités ou agréés. Elle visitera enfin des maisons d'enfants à caractère social.

Au sein de services départementaux et des juridictions, la mission procédera à l'examen de dossiers individuels : informations préoccupantes parvenues à la cellule de recueil et de traitement (CRIP), signalements adressés au procureur de la République, dossiers dans le cadre de la protection administrative et en assistance éducative. Par cette consultation, la mission recherche des éléments concrets permettant d'enrichir les entretiens avec les différents acteurs.

5.6 La consultation des professionnels

Outre les professionnels rencontrés lors des déplacements, la mission consultera (et a déjà rencontré certaines d'entre-elles) les principales organisations professionnelles : l'association des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF) ; l'association nationale des assistants de service social (ANAS), l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des conseils généraux (ANDASS) ; la fédération nationale des services sociaux spécialisés (FN3S), le carrefour national de l'action éducative en milieu ouvert (CNAEMO), le Club ASE du réseau Idéal Connaissances ainsi que le conseil supérieur du travail social (CSTS).

5.7 La consultation des usagers

Enfin, les usagers de la protection de l'enfance seront entendus de deux manières : par des rencontres lors des déplacements sur site au moyen d'entretiens individuels (familles, mineurs pris en charge et anciens mineurs pris en charge), et par la consultation de la fédération nationale des associations départementales d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'Etat (FNADEPAPE) et de l'association le Fil d'Ariane.

6. Calendrier

Entre le 28 janvier et le 31 mars : déplacements dans 5 départements (Val de Marne, Nord, Marne, Vaucluse, Finistère) ;

Envoi du questionnaire aux magistrats de liaison et conseillers affaires sociales des ambassades le 24 janvier pour un retour le 14 mars ; Envoi du questionnaire aux départements et aux TGI courant mars 2014 ;

Élaboration du rapport de diagnostic (3 semaines) courant avril ;

Remise du diagnostic le 7 mai pour un COPIL autour du 15 mai ;- Élaboration des scénarios avec les coordonnateurs et remise du rapport le 2 juin pour le dernier COPIL à partir du 9 juin à la suite duquel le plan d'action sera finalisé avec les directions concernées.

Annexe 5. Liste des personnes rencontrées

ENTRETIENS NATIONAUX

Cabinet de la garde des Sceaux, ministre de la justice

Christine MAUGÛE, directrice de cabinet
Eric MARTIN, conseiller pour la protection judiciaire de la jeunesse et la réforme pénale

Cabinet de la ministre déléguée à la famille

Philippe RANQUET, directeur de cabinet
Vincent JECHOUX, directeur de cabinet adjoint
Pierrine ROBIN, conseillère pour la protection de l'enfance, l'adoption et les familles vulnérables

Assemblée des départements de France – ADF

Jean-Pierre HARDY, chef du service des politiques sociales

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse – DPJJ

Catherine SULTAN, directrice
Hugues TRANCHAND, directeur adjoint, référent MAP
Anne-Sylvie SOUDOPLATOFF, sous-directrice des missions de protection judiciaire et d'éducation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse
Pascale MOSSAN, chef du bureau des partenaires institutionnels et des territoires (K3)
Corinne POUIT, chef de section au bureau K3

Direction générale de la cohésion sociale – DGCS

Isabelle GRIMAULT, sous-directrice de l'enfance et de la famille
Catherine LESTERPT, sous-directrice adjointe
Jean-François HATTE, chef du bureau de la protection de l'enfance et de l'adolescence (2B)
Catherine BRIAND, chef de bureau adjointe
Solenn EON, chargée de mission
Ouarda NUTTE, chargée de mission

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

Magda TOMASINI, sous-directrice chargée de l'observation de la solidarité
Julie LABARTHE, chef du bureau lutte contre l'exclusion
Rémy MARQUIER, chef du bureau collectivités locales
Isabelle LEROUX, adjointe au bureau collectivités locales

Direction générale de l'enseignement scolaire – DGESCO

Roger VRAND, sous-directeur de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives
Martine CARN, conseillère technique de service social au sein du bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité

Direction générale des collectivités locales –DGCL

Stanislas BOURRON, sous-directeur des compétences et des institutions locales
Anne WERMELINGER, chargée de mission au bureau des services publics locaux
Stéphane MONET, adjoint au chef de bureau des services locaux

Groupement d'intérêt public enfance en danger – GIPED

Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS, directrice générale
 Gilles SERAPHIN, directeur de l'observatoire national de l'enfance en danger – ONED
 Frédérique BOTELLA, directrice du service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger – SNATED
 Anne OUI, chargée de mission à l'ONED

Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux – ANESM

Didier CHARLANNE, directeur de l'ANESM

Mission sénatoriale protection de l'enfance

Muguette DINI, sénatrice
 Michelle MEUNIER, sénatrice
 Joëlle HELENON, collaboratrice de Muguette Dini
 Alice RICHARD, administratrice

Défenseur des enfants

Marie DERAINE, défenseur des enfants
 Emmanuelle WACHENHEIM, chef du pôle défense des enfants
 Célia SANCHEZ, chargée de mission au service des droits des usagers des services publics et réforme

Centre national de la fonction publique territoriale - CNFPT

Vincent POTIER, directeur général du CNFPT
 Patrick DEBUT, directeur de l'institut national spécialisé d'études territoriales (INSET) d'Angers,
 Nathalie ROBICHON, responsable des pôles solidarité, cohésion sociale, enfance
 Laurent SOCHARD, responsable-coordonnateur du pôle enfance à l'INSET d'Angers

Ecole nationale de la magistrature - ENM

Isabelle BIGNALET, sous-directrice de la formation continue
 Delphine BOURGOIN, enseignante
 Edouard DURAND, enseignant coordinateur de formation
 Valérie GRENIER, enseignante
 Xavier MARTINEN, enseignant
 Philippe VIGIER, sous-directeur des études

Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse – ENPJJ

Akli BERKAOUI, directeur de la formation et de la coopération internationale
 Dominique YOUNG, directeur de la recherche et de la documentation
 Fabrice AUDEBRAND, directeur du pôle formation statutaire et coopération internationale

Union nationale des associations familiales – UNAF

François EDOUARD, administrateur et président du département protection de l'enfance
 David PIOLI, coordonnateur du pôle droit, psychologie, sociologie de la famille

Conseil national du barreau - CNB

Maître Dominique ATTIAS, membre du conseil national du barreau

Fédération nationale des associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance – FNADEPAPE

Jean-Marie MULLER, président

Claude LE MERRER, secrétaire général, vice-président de l'ADEPAPE Haute-Garonne

Convention nationale des associations de protection de l'enfant – CNAPE

Fabienne QUIRIAU, directrice générale

Laure SOURMAIS, conseillère technique protection de l'enfance

Fédération nationale des services sociaux spécialisés - FN3S

Michel FOLLIOU, président

Jeanne KANJE, secrétaire générale

Meriem NAJI, administratrice

Jacques LE PETIT, ancien président, administrateur

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux – UNIOPSS

Samia DARANI, conseillère technique enfance, famille, jeunesse

Richard PIERRE, médecin et président du comité national de liaison des acteurs de prévention spécialisée (CNLAPS)

Yves DARNAUD, secrétaire général de la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence de la Drôme

Lydie SOCIAS, délégué nationale de la fédération des rayons de soleil de l'enfance

Patrick L'HER, association Don Bosco (Finistère)

Simon SIRE, Entraide protestante (Saverdun - Midi-Pyrénées)

Maxime ZENNOU, Groupe SOS

Amandine ROUFFIAT, URIOPSS Pays de Loire, conseillère technique,

Louise WIART, URIOPSS Picardie, conseillère technique,

Véronique LEBLOND, association Elan

Elodie AH HON, Croix rouge française

Françoise DELAY, association AIRE (ITEP l'Escale)

Nolwenn RIVIERE, URIOPSS Midi-Pyrénées, conseillère technique

Carrefour national de l'action éducative en milieu ouvert - CNAEMO

Jean-Marc LEPINEY, président du conseil d'administration

Observatoire national de l'action sociale – ODAS

Didier LESUEUR, délégué général adjoint

Marie-Agnès FERET, chargée d'études

Alain GREVOT, conseiller en matière de protection de l'enfance

Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille – AFMJF

Marie-Pierre HOURCADE, présidente

Evelyne MONPIERRE, vice-présidente

Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des conseils généraux – ANDASS

Yves TIXIER, conseil général de l'Isère

Stéphane CESARI, conseil général de l'Isère

Roland GIRAUD, conseil général du Pas-de-Calais

Jean-François KERR, conseil général de l'Essonne

Jean-Paul RAYMOND, conseil général de l'Essonne

Jean-Pierre LEMOIN, conseil général du Nord

Mireille PILLAIS, conseil général du Pas-de-Calais
Laure de La BRETECHE, Ville de Paris

Fondation d'Auteuil

François CONTENT, directeur général
Olivier MAIGNE, directeur de l'audit et du contrôle interne
Magali SCARAMUZZINO, chargée de mission protection de l'enfance
Nicole d'ANGLEJAN, directrice des politiques et ressources éducatives

Le fil d'Ariane

Catherine GADOT, présidente
Christel DACQUIN, secrétaire polyvalente
Christiane VERNET, écoutante-accompagnante
Stéphanie GUENIOT, responsable
Cinq parents d'enfants placés membres de l'association

Personnes qualifiées

Isabelle FRECHON, sociologue chargée de recherche, laboratoire Printemps CNRS - UMR 8085, chercheur associé l'institut national des recherches démographiques (INED)

Huberte MUZEMBA, collectif des jeunes pairs

Denis PIVETEAU, conseiller d'Etat, chargé de la mission sur la prise en charge des personnes en situation de handicap

Saïd ACEF, directeur du centre de ressources autisme, membre de la mission « Piveteau »

Didier JAFFRE, directeur de l'organisation des soins à l'agence régionale de santé de Bourgogne, membre de la mission « Piveteau »

Jean-Michel PERMINGEAT, magistrat mis à disposition en appui à la mission confiée au Sénateur Jean-Pierre MICHEL

Nadège SEVERAC, sociologue consultante, chercheur associé à l'observatoire universitaire international éducation et prévention (UPEC), membre du CoPIL

ENTRETIENS EN DEPARTEMENTS**FINISTERE****Conseil départemental**

Marc LABBEY, vice-président

Yves CLEAC'H, directeur général adjoint enfance, jeunesse et famille

Gaëlle CASTREC, responsable de l'observatoire départemental de protection de l'enfance

Nelly LE CALVEZ, responsable du dispositif départemental de la protection de l'enfance

Marie-Christine LE CLEZIO, directrice adjointe enfance famille

Nicole JAMBON, responsable de territoire, centre départemental d'action sociale de Quimper

Michèle CREDOU, responsable d'équipe, centre départemental d'action sociale de Quimper

Annie LE TOQUIN-HATTAB chef de service protection de l'enfance, Pays de Cornouaille

Sylvie QUEMENER, cadre en charge du suivi des mineurs confiés (territoires de Quimper, Carhaix et Châteauneuf)

Margaux CALATAYUD, directrice du centre départemental de l'enfance

Solange ROIGNANT, directrice adjointe du centre départemental de l'enfance

Mathilde OLAYA, stagiaire de direction

Cour d'appel de Rennes

Raymonde LETOURNEUR-BAFFERT, présidente de chambre

Karine PONTCHATEAU, conseillère déléguée à la protection de l'enfance

Stéphane CANTERO, substitut général chargé des mineurs

Tribunal de grande instance de Brest

Philippe DELARBRE, président

André RAMOND, vice-président chargé des fonctions de juge des enfants, coordonnateur

Sophie LESINEAU, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants

Bertrand LECLERC, procureur

Marie-Anne KERISIT, vice-procureur chargée des mineurs

Tribunal de grande instance de Quimper

Patricia DEBAUX, présidente

Mériadec MERRET, vice-président chargé des fonctions de juge des enfants, coordonnateur

Nicolas BIHAN, juge des enfants

Eric TUFFERY, procureur

Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse - DIRPJJ

Danièle MOUAZAN, directrice interrégionale Grand-Ouest

Direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse - DTPJJ

Alain PHILIPPOT, directeur territorial Finistère /Morbihan

Marie-Laure VINCENT, directrice territoriale adjointe

Education nationale

Caroline LOMBARDI-PASQUIER, inspectrice d'académie

Florence KERBIQUET, inspectrice éducation nationale ASH-Handicap

Catherine VARNOUX, médecin, conseillère technique départementale

Dominique GUERINAUD, conseillère technique départementale action sanitaire et sociale

Christine LOY, infirmière, conseillère technique départementale

Délégation territoriale de l'agence régionale de santé - DTARS

Antoine BOURDON, directeur

Direction départemental de la cohésion sociale – DDCS

Serge BARTH, directeur

Direction départementale de la sécurité publique - DDSP

Commandant François LANGE, référent aide aux victimes

Groupement de gendarmerie départementale

Capitaine Guénaël LE PIMPEC, adjoint au commandant de groupement de gendarmerie chargé de la police judiciaire

Caisse d'allocations familiales – CAF

Arnaud MENAGER, sous-directeur
Sylvie DUGUET, médiatrice familiale
Danièle LE BACCON, assistante sociale

Association DON BOSCO

Jean ELLEOUET, président
Michel JEZEQUEL, directeur général
Patrick L'HER, directeur pôle protection de l'enfance

Association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance - ADEPAPE

Joseph ROUSSIN, président
Maxime HERLEDAN, administrateur
Robert PAUGAM, membre du bureau

Association REVE

Fabien NOUBEL, président

Maison des adolescents du Finistère Nord - Centre hospitalier régional universitaire de Brest

Loïk JOUSNI, psychologue, coordonnateur

MARNE

Conseil départemental

Jean-Louis DEVAUX, vice-président comité de développement économique et enfance
Isabelle DEBAILLEUIL, directrice de la solidarité
Hervé SCHMITT, adjoint à la directrice de la solidarité départementale
Christiane DELAVALLADE, chef du service aide sociale à l'enfance
Jean-Philippe HUSSON, chef du service social et de la prévention, responsable de la cellule de recueil des informations préoccupantes
Alain LEBAAD, directeur du foyer de l'enfance
Christine DEGHAÏE, responsable de la circonscription de la solidarité départementale Châlons Rive gauche

Maison départementale des personnes handicapées – MDPH

Nadine NONAIN, directrice

Cour d'appel de Reims

Thierry ROY, premier président
 Manuel DELMAS-GOYON, conseiller, secrétaire général du premier président
 Jean-Philippe JOUBERT, procureur général
 Gwen KEROMNES, substitut général chargée des mineurs
 Anne LEFEVRE, conseillère déléguée à la protection de l'enfance, présidente de la chambre des mineurs

Tribunal de grande instance de Reims

Sylvie BOURGOGNE, présidente
 Sandrine PILON, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants, coordonnatrice
 Carole VAN GOETSENHOVEN, juge des enfants
 Emilie SENNE, juge des enfants
 Philippe BELARGENT, procureur de la République
 Hélène MORTON, vice-procureur chargée des mineurs

Barreau de Reims

Maître Damien GUERARD, bâtonnier de l'ordre des avocats de Reims

Tribunal de grande instance de Châlons en Champagne

Hubert HANSENNE, président
 Christian DE ROCQUIGNY DU FAYEL, procureur de la République
 Nathalie WELTE, juge des enfants
 Mélanie BOINET, substitute chargée des mineurs

Barreau de Châlons en Champagne

Maître Hélène MARICHAL, bâtonnière de l'ordre des avocats de Châlons en Champagne

Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse - DIRPJJ

Mireille STISSI, directrice interrégionale Grand-Centre

Direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse – DTPJJ

Sylvie RIVERON, directrice Marne/Ardennes

Education nationale

Dominique DESTREZ, conseillère technique, responsable départementale du service social en faveur des élèves

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations - DDCSPP

Martine ARTZ, directrice départementale
 Valérie BRIYS-DENISAU, chef du service solidarité et territoires
 Evelyne CHRETIEN-DUCHAMP, chef du service politiques d'insertion par l'hébergement et le logement

Police

Fabien GRETHEN, chef de la sûreté départementale

Gendarmerie

Lieutenant-colonel Alain LEFEBVRE, chef du pôle sécurité publique, partenariats et coopération transfrontalière
 Gérard JAY, chef du pôle police judiciaire

Réseau éducatif de soins et d'accueil champenois - RESAC

Pascale ENFER, directrice
Thierry VAN LAERE, chef de service

Association la Sauvegarde

Philippe COLAUTTI, directeur général
Virginie DELANGLEZ, chef de service
Jean-Christophe DUQUESNE, chef de service

Association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance - ADEPAPE

Carmen VALLEE, présidente

Usagers

Deux anciens enfants placés (une jeune majeur et un adulte) et un parent d'enfants placés

NORD**Conseil départemental**

Jean-Pierre LEMOINE, directeur général de la direction de la solidarité
Pascale SERRA, directrice de l'enfance et de la famille
Florence CHISIN, directrice adjointe de l'enfance et de la famille
Dr Véronique LEROY, directrice adjointe PMI de la direction de l'enfance et de la famille
Dr Marie-Pierre LOUIS, médecin responsable du service PMI
Mathieu LAUNAY, assistant auprès du directeur général solidarité

Elizabeth WIEREZ, responsable du pôle enfance famille, direction territoriale de Métropole-Lille
Nadine DELBERGHE, responsable du secteur Lille-Nord, direction territoriale de Métropole-Lille

Laurent LECLERCQ, responsable de l'unité territoriale de prévention et d'action sociale Roubaix – Croix-Wasquehal
Thérèse Marie CARTON, responsable « service social départemental » au sein de l'unité territoriale de prévention et d'action sociale Roubaix – Croix-Wasquehal
Madame DELEBERGHE, secrétaire médico-sociale au sein de l'unité territoriale de prévention et d'action sociale Roubaix – Croix-Wasquehal

Établissement public départemental de soins, d'adaptation et d'éducation EPDSAE

Frédéric VION, directeur général
Jean-Marc BRIATTE, directeur général-adjoint
Marie-Christine STANIEC-WAVRANT, présidente du conseil d'administration

Maison départementale des personnes handicapées – MDPH

Bruno LOMBARDO, directeur

Cour d'appel de Douai

Olivier de BAYNAST de SEPTFONTAINES, procureur général
Alain LEROUX, substitut général chargé d'un secrétariat général,
Pierre-Camille CATHERINE, substitut du procureur général
Vinciane De JONGH, conseillère chargée d'un secrétariat général,
Catherine TALLINAUD, conseillère déléguée à la protection de l'enfance
Guillaume DELETANG, conseiller

TGI de Lille

Eric NEGRON, président
 Agnes MARQUANT, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants, coordonnatrice
 Gisèle DELCAMBRE, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants
 Frédéric FÈVRE, procureur de la République
 Bruno DIEUDONNÉ, procureur de la République-adjoint,
 Catherine THOMAS, secrétaire générale
 André LOURDELLE, vice-procureur
 Nicolas LUMBROSO, substitut

Barreau de Lille

Maitre Hélène FONTAINE, bâtonnier
 Maitre Maria-Rosa GARCIA, présidente de la commission mineurs
 Maitre Julien BAILLY, membre de la commission mineurs

TGI de Douai

Fabienne Le ROY, présidente
 Marie-Hélène TOSTAIN, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants, coordonnatrice
 Julien PAUL, vice-président chargé des fonctions de juge des enfants
 Eric VAILLANT, procureur de la République
 Cyndia CELINO, substitut

Barreau de Douai

Maître Benoit FRANCK, bâtonnier
 Maitre Alain REISENTHÉL, ancien bâtonnier
 Maître Grégory MALENGÉ

Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse - DIRPJJ

Christian BASTIEN, directeur interrégional Grand-Nord

Direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse – DTPJJ

Jacques LABORDE, directeur territorial Nord

Éducation nationale

Christian WASSENBERG, directeur académique des services de l'éducation nationale, directeur des services départementaux de l'éducation nationale du Nord
 Dr Marie-Pierre DUPONT, médecin, conseillère technique chargée de la mission promotion de la santé en faveur des élèves
 Catherine JULIEN, infirmière, conseillère technique chargée de la mission promotion de la santé en faveur des élèves
 Marie-Claude DANHIEZ, conseillère technique chargée du service social en faveur des élèves et des personnels

Police et Gendarmerie

Commissaire Aurélien CROS, chef de la sûreté urbaine de Lille
 Lieutenant-colonel Yannick PRATI, officier adjoint commandement du groupement de gendarmerie départementale du Nord

Association de services spécialisés pour enfants et adolescents en difficulté (ADSSEAD)

Cyriaque CACHEUX, directeur général
 Marc DUSAUTOIR, directeur Lille-Roubaix-Tourcoing

Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique (Lambersart) - Association Sauvegarde du Nord

Marianne PLADYS, directrice
Julie DEHAGUE, chef de service éducatif internat

Cyriaque CACHEUX, directeur général adjoint au pôle Protection de l'enfance de l'association « La Sauvegarde du Nord »
Philippe CROGNIER, directeur de la recherche et de l'évaluation à « La Sauvegarde du Nord »

Maison des adolescents (« portée » par l'association Sauvegarde du Nord)

Brève visite et discussion avec son directeur et plusieurs professionnels

Service de placement familial « Les Moutchachous » (Haubourdin)

Bref entretien préalable à la rencontre avec des enfants (et à la suite de celle-ci), avec Ouafae MARAHABI, responsable du dispositif

Usagers

Sept jeunes accueillis par le service de placement familial spécialisé associatif « les Moutchachous » et un parent d'un des enfants.

Quatre parents membres de l'association SOS Petits Princes

La mission a assisté à une **réunion « tripartite »** réunissant le directeur de la solidarité, la direction enfance famille du département, la CDPE et le substitut général chargé des mineurs de la cour de Douai, tous les juges coordonnateurs et les chefs de section des parquets des mineurs du département ainsi que la direction territoriale de la PJJ et le STEMO de Dunkerque.

Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique de Lambersart

Marianne PLADYS, directrice
Julie DEHAGUE, chef de service éducatif internat

Cyriaque CACHEUX, directeur général adjoint au pôle Protection de l'enfance de l'association « La Sauvegarde du Nord »
Philippe CROGNIER, directeur de la recherche et de l'évaluation à « La Sauvegarde du Nord »

VAL DE MARNE**Conseil départemental**

Isabelle SANTIAGO, vice-présidente chargée de la prévention et de la protection de l'enfance et de l'adolescence

Yafa BERDUGO, assistante d'Isabelle SANTIAGO

Philippe CAR, collaborateur d'Isabelle SANTIAGO

Jérémy MONTAGNE, collaborateur d'Isabelle SANTIAGO

Michèle CREOFF, directrice générale adjointe du pôle enfance et famille

Philippe DANILO, directeur général adjoint du pôle enfance et famille

Chantal RIMBAULT, directrice de la protection de l'enfance et de la jeunesse

Fabien FEUILLADE, directeur adjoint de la protection de l'enfance et de la jeunesse

Jeanne LEHERICEY, directrice adjointe de la PMI

Stéphanie CASALTA, responsable du secteur associatif en protection de l'enfance

Fanny ROUCAUD, chef du service urgence et action territoriale

Eléonore SAUVAGE, responsable de la CRIP

Flore CAPELIER, inspecteur de l'ASE, auteur d'une thèse sur la protection de l'enfance

Maison départementale des personnes handicapées - MDPH

Violaine BLAIN, directrice

Cour d'appel de Paris

Jacques DEGRANDI, premier président

Marie-Dominique VERGEZ, présidente de la chambre des mineurs et conseillère déléguée à la protection de l'enfance

Damien MULLIEZ, conseiller à la chambre des mineurs

Anne-Marie BELLOT, conseillère à la chambre des mineurs

François FALLETTI, procureur général

Daniel LECRUBIER, substitut général chargé des mineurs

Tribunal de grande instance de Créteil

Gilles ROSATI, président

Evelyne MONPIERRE, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants, coordonnatrice

Marie-José MARAND-MICHON, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants

Anne TARDY-PLANECHAUD, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants

Armelle GUIRAUD, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants

Olivia GLIGMAN, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants

Alix LE MASSON, juge des enfants

Marie MARTINI, juge des enfants

Christina RINALDIS, juge des enfants

Nathalie BECACHE, procureur

Nicolas HEITZ, vice-procureur chargé du secrétariat général

Florence BECLIER, substitut

Corine BABAALI, greffière

Direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse - DTPJJ

Catherine MATHIEU, directrice territoriale Val-de-Marne

Barreau du Val de Marne

Maître Valérie ARNOUX, Association pour la défense et la protection des mineurs

Maître Sonia ELGHOZI

Maître Patricia COHEN

Maître Claude SEIGNOT, responsable de la commission mineur du barreau

Education nationale

Dominique ALBERTI, médecin responsable départemental

Erick GIRAULT, infirmier responsable départemental

Agnes HULEUX, responsable départementale du service social en faveur des élèves

Délégation territoriale de l'agence régionale de santé

Marianne MAROUZE, responsable du département établissements médico-sociaux

Jacques JOLY, responsable du pôle offre de soins et médico-social

Direction départementale de la cohésion sociale - DDCS

Bernard ZAHRA, directeur

Isabelle BUCHHOLD, chef du service des politiques sociales

Christophe DE FREITAS, chef du service jeunesse, éducation populaire et vie associative

Caisse d'allocations familiales – CAF

Lise JANNEAU, directrice des politiques familiales et sociales

Service social de l'enfance Olga Spitzer

Denis VERNADAT, directeur

Foyer de l'enfance « le Relais » de Vitry-sur-Seine

Mme THIROLLE JOURDAN, directrice

Mme BOQUIE, psychologue

M MUGNIER, éducateur

Monsieur PAGNO, éducateur

Monsieur BAUNEZ, éducateur

Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique « le cèdre bleu » de Boissy Saint-Léger

Frédéric NEAU, directeur

Valérie BOUGNIARD, directrice adjointe

Julian KINOUBANI, chef de service de l'unité de jour

Miguel MAXIMA-TARTARE, chef de service des internats

Maison d'enfants à caractère social Saint-Esprit d'Orly

Isabelle DE LA TAILLE, directrice

Louise DE CARRERE, chef de service

Cécile SEGUIN, éducatrice spécialisée

Association la Vie au grand Air

Françoise RUINART, directrice

Didier MOUEGNI IVOLO, chef de service

Nathalie ROUSSEAU, chef de service

Maison des adolescents de Créteil

Patrick ALECIANI, psychiatre et pédopsychiatre

Usagers

Un groupe de cinq jeunes placés au foyer de l'enfance « le Relais » de Vitry-sur-Seine et un groupe de parents d'enfants placés dans des établissements de la Fondation « La Vie au grand air »

VAUCLUSE**Conseil départemental**

André CASTELLI, vice-président enfance famille jeunesse solidarité des territoires insertion

Patrice FEDERIGHI, directeur général adjoint action sociale territoriale enfance famille insertion

Michel EYMENIER, directeur enfance famille

Sylvie AZAM, directrice adjointe

Linda VALLET, directrice de la coordination de l'action sociale territoriale

Yves TOUCHARD, directeur général accueil départemental enfance famille (foyer de l'enfance)

Marie VAN DE WOESTYNE, chargée de mission dispositif d'accueil collectif à la direction enfance et famille du département

Jacqueline GASQUE, chef de service enfance famille territorial

Joël DEYDIER, chef de service responsable de la CRIP

Claire VINCENT, adjointe au responsable de la CRIP

Cour d'appel de Nîmes

Bernard KEIME-ROBERT-HOUDIN, premier président
 Michel DESPLAN, procureur général
 Christine JEAN, conseillère déléguée à la protection de l'enfance
 Bénédicte BERTRAND, secrétaire générale

Tribunal de grande instance d'Avignon

Gilles ACCOMANDO, président
 Xavier PIDOUX, vice-président chargé des fonctions de juge des enfants, coordonnateur
 Sylvie FERRIER, vice-président chargé des fonctions de juge des enfants
 Anne KIRIAKIDES, vice-président chargé des fonctions de juge des enfants
 Bernard MARCHAL, procureur
 Jean-Marc SORIANO, vice-procureur

Tribunal de grande instance de Carpentras

Isabelle THERY, présidente
 Laura BOURGEOIS, juge des enfants
 Yves BADORC, procureur de la République

Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse - DIRPJJ

Michèle GUIDI, directrice, Sud-Est

Direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse - DTPJJ

Yves DEGENNES, directeur territoriale Alpes/Vaucluse

Education nationale

Françoise NOSEDA-CARRIERE, médecin, conseillère technique
 Martine CHECCHINI, conseillère technique service social en faveur des élèves
 Fabienne BONTEMPS, infirmière, conseillère technique

Maison d'enfants à caractère social « les sources »

Noëlle SEGU, directrice
 Véronique FABRE, chef de service

Association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance - ADEPAPE

Alain DURAND, président

Usagers

Six jeunes (mineures et jeunes majeures) accueillies au foyer « les sources » de l'ADVSEA 84 à Avignon

Annexe 6. Questionnaire solen adressé aux départements

Afin d'alimenter ses réflexions, la mission IGAS/IGSJ a interrogé les cent-un départements métropolitains et ultra-marins. Le taux de réponse a été extrêmement élevé car quatre-vingt-sept départements (soit 86 %) ont répondu aux cent-six questions ci-dessous. Dans un souci d'exploitation des données, il s'agit très majoritairement de questions fermées dont l'essentiel des réponses a été exploité dans le corps du rapport.

- 1) Département
- 2) Quelle est la population de jeunes de 0 à 18 ans de votre département ?
- 3) Nombre de mineurs accueillis au 31 décembre 2013 ?
- 4) Quel est le montant des dépenses consacrées à l'aide sociale en 2013 ?
- 5) Quel est le montant des dépenses consacrées à l'aide sociale à l'enfance en 2013 ?
- 6) Identifiez-vous spécifiquement les dépenses consacrées à la protection de l'enfance (ASE + PMI + autres interventions y compris celles qui sont hors compétences obligatoires) ?
- 7) Si oui, quel est le montant de ces dépenses en 2013 ?
- 8) Quel sont les montants budgétaires consacrés en 2013 :
 - à l'AED ?
 - à l'AEMO ?
- 9) Comment ont évolué les crédits consacrés à a prévention spécialisée entre 2010 et 2013 ?
- 10) Un suivi mensuel (ou trimestriel) des engagements de dépenses d'ASE a-t-il été mis en place ?
- 11) Si oui et qu'une augmentation des dépenses au-delà des prévisions est constatée, quelles décisions sont prises ?
- 12) Comment le nombre de contrats jeune majeur a-t-il évolué entre 2008 et 2013 ?
- 13) Quel est le pourcentage de mineurs isolés étrangers (MIE) accueillis par l'ASE au 31 décembre 2013 rapporté au total des mineurs accueillis (accueils administratifs et placements judiciaires) ?
- 14) Quel est le pourcentage approximatif de bénéficiaires d'un contrat jeune majeur qui sont d'anciens mineurs isolés étrangers (MIE) au 31 décembre 2013 rapporté au total des jeunes majeurs pris en charge ?
- 15) Combien de jeunes issus de l'ASE et devenus majeurs en 2013 n'ont pu bénéficier d'un contrat jeune majeur en raison d'une dotation budgétaire contrainte ?
- 16) Un dispositif de suivi des jeunes majeurs anciennement pris en charge par l'ASE a-t-il été mis en place ?
- 17) Si oui, quels sont les autres intervenants que les services du département ?
- 18) Le département a-t-il des places « réservées » dans les foyers jeunes travailleurs ou dans des lieux similaires pour les jeunes majeurs anciennement pris en charge par l'ASE ?
- 19) Si oui, quelle proportion de ces jeunes majeurs bénéficient-ils de ce type de logement ?
- 20) Selon vous, l'Etat doit-il être plus présent dans la protection de l'enfance (hors champ des mineurs isolés étrangers) ?
- 21) Si oui,
 - comment au niveau national ?
 - comment au niveau territorial (départemental) ?
- 22) S'agissant du niveau national, faut-il créer une instance de pilotage stratégique national Etat/départements ?
- 23) Faut-il à votre avis créer une instance de pilotage stratégique départemental ?
- 24) Si oui, selon quelle forme ?
- 25) Quel est le logiciel utilisé par l'ASE ?

- 26) Le département a-t-il élaboré un schéma de protection de l'enfance ?
- 27) Quelle est l'année d'adoption du schéma actuel ?
- 28) Fait-il l'objet d'un suivi et d'objectifs à atteindre ?
- 29) A quelle fréquence se réunit le comité de suivi du schéma ?
- 30) Quels sont les membres du comité ?
- 31) Le précédent schéma départemental de l'ASE comprenait-il des objectifs mesurables ?
- 32) Si oui, à quelle hauteur ont-ils été atteints ?
- 33) Le constat des écarts a-t-il été pris en considération dans le schéma actuel par ?
- 34) Suivez-vous le nombre de mineurs de votre département accueillis (par une assistante familiale, dans un « lieu de vie », en MECS,...) hors du département ?
- 35) A quelle fréquence les réunions entre les responsables de l'ASE et le juge des enfants coordonnateurs sont-elles organisées ?
- 36) A quelle fréquence les réunions entre les responsables de l'ASE et les juges sont-elles organisées ?
- 37) Associez-vous les juges des enfants :
- à l'élaboration des appels à projet pour la création des établissements et services ?
 - aux procédures de renouvellement des autorisations ou des habilitations des établissements et services intervenant en protection de l'enfance ?
- 38) Dans le cadre de la concertation partenariale, des visites des services et établissements, vous référez-vous aux recommandations de l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) ?
- 39) Quelles modalités diversifiées d'intervention auprès des mineurs et de leur famille sont opérationnelles dans votre département ?
- 40) Les actions d'accompagnement en économie sociale et familiale (voir art. L. 222-3 CASF) condition préalable à la saisine du juge des enfants pour qu'il ordonne, en application de l'art. 375-9-1, une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) sont-elles ?
- 41) Selon vous, pour quelles raisons sont-elles trop peu utilisées ?
- 42) Pensez-vous nécessaire de modifier cette condition préalable à toute saisine du juge des enfants ?
- 43) Comment les ressources des maisons d'enfants à caractère social (MECS) du département sont-elles fixées ?
- 44) Depuis 2007, les évolutions dans les modalités de prise en charge ont-elles surtout visé à :
- développer l'accueil familial
 - faire évoluer les tranches d'âge des mineurs accueillis en MECS
 - favoriser le travail entre intervenants de MECS et intervenants de milieu ouvert auprès de la famille
 - diminuer la durée de prise en charge en institution
 - améliorer les méthodes d'évaluation des situations individuelles.
 - renforcer les capacités éducatives parentales
- 45) L'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) a-t-il été mis en place dans votre département ?
- 46) Si oui, à quelle date l'ODPE a-t-il vraiment commencé à fonctionner (réunion de l'instance de pilotage et d'un groupe de travail opérationnel, production d'études, etc.) ?
- 47) L'institution judiciaire et les autres partenaires fournissent-ils (ou ont-ils fourni) des informations factuelles permettant d'alimenter des productions de l'ODPE ?
- 48) Depuis sa création, des productions de l'ODPE ou des initiatives engagées à la suite de ses travaux se sont-elles concrétisées dans des dispositifs opérationnels ?
- 49) Si oui, lesquels ?

50) Par ordre d'importance, les évolutions dans les modalités de prise en charge sont renforcées dans votre département par ?

- les travaux de l'ANESM
- les travaux nationaux de l'ONED
- un fonds départemental ou national (ex : fonds national de financement de la protection de l'enfance) dédié à l'innovation
- la mobilisation partenariale soutenue par l'ODPE
- des travaux départementaux, régionaux menés en lien avec un CREAM, une université, une direction régionale de l'INSEE
- les travaux du Club ASE d'Idéal Connaissance

51) Des cadres sociaux du département participent-ils aux réunions des équipes de réussite éducative ?

52) Des cadres sociaux du département participent-ils aux réunions organisées dans le cadre du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ?

53) L'ASE organise-t-elle des « réunions de synthèse » sur des situations individuelles avec ses partenaires locaux ?

54) Quelle est la proportion de cadres de l'ASE ayant bénéficié de la formation prévue par le décret du 30 juillet 2008 relatif à la formation des cadres territoriaux en charge de la protection de l'enfance ?

55) Des formations sont-elles organisées en commun avec d'autres institutions dont les professionnels participent ou concourent à la protection de l'enfance comme prévu par l'article L. 226-12 ?

56) Si oui, avec lesquelles ?

57) La mise en place de ces formations a-t-elle eu un impact sur les pratiques des professionnels ?

58) Si oui, ces formations ont-elles induit ?

- une meilleure connaissance des partenaires
- une meilleure utilisation des protocoles de signalement
- un renforcement de la capacité d'initiative pour des situations en cours ou nouvelles
- une meilleure coordination du suivi des mineurs
- une meilleure adaptation des décisions ?
- autres : préciser

59) Existe-t-il un protocole relatif au traitement des informations préoccupantes entre le département et l'autorité judiciaire ?

60) Si oui, en quelle année a-t-il été signé ?

61) Si oui, son application est-elle ?

62) Existe-t-il un protocole relatif aux informations préoccupantes entre le département et l'éducation nationale ?

63) Si oui, l'autorité judiciaire est-elle cosignataire ?

64) Si oui, son application est-elle ?

65) Les modalités d'organisation et de fonctionnement de la CRIP sont-elles bien connues ?

Menu déroulant à choix multiple :

- des enseignants et directeurs des écoles maternelles et élémentaires
- des enseignants et personnels de direction des établissements du second degré
- des enseignants et directeurs d'établissements d'enseignement privé
- des personnels médico-sociaux de l'Education nationale
- des personnels intervenant dans les centres de loisirs sans hébergement
- des personnes intervenant dans les associations sportives
- des professionnels de santé
- des personnels de police
- des personnels de gendarmerie

- 66) Les professionnels ayant transmis aux services du département (voire directement à la CRIP) une information préoccupante sont-ils informés en retour des suites données ?
- 67) Existe-t-il un référentiel départemental pour l'évaluation des informations préoccupantes ?
- 68) Sa diffusion a-t-elle été assurée auprès de toutes les personnes qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance telle que définie à l'article L.112-3 du CASF ?
- 69) Le département a-t-il élaboré une stratégie de repérage des enfants ayant besoin d'être protégés ?
- 70) Dans les cas où l'intervention pénale est prégnante, y a-t-il une bonne articulation avec la protection de l'enfance, administrative ou judiciaire ?
- 71) Les conditions de saisine du procureur de la République posées à l'article L.226-4 du CASF ont-elles conduit à une évolution des pratiques ?
- des travailleurs sociaux du département
 - des cadres en protection de l'enfance du département
 - du procureur de la République
 - des juges des enfants
- 72) Selon vous, y-a-t-il encore, de la part de vos services, beaucoup de transmissions au parquet non pleinement justifiées ?
- 73) Si oui, selon quelle proportion ?
- 74) Tel que rédigé, l'article L. 226-4 conduit-il à une répartition claire des compétences entre les autorités administrative et judiciaire ?
- 75) Si votre département compte deux tribunaux de grande instance (TGI) ou plus, observez-vous des différences de pratiques entre eux ?
- faibles
 - moyennement importantes mais ne posant pas de problème pour l'ASE
 - significatives mais ne posant pas de problème pour l'ASE
 - significatives et posant des problèmes pour l'ASE
- 76) Si plusieurs juges des enfants interviennent dans votre département, observez-vous des différences de pratiques entre eux ?
- faibles
 - moyennement importantes mais ne posant pas de problème pour l'ASE
 - significatives mais ne posant pas de problème pour l'ASE
 - significatives et posant des problèmes pour l'ASE
- 77) Quelle est la proportion de mineurs placés par l'autorité judiciaire (en famille d'accueil, en établissement ou en lieu de vie et d'accueil) dans le total des jeunes accueillis ?
- 78) Comment cette proportion évolue-elle depuis 2010 ?
- 79) Cette proportion vous paraît-elle satisfaisante ?
- 79 bis) Pourquoi ?
- 80) Quelle est la proportion de mineurs bénéficiant d'une mesure d'AEMO dans le total des interventions en milieu ouvert (AED + AEMO) ?
- 81) Comment cette proportion évolue-elle depuis 2010 ?
- 82) Cette proportion vous paraît-elle satisfaisante ?
- 83) Quelle est la proportion de mineurs accueillis (décision d'accueil administratif ou de placement judiciaire) dans le total de mineurs suivis dans le cadre de la protection de l'enfance administrative et judiciaire ?
- 84) Comment cette proportion évolue-elle depuis 2010 ?
- 85) Cette proportion vous paraît-elle satisfaisante ?
- 86) Si non, comment l'expliquez-vous ?
- insuffisante efficacité du suivi en milieu ouvert administratif ou judiciaire
 - manque de dispositifs diversifiés
 - défaut d'évaluation des ressources familiales ou dans l'environnement social

- augmentation des saisines avec OPP parquet
 - aggravation globale des situations familiales dans le département
 - autres : préciser
- 87) Connaissez-vous la durée moyenne de l'ensemble des mesures AEMO terminées en 2013 ?
- 88) Y a-t-il des décisions d'AEMO notifiées en attente d'exécution ?
- 89) Si oui, pour quelle raison ?
- manque structurel de capacité des services habilités pour effectuer des AEMO
 - défaut d'organisation de ces services
 - manque de régulation entre les prescripteurs et les services
 - ne sait pas
- 90) Si oui, ces mesures en attente sont-elles en 2013 (par rapport à 2012) ?
- 91) Quel est le nombre d'enfants suivis par éducateur d'AEMO en moyenne (hors AEMO renforcée) ?
- 92) Y a-t-il des décisions de « placement » notifiées en attente d'exécution en raison d'un manque structurel de capacité des établissements éducatifs ?
- 93) Si oui, le nombre de mineurs en attente d'accueil est en 2013 (par rapport à 2012) ?
- 94) Le département dispose-t-il d'un protocole (formalisé ou non) pour la mise en œuvre de l'accueil de 72 heures ?
- 95) Quel type d'informations transmettez-vous aux juges des enfants ?
- exclusivement des informations portant sur des dossiers individuels
 - des données de type « tableau de bord »
 - autres : préciser
- 96) A quelle fréquence vous coordonnez-vous avec la PJJ pour établir des données de type « tableau de bord » ?
- 97) Considérez-vous que les magistrats qui traitent des dossiers de mineurs essaient de prendre en considération les contraintes d'organisation générale qui sont les vôtres ?
- 98) Combien de mineurs accueillis par l'ASE au 31 décembre 2013 et orientés par la MDPH vers un IME, un ITEP ou un SESSAD ont été effectivement pris en charge ?
- 99) Combien n'ont pu être accueillis ou pris en charge par manque de places ?
- 100) Une commission interinstitutionnelle a-t-elle été mise en place à un niveau départemental ou infra-départemental pour traiter des situations individuelles complexes ?
- 101) Si oui, qui y participe ?
- services du Conseil général
 - associations gestionnaires d'établissements
 - autorité judiciaire
 - services de psychiatrie
 - éducation nationale
 - PJJ
 - MDPH
- 102) A combien estimez-vous le nombre de jeunes suivis par des équipes de prévention spécialisée ?
- 103) Pour les mineurs exclus pour une durée supérieure ou égale à une semaine, l'établissement scolaire informe-t-il ?
- le service social territorialisé
 - une équipe de prévention spécialisée
- 104) Le projet pour l'enfant (PPE) est-il effectivement mis en œuvre dans votre département ?
- 104) Comment le nombre d'accueils/placements pourrait-il être plus faible dans votre département qu'il ne l'est actuellement ?
- en développant des modalités d'intervention renforcées au domicile
 - grâce à des modalités spécifiques de prise en charge diminuant les durées de placement

- en recourant plus souvent à l'article 350 du code civil relatif au désintérêt manifeste
- par une baisse du nombre de mineurs isolés étrangers pris en charge
- autres : préciser

105) Quelle proportion représentent les modalités innovantes de prise en charge (placement en famille, accueil séquentiel, AEMO renforcée, etc.) ?

106) Cette proportion a-t-elle évolué depuis 2007 ?

Annexe 7. Questionnaire sphinx adressé aux TGI sièges de tribunaux pour enfants

Le questionnaire en ligne adressé aux 155 TGI sièges de tribunaux pour enfants comprenait 119 questions. Le taux de réponse, de 85 %, également réparti entre les magistrats du parquet et les juges des enfants, témoigne de l'intérêt des juridictions pour cette évaluation. Les questions, nécessairement fermées pour permettre une exploitation des réponses, ont complété les entretiens et constats effectués lors des déplacements de la mission. Les résultats ont été intégrés au corps du rapport.

IDENTIFICATION DE LA JURIDICTION

1. CA ou TSA Ressort de la cour d'appel
2. TGI de : (NOM DE LA VILLE EN MAJUSCULE)
3. Quel est le groupe du TGI ? 1 ; 2 ; 3 ; 4
4. Numéro du département
5. Quelle est la taille de la ville, siège du TGI ?
Moins de 50.000 habitants ; De 50.000 à 150.000 habitants ; De 150.000 à 300.000 habitants ; De 300.000 à 500.000 habitants ; Plus de 500.000 habitants
6. Quelle est la caractéristique du ressort ?
Très urbain ; A la fois urbain et rural ; Plutôt rural.
7. Nombre de cabinets de juge des enfants :
8. 1 ; 2 ; 3 ; 4 et plus
9. Répondez-vous pour : les juges des enfants ? ; le parquet ?

LA COORDINATION

10. Avez-vous été associés à l'élaboration du schéma départemental ? Oui ; Non
11. Si "Oui", comment appréciez-vous cette association ?
Pas du tout satisfaisante ; Plutôt pas satisfaisante ; Plutôt satisfaisante ; Tout à fait satisfaisante
12. Etes-vous associés au suivi de ce schéma ? Oui ; Non
13. Si "Oui", comment appréciez-vous cette association ?
Pas du tout satisfaisante ; Plutôt pas satisfaisante ; Plutôt satisfaisante ; Tout à fait satisfaisante
14. Participez-vous à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance ? Oui ; Non
15. Si "Oui", selon quelle modalité y participez-vous ?
Membre permanent ; Invitation ponctuelle
16. Comment appréciez-vous cette participation ?
Pas du tout satisfaisante ; Plutôt pas satisfaisante ; Plutôt satisfaisante ; Tout à fait satisfaisante
17. Ces outils ou instances vous apportent-ils des éléments utiles au pilotage de votre activité ? Oui ; Non
18. Transmettez-vous des données d'activité de vos services à l'observatoire départemental de protection de l'enfance ? Oui ; Non
19. La juridiction a-t-elle signé un protocole de signalement avec le conseil général ? Oui ; Non

- 20.** Les outils créés par la loi (observatoire départemental de la protection de l'enfance et schéma départemental de la protection de l'enfance) permettent-ils la mise en œuvre d'un pilotage stratégique et concerté entre les principaux acteurs de la protection de l'enfance au niveau départemental ? Oui ; Non ; Ne sait pas
- 21.** Faut-il à votre avis créer une instance supplémentaire de concertation au niveau départemental (incluant le Conseil Général, l'autorité judiciaire, la DTPJJ, l'Education Nationale, la police et la gendarmerie) ? Oui ; Non ; Ne sait pas
- 22.** Si "Oui", selon quelle forme ?
Modification de l'ODPE ? ; Réunion obligatoire du comité de pilotage ? ; Autre Solution
- 23.** Si "Autre solution", précisez :
- [24-26].** Participez-vous régulièrement à d'autres réunions ayant des objets proches :
- 24.** CLSPD-CDSPD ?
- 25.** Prise en charge de "cas complexes" ?
- 26.** Autre type de réunions ?
Oui ; Non
- 27.** Observez-vous des différences de pratiques entre les différentes circonscriptions ou territoires d'intervention de l'ASE dans votre département ?
Faibles ; Moyennement importantes mais ne posant pas problème ; Significatives mais ne posant pas problème ; Significatives et posant problème
- 28.** Considérez-vous que les cadres de l'ASE prennent en considération les contraintes propres à l'action judiciaire (contradictoire, délais d'intervention) ou d'organisation générale des juridictions ?
Entièrement ; De plus en plus ; Selon les cas et/ou selon les magistrats ; Insuffisamment

ETABLISSEMENTS ET SERVICES

- 29.** Êtes-vous associés à l'élaboration des appels à projet pilotés par le département pour la création, la transformation ou l'extension de capacité des établissements et services ? Oui ; Non
- 30.** Êtes-vous associés à l'élaboration des appels à projet pilotés par l'Etat pour la création, la transformation ou l'extension de capacité des établissements et services ? Oui ; Non
- [31-32].** Êtes-vous associés aux procédures de renouvellement des autorisations ou des habilitations des établissements et services intervenant en protection de l'enfance ?
- 31.** Pilotées par le département ?
- 32.** Pilotées par l'Etat (DPJJ) ?
Oui ; Non
- 33.** Etes-vous associés à la programmation des audits réalisés par la DIRPJJ (qui peuvent être conjoints avec le CG) ? Oui ; Non
- 34.** Dans le cadre de la concertation partenariale, des visites des services et établissements ou votre activité juridictionnelle, vous référez-vous aux recommandations de l'ANESM ? Oui ; Non
- 35.** S'il existe plusieurs tribunaux de grande instance dans le département, une concertation est-elle organisée en amont des réunions partenariales concernant la protection de l'enfance ?
Jamais ; Rarement ; Souvent ; Toujours
- 36.** Dans les situations où l'intervention pénale est prégnante, y a-t-il une bonne articulation avec la protection de l'enfance, administrative ou judiciaire ? Oui ; Non
- [37-39].** Des modalités diversifiées d'intervention auprès des mineurs et de leur famille sont-elles opérationnelles sur le ressort de votre juridiction ?
- 37.** AEMO renforcée (375-2 al 2 du code civil) ?
- 38.** Placement séquentiel ?

39. Placement à domicile ?

Oui ; Non

40. Le département de votre ressort a-t-il mis en place la mesure d'accompagnement budgétaire administrative préalable obligatoire à toute saisine du juge des enfants (MJAGBF) ? Oui ; Non

41. Pensez-vous nécessaire de supprimer cette condition préalable à toute saisine ?

Oui ; Non

LES FORMATIONS PLURI-DISCIPLINAIRES ET PLURI-PROFESSIONNELLES

42. Avez-vous déjà suivi en qualité de stagiaire des formations interinstitutionnelles et interprofessionnelles au niveau du département (art 25 de la loi du 5 mars 2007) ? Oui ; Non

43-44. Si "Oui", par qui étaient-elles organisées ?

Le Conseil Général ? ; L'Education Nationale ? ; La police ? ; La gendarmerie ? ; L'Université ? ; La PJJ ? ; Autre

44. Si 'Autre' précisez :

45. Comment avez-vous apprécié cette formation ?

Pas du tout satisfaisante ; Plutôt pas satisfaisante ; Plutôt satisfaisante ; Tout à fait satisfaisante

46. Ces formations sont-elles régulières ? Oui ; Non

47. Ces formations ont-elles eu un impact sur les pratiques des professionnels ? Oui ; Non

48-49. Si "Oui", quel en a été l'impact :

Meilleure connaissance des partenaires ? ; Meilleures utilisations des protocoles de signalement ? ; Renforcement de la capacité d'initiative pour des situations en cours ou nouvelles ? ; Meilleure coordination du suivi des mineurs ? ; Meilleure adaptation des décisions ? ; Autre

49. Si 'Autre' précisez :

LES SIGNALEMENTS AU PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE

50. Selon vous, y-a-t-il des signalements non justifiés ? Oui ; Non

51. Si "Oui", dans quelle proportion ?

Moins de 2 % ? ; Entre 2 % et 5 % ? ; Entre 5 % et 10 % ? ; Entre 10 % et 20 % ?

52-53. Pour quelles raisons vous paraissent-ils non justifiés ? (à classer par ordre d'importance)

Défaut d'éléments justificatifs ? ; Insuffisance du travail avec la famille sur sa collaboration aux mesures de protection administrative ? ; Insuffisante caractérisation du danger ? ; Autre

53. Si 'Autre' précisez :

54. Défaut d'éléments justificatifs

55. Travail insuffisant avec la famille

56. Insuffisante caractérisation du danger

57. Autre

[54-57]. Dans ce cas, quelle décision prenez-vous ?

Classement ; Retour au Conseil Général pour complément ; Enquête police/gendarmerie ; Autre décision

58. Si "Autre décision" pour un défaut d'éléments justificatifs, veuillez préciser :

59. Si "Autre décision" pour un travail insuffisant avec la famille, veuillez préciser :

60. Si "Autre décision" pour une insuffisante caractérisation du danger, veuillez préciser :

La question n'est pertinente que si Fonction responsable TGI parmi "Le parquet ?" Et Danger parmi "Autre décision".

- 61.** Si "Autre décision" concernant une raison indéterminée, veuillez préciser :
La question n'est pertinente que si Fonction responsable TGI parmi "Le parquet ?" Et Autre raison parmi "Autre décision".
- 62.** Selon vous, y-a-t-il des signalements trop tardifs limitant l'efficacité l'intervention du juge des enfants ? Oui ; Non
- 63.** Selon vous, la loi de 2007 a-t-elle permis d'améliorer la pertinence de la saisine de l'autorité judiciaire ? Vraiment ? ; Un peu ? ; Insuffisamment ? ; Très insuffisamment ?
- 64.** Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2007, le repérage des enfants en danger a-t-il été amélioré ? Vraiment ? ; Un peu ? ; Insuffisamment ? ; Très insuffisamment ?
- 65-66.** Selon vous, quels sont les professionnels dont la participation au repérage des enfants en danger devrait être renforcée ? (à classer par ordre d'importance)
PMI ? ; Hôpital ? ; Médecins libéraux ? ; Ecoles élémentaires ? ; Etablissements scolaires du second degré ? ; Centres de loisirs ? ; Autre
- 66.** Si 'Autre' précisez :
- 67.** En 2013, la proportion d'OPP parquet est-elle en augmentation par rapport au nombre total de saisines (hors MIE) ? Oui ; Non
- 68.** Si "Oui", dans quelle proportion ?
Moins de 5 % ? ; Entre 5 % et 10 % ? ; Entre 10 % et 20 % ? ; Plus de 20 % ?
- 69.** La juridiction a-t-elle mis en œuvre avec le conseil général un traitement dématérialisé des signalements ?
Oui ; Non

LES SAISINES DES JUGES DES ENFANTS

- 70.** Selon vous, la loi de 2007 a-t-elle permis d'améliorer la pertinence de la saisine du juge des enfants ? Vraiment ? ; Un peu ? ; Insuffisamment ? ; Très insuffisamment ?
- 71.** Selon vous, y-a-t-il des saisines vous paraissant non justifiées ? Oui ; Non
- 72.** Si "Oui" selon quelle proportion ? Moins de 2 % ? ; Entre 2 % et 5 % ? ; Entre 5 % et 10 % ? ; Entre 10 % et 20 % ?
- 73-74.** Pourquoi vous paraissent-elles non justifiées ?
Insuffisante caractérisation du danger ? ; Insuffisance du travail avec la famille sur sa collaboration aux mesures de protection administrative ? ; Autre
- 74.** Si 'Autre' précisez :
- 75-76.** Dans ce cas, quelle décision prenez-vous ? Non-lieu ? ; MJIE ? ; Autre
- 76.** Si 'Autre' précisez :
- 77.** Selon vous, y-a-t-il des saisines trop tardives limitant l'efficacité de l'intervention du juge des enfants ? Oui ; Non
- 78.** Les saisines trop tardives sont-elles : En augmentation ? ; Stables ? ; En baisse ?
- 79.** Sur quoi fondez-vous cette appréciation ?
Un ressenti professionnel ? ; Une analyse de dossiers au sein du TPE ? ; Une étude partagée avec le parquet et/ou le département et/ou la DTPJJ ?
- 80-81.** Quels éléments vous permettent de caractériser la saisine tardive des juges des enfants ?
Mauvaise évaluation de la capacité des parents à collaborer en protection administrative ? ; Mauvaise évaluation des éléments de danger ? ; Autres
- 81.** Si 'Autres' précisez :
- 82.** En 2013, la proportion d'OPP parquet est-elle en augmentation par rapport au nombre total de saisines (hors MIE) ? Oui ; Non
- 83.** Si "Oui", dans quelle proportion : Moins de 5 % ? ; Entre 5 % et 10 % ? ; Entre 10 % et 20 % ? ; Plus de 20 % ?

- 84.** Y a-t-il au sein du tribunal pour enfants une interprétation partagée des critères de compétence du juge des enfants ? Oui ; Non
- 85.** Est-elle formalisée dans un projet de service du TPE ? Oui ; Non
- 86.** Est-elle partagée avec le parquet ? Oui ; Non
- 87.** Quelle est la proportion de « retour » en protection administrative par rapport aux mineurs faisant l'objet d'un non-lieu en assistance éducative ? Moins de 5 % ? ; De 5 et 10 % ? ; De 10 et 20 % ? ; Plus de 20 % ? ; Ne sait pas ?
- 88.** Cette proportion est-elle : En augmentation ? ; Stable ? ; En baisse ?
- 89.** Selon vous, cette proportion devrait-elle être : Plus forte ? ; Plus faible ?
- 90.** Quels sont les freins à l'augmentation du nombre de « retours » en protection administrative ? (à classer par ordre d'importance)
L'absence de proposition de l'ASE ? ; L'absence de proposition du service éducatif ? ; Le refus des parents ? ; Le défaut de réquisitions du parquet ? ; Le défaut d'évaluation de cette orientation ? ; Ne sait pas ?
- 91.** Quelle est en 2013 la proportion de mineurs placés par rapport aux mineurs suivis en MO dans votre TPE ? (en pourcentage, sans décimales)
- 92.** Cette proportion est-elle : En augmentation ? ; Stable ? ; En baisse ?
- 93.** Cette proportion vous paraît-elle satisfaisante ? Oui ; Non
- 94.** Si "Non", pourquoi ? (à classer par ordre d'importance)
Insuffisante efficacité du suivi en MO administratif ou judiciaire ? ; Aggravation globale des situations familiales dans le département ? ; Défaut de dispositifs diversifiés ? ; Défaut d'évaluation de ressources familiales et environnementales ? ; Augmentation des saisines avec OPP parquet ? ; Recours insuffisant à d'autres cadres juridiques (article 377 du code civil ? - 350 du code civil ?)
- 95.** Combien de mineurs bénéficient-ils au 31 décembre 2013 d'une mesure d'AEMO ou de placement judiciaire exclusivement liée au défaut de mise en œuvre d'une décision d'orientation dans un établissement spécialisé par la MDPH ?
Moins de 5 ? ; Entre 5 et 10 ? ; Entre 10 et 15 ? ; Entre 15 et 20 ? ; Entre 20 et 25 ? ; Plus de 25 ?
- 96.** Avez-vous été saisis en 2013 sur le fondement de l'article 375-9-2 du code civil ? Oui ; Non
- 97.** Si "Oui", combien de fois : Moins de 5 ? ; Entre 5 et 10 ? ; Plus de 10 ?
- 98.** Y a-t-il des décisions d'AEMO notifiées en attente d'exécution ? Oui ; Non
- 99.** S'il y a des décisions en attente d'exécution, est-ce :
En raison d'un manque structurel de capacité des services éducatifs ? ; En raison de difficultés d'organisation et de fonctionnement des services éducatifs ? ; Ne sait pas ?
- 100.** Ces décisions en attente d'exécution sont-elles en 2013, par rapport à 2012 : En augmentation ? ; Stables ? ; En baisse ?
- 101.** Y a-t-il des décisions de placement notifiées en attente d'exécution ? Oui ; Non
- 102.** S'il y a des décisions en attente d'exécution, est-ce :
En raison d'un manque structurel de capacité des établissements éducatifs ? ; En raison de difficultés d'organisation et de fonctionnement des établissements éducatifs ? ; Ne sait pas ?
- 103.** Ces décisions en attente d'exécution sont-elles en 2013 par rapport à 2012 : en augmentation ? ; Stables ? ; En baisse ?
- 104.** Hormis la question des listes d'attente, considérez-vous que les décisions judiciaires sont mises en œuvre par les services :
Toujours entièrement ? ; Parfois de façon incomplète sans poser de difficulté significative au regard des droits des parents ou des intérêts de l'enfant ? ; Souvent de façon incomplète sans poser de difficulté significative au regard des droits des parents ou des intérêts de l'enfant ? ; Souvent de façon incomplète et posant problème au regard des droits des parents ou des

intérêts de l'enfant ?

105. Avez-vous mis en place un outil de suivi de la mise en œuvre des décisions prononcées vous permettant de suivre les éventuelles mesures en attente ? Oui ; Non

[106-107]. Si "Oui", est-il partagé avec :

106. Le département ?

107. La direction territoriale de la PJJ ?

Oui ; Non

108. Si "Oui", avez-vous pu utiliser cet outil dans le cadre des discussions avec les partenaires ?

Oui ; Non

109. Cela a-t-il eu un effet ? Oui ; Non ; Ne sait pas

LES JEUNES MAJEURS

110. Quel est en 2013 le nombre de jeunes parvenus à leur majorité pour lesquels vous estimez qu'une mesure éducative aurait dû se poursuivre ? Moins de 10 ? ; Entre 10 et 20 ? ; Plus de 20 ?

111. Quelle est la part d'entre eux qui, à votre connaissance, ont bénéficié d'un contrat jeune majeur ou de mesures de la part du Conseil Général ?

Moins de 5 % ; Moins de 10 % ; Moins de 20 % ; Moins de 30 % ; Ne sait pas

112. Avez-vous participé à une concertation partenariale sur ce sujet ? Oui ; Non

[113-115]. Si "Oui", était-ce avec :

113. Le département ?

114. La PJJ ?

115. Un autre service ?

Oui ; Non

116. Si "Autre service", de qui s'agit-il ?

REFORME EVENTUELLE

117. Selon vous, sur quel(s) point(s) une éventuelle réforme devrait-elle porter ? (à classer par ordre d'importance)

La gouvernance nationale de la politique de protection de l'enfance ? ; Le pilotage local ? ; La clarification des compétences respectives du département et de l'autorité judiciaire ? ; Aucune réforme ; L'amélioration des pratiques ? ; La clarification des textes ? ; Le dispositif de prise en charge des mineurs ?

CONCLUSION

118. Avez-vous des observations complémentaires à faire ?

119. La mise à disposition des procédures et la délivrance de copies sont-elles bien organisées ? Pas du tout ; Plutôt non ; Cela dépend ; Plutôt oui ; Tout à fait

Annexe 8. Crédits recensés dans le DPT « justice des mineurs » et estimation des crédits de PAP (LFI 2014) finançant des actions de l'Etat dans le champ de la protection de l'enfance

Avertissement méthodologique : pour l'estimation des CP à prendre en compte, la mission a raisonné programme par programme et *action* par *action*, en rapportant le montant de crédit à la population concernée par l'*action*. Celle-ci a été estimée à partir du taux de mineurs protégés en protection administrative et judiciaire (1,9 % de la population de mineurs) et d'une approximation du nombre de personnes concernées par la prévention (parents, enfants et jeunes adultes) fixée à 5 %. Selon la nature des *actions*, l'estimation de la part des crédits à prendre en compte varie de 5 à 20 %. Etant donné ce mode de calcul, les montants estimés ont été arrondis.

Deux estimations sont proposées : la première concerne la protection de l'enfance au sens de l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007 (prévention, protection administrative et assistance éducative) ; la seconde (en italique) intègre la protection de l'enfance délinquante.

Programmes (et missions) du DPT « justice des mineurs »		Programmes qui participent ou concourent à la protection de l'enfance			
N° et intitulé du programme ou de l' <i>action</i>	CP dans le DPT (en M€)	Avis sur la prise en compte de ce montant pour la protection de l'enfance	N° et intitulé d'un autre programme ou d'une autre <i>action</i> à prendre en compte	CP (M€) en LFI	estimation des CP (M€) à prendre en compte (en italique intégrant l'enfance délinquante)
141 : enseignement scolaire public du second degré					
<i>06 : besoin éducatif particuliers</i>	9	indirectement concerné			1 / 9
			230 : vie de l'élève		
			<i>01 : vie scolaire et éducation responsabilité</i>	2 318	100
			<i>02 : santé scolaire</i>	460	25
			<i>04 : action sociale (hors bourses)</i>	220	20
			<i>05 : politique de l'internat et établissements à la charge de l'Etat</i>	54	10
			<i>06 : actions éducatives complémentaires aux enseignements</i>	141	15
Mission enseignement scolaire	9				171 / 179
Programmes (et missions) du DPT « justice des mineurs »		Programmes qui participent ou concourent à la protection de l'enfance			
166 : justice judiciaire	163	Le total en PLF est de 3 117 M€			100 / 163
107 : administration pénitentiaire	43	Le total en PLF est de 3 192 M€			4 / 43
182 : protection judiciaire de la jeunesse	785				109 / 785
			<i>01 : mise en œuvre des décisions judiciaires (comprenant l'aide à la décision)</i>	658	60 / 658
			<i>03 : soutien</i>	98	20 / 98

			04 : formation	29	29
101 : accès au droit et à la justice	50				18 / 50
310 : conduite et pilotage de la justice	28				
			02 : activité normative	2	1 / 2
			04 : gestion de l'administration centrale	10	10
			09 : action informatique ministérielle	12	12
			10 : action sociale ministérielle	4	1 / 4
Mission justice					364 / 1854
106 : actions en faveur de familles vulnérables	9				16
			01 : accompagnement des jeunes et des familles vulnérables	9	9
		Action concernant majoritairement le financement des mesures de protection des majeurs	03 : protection des enfants et des familles	239	7
Mission solidarité, insertion et égalité des chances					16
176 : police nationale	161				
		Le total en PLF est de 2 437 M€	05 : missions de police judiciaire et concours à la justice		80 / 161
152 : gendarmerie nationale	159	Le total en PLF est de 8 033M€			
		Le total en PLF est de 1 798M€	03 : missions de police judiciaire et concours à la justice		80 / 159
Mission sécurités					160 / 320
177 : prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables				1 313	
			11 : prévention de l'exclusion	55	
		accueil de femmes enceintes et mères (voire parents) avec enfants et sans logement	12 : hébergement et logement adapté	1 242	
			14 : conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	16	200
147 : politique de la ville				481	100
Mission égalité des territoires, logement et ville					300
Total PE au sens de l'art. 1er du 5 mars 2007					1 011
Total comprenant l'enfance délinquante					2 669

Annexe 9. Les études de parcours intéressant la protection de l'enfance

ELAP (Etude longitudinale sur l'autonomisation des jeunes après un placement) et les problèmes de financement de l'étude

L'étude vise à mieux connaître les conditions de vie des jeunes placés et les modalités de leur sortie. Deux temps d'observations sont prévus : un peu avant la sortie et un autre un peu après. Ce projet engagé depuis 2007 par de nombreux travaux préparatoires a abouti à une première vague d'enquête actuellement en cours, en partenariat avec 7 départements (59-62-75-77-91-92-93). Pour la première fois en France, cette étude repose sur un échantillon représentatif constitué de 1500 jeunes placés âgés de 17 à 20 ans accueillis par les services d'Aide sociale à l'enfance. Le questionnaire, administré en face-à-face ou par téléphone, aborde différentes thématiques telles que le parcours scolaire et professionnel, les ressources et l'apprentissage de la gestion financière, l'entourage qu'il soit familial, électif (amis et tous ceux qui ont joué un rôle de parent) ou institutionnel, les conditions de vie dans le placement, l'accès aux soins, la préparation de l'autonomie, leurs projet, etc.

Une seconde vague d'enquête auprès de ces mêmes jeunes est prévue 18 mois plus tard pour ceux qui seront sortis de placement. Elle permettra de mieux connaître la façon dont ce temps, souvent perçu comme un « lâchage institutionnel », a été préparé et ressenti. Le questionnaire abordera également les trois paramètres qui conditionnent le passage à l'âge adulte que sont l'insertion professionnelle, résidentielle et familiale, ainsi que les différentes ressources et soutiens mobilisables, qu'ils proviennent de l'entourage familial, institutionnel ou associatif. Au-delà des difficultés, il s'agira de saisir les ressources mobilisées dans une insertion marquée par une forte mobilité scolaire, professionnelle et résidentielle, une faible visibilité face à l'avenir, et une certaine vulnérabilité liée à des réseaux d'appuis familiaux, amicaux ou institutionnels inégaux.

Cette étude en deux vagues d'enquête permettra de confronter les deux périodes dans et hors le placement sur différents thèmes, tels que les conditions de logement, de ressources, la composition de l'entourage, etc. Les trajectoires de prise en charge seront aussi au cœur des analyses et celle-ci devient possible du fait de la taille de l'échantillon. Ces deux vagues seront suivies par une étude qualitative afin de mieux comprendre l'insertion sociale et familiale des jeunes sur le plus long terme.

➤ Financement 1^{ère} vague

Sur les 615 000 € déjà obtenus, les financeurs se répartissent comme suit :

- Agence nationale pour la recherche (ANR), 54 %, sur le programme INEG2012 soit 330 000 €
- DGCS 13 % : 43 687 € + 44.000 €
- DREES 17 % : 35 000 € + 35 000 € + 38 000 €
- Institut National d'Etudes Démographiques (INED) 16% : 90 000 €;

Après la fin de la collecte de la première vague d'enquête (fin mai 2014), un reliquat de 50 000 € pour la seconde vague d'enquête a été estimé et sera mis sur la suite du projet.

➤ Financement 2^{ème} vague

Le coût de la seconde vague d'enquête d'ELAP est estimé entre 300 000 et 370 000 € selon la méthodologie d'enquête choisie (version approfondie ou non). Les montants se répartissent comme suit sur les années 2014-2015. Pour le moment, l'équipe d'ELAP a pu réunir 215 000 € répartis :

- DGCS : 80 000 € (2014-2015)
- DREES : 85 000 € (2014-2015)
- Reliquat des financements de V1 : 50 000 €

ELFE (Étude longitudinale française depuis l'enfance)

Vingt mille enfants nés en France en 2011 vont être suivis de la naissance à l'âge adulte pour mieux comprendre comment l'environnement, l'entourage familial et les conditions de vie influencent leur développement et leur santé. Les responsables de cette étude pilotée par l'INED et l'INSERM, qui est une première en France, nous expliquent les raisons de son lancement, la méthode utilisée pour recruter et suivre les enfants, et les résultats attendus de ce projet.

Le changement des conditions dans lesquelles les enfants grandissent rend nécessaires des recherches pour mieux connaître l'impact de l'environnement précoce sur leur développement, leur santé et leur socialisation. Ce type de recherche est particulièrement complexe en raison du grand nombre de facteurs en jeu et de leurs multiples interactions. La méthode la plus adaptée pour saisir de manière fine les trajectoires des enfants est le suivi de cohorte, c'est-à-dire la constitution d'un large échantillon d'enfants suivis tout au long de leur développement, si possible jusqu'à l'âge adulte. De telles cohortes existent à l'étranger depuis de nombreuses années, mais aucune n'avait encore été constituée en France.

L'enquête ELFE, lancée sur le terrain fin mars 2011, vise à combler cette lacune. Elle a pour objectif de suivre 20 000 enfants de la naissance à l'âge adulte avec une approche multidisciplinaire. Elle est le résultat à la fois de questions posées par les chercheurs et de préoccupations manifestées par diverses instances publiques, l'impulsion la plus déterminante provenant du Plan national Santé-environnement.

L'observation d'enfants nés à la même période, sur une durée de vingt ans, représente une occasion unique de comprendre ce qui perturbe ou au contraire favorise leur développement. Elle permettra d'analyser de quelle façon ils trouvent leur place dans la société. Leur santé, leur scolarité, leur alimentation, mais aussi leur vie familiale et sociale ainsi que leur lieu d'habitation seront analysés par les quelque 400 chercheurs participant à l'étude. Le croisement de ces multiples informations permettra de répondre aux nombreuses questions que se posent parents et scientifiques sur la manière dont chaque enfant évolue, et ainsi d'améliorer sa santé comme son bien-être.

Marie-Aline Charles, médecin épidémiologiste à l'INSERM, dirige l'unité mixte INED-INSERM-EFS « Elfe », assistée d'un directeur adjoint, Bertrand Geay, professeur en Sciences de l'éducation à l'Université de Picardie. Une vingtaine de personnes travaille actuellement au sein de l'unité Elfe.

➤ Coordination et financements

INED, INSERM, EFS, InVS, INSEE, DGRP, DREES, DGS, CNAF. L'étude ELFE a bénéficié d'une aide de l'Etat gérée par l'ANR au titre du programme "Investissements d'avenir".

L'intérêt de cette étude est le recueil longitudinal des données sur une période longue (20 ans), données qui permettront de mieux construire des programmes d'action en termes de prévention en direction des enfants et adolescents. On étudie les différents milieux de vie des enfants.

Enquête nationale sur les violences subies et les rapports de genre (ViRaGe)

En 2009, la mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, rattachée à l'Assemblée nationale, recommandait d'organiser une nouvelle enquête sur les violences faites aux femmes sur le modèle de l'enquête nationale sur les violences envers les femmes (ENVEFF), réalisée en 2000 par l'institut de démographie de l'université Paris 1. En 2011, la nouvelle convention européenne pour l'élimination des violences faites aux femmes a enjoint les Etats signataires à mesurer les violences liées aux rapports de genre et à mieux évaluer les conséquences sur les victimes.

A l'écoute de cette expression d'un besoin de connaissances, une équipe de recherche s'est constituée au sein de l'unité de recherche « Démographie, genre et sociétés » de l'INED pour réaliser une nouvelle enquête permettant d'actualiser les résultats issus de l'ENVEFF, et répondre aux nouvelles questions qui se posent aujourd'hui, près de 15 ans après cette opération pionnière. Intitulée « Violences et rapports de genre : contextes et conséquences des violences subies par les femmes et par les hommes », ce projet a d'ores et déjà reçu le soutien financier du ministère des droits des femmes, de la caisse nationale des allocations familiales et de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité via le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance.

Près de quinze ans après l'ENVEFF, l'enquête ViRaGe entend actualiser et approfondir la connaissance statistique des violences faites aux femmes et se propose d'étendre son champ d'investigation à la population masculine. Cette enquête quantitative de grande envergure concernera 35 000 personnes (17 500 femmes et 17 500 hommes) âgées de 20 à 69 ans. L'opération de collecte est prévue pour 2015 en métropole et ultérieurement dans les DOM. La violence est un phénomène hétérogène dont il convient de décrire la complexité, notamment en prenant en considération les contextes où elle se produit : famille, travail, espaces publics. Elle est également hétérogène dans ses formes (verbales, physiques, sexuelles...) et ses conséquences. L'enquête se donne pour objectif de décrire cette diversité. Elle entend distinguer les violences subies selon la nature, la fréquence, le contexte et les conséquences des actes subis. La construction d'une typologie permettra de distinguer la situation des victimes selon la gravité des situations subies et notamment d'établir dans quelle mesure les violences subies par les personnes des deux sexes se ressemblent ou au contraire se distinguent, de façon à adapter la prévention aux réalités vécues par chacun des deux sexes.

Les principaux apports de l'enquête :

1. estimer le nombre de victimes de violences physiques et sexuelles au travail et étudier les liens entre harcèlement moral et harcèlement sexuel.
2. estimer le nombre d'enfants vivant dans une famille où il y a des violences conjugales et décrire leur situation.
3. estimer le nombre de personnes aujourd'hui adultes ayant subi des violences intrafamiliales (violences sexuelles et maltraitance) durant leur enfance ou adolescence. Décrire leurs parcours.
4. étudier les liens entre les violences et la discrimination des personnes migrantes, homosexuelles ou en situation de handicap.
5. cerner les conséquences des violences sur les parcours scolaires, professionnels, résidentiels, familiaux, et sur l'état de santé.

➤ Le financement

Actuellement financée à hauteur de 1,9M€ 1,3 M€ pour le programme 137. L'enquête ne peut porter que sur un échantillon d'environ 18 000 personnes, taille très inférieure aux standards internationaux.

L'European Fundamental Right Agency a conduit de 2010 à 2013 une enquête sur les violences de genre auprès de 40 000 personnes ; ISTAT (l'équivalent italien de l'INSEE) a fait en 2008 une enquête sur les seules violences conjugales auprès de 28 000 femmes.

Dans le champ de la protection de l'enfance, il serait peut-être intéressant de réfléchir à une approche globale autour des violences faites aux enfants dans laquelle serait inclut la maltraitance dans le cadre de la protection de l'enfance. Le commissariat général à la stratégie et la prospective, commission enfance et adolescence du 10 février 2014 « la protection des enfants » a présenté un document d'analyse qui explore cette piste.

Il pointe un point d'analyse important qui est le champ des violences faites aux enfants et montre la nécessité de visibiliser le phénomène en le quantifiant. Ce champ est vaste : maltraitances intrafamiliales, maltraitances extrafamiliales (école, rue, internet). Cette violence est multiforme et souvent insidieuse mais produit non moins des effets néfastes sur l'enfant. A noter qu'il faut y inclure les violences sexuelles subies dans le milieu familial mais également entre pairs, ainsi que celles liées aux conduites prostitutionnelles.

Dans cette perspective, ce document propose de développer de la connaissance et des données chiffrées sur les violences faites aux enfants à l'instar de l'enquête ViRaGe, enquête de victimation qui analyse les données sur les violences faites aux femmes. Cette enquête de victimation autour des violences faites aux enfants est essentielle pour comprendre les violences subies par les enfants et les objectiver. Le rapport propose que cette enquête les opinions et les pratiques éducatives des parents, en cela, c'est très intéressant car on touche la maltraitance intrafamiliale sujet encore tabou.

Il y a aussi l'enquête de victimation de l'ONDRP cadre de vie et sécurité pour laquelle (10 000 € pour la DGCS) qui récolte des données sur les enfants victimes de violences. Et la délégation de prévention et de lutte contre les violences en milieu scolaire réalise également des enquêtes de victimation.

Source : DGCS – Mai 2014

Annexe 10. Evolutions comparées de la protection administrative et de la protection judiciaire (2003-2011)

Mission IGAS-IGSJ à partir des chiffres au 31 décembre figurant dans le 9^{ème} rapport ONED.

	2003	2007	2008	2010	2011	% 2007/2003	% 2011/2007
Nombre mesures milieu ouvert	138 891	150 976	150 321	146 727	150 101	+8,7 %	-0,5 %
AED	33 750	38 045	40.887	42 698	43 229	+12,7 %	+13,6 %
AEMO	105 140	112 930	109 433	104 029	106 871	+ 7,4 %	-5,3 %
Taux AEMO/ AED+AEMO	75,7 %	74,8 %	72,8 %	70,9 %	71,2 %		
Estimation taux % mineurs	9,8	10,6	10,5	10,2	10,3	+8,1 %	-2,8 %
Nombre mesures «placement »	125 947	129 956	130 991	133 671	136 195	+3,1 %	+4 ,8 %
administratif	15 239	14 814	15 456	17 109	17 160	-2,7 %	+15,3 %
judiciaire	110 707	115 141	115 534	116 561	119 034	+4 %	+3,4 %
Taux judiciaire/ administratif +judiciaire	87,9 %	88,6 %	88,2 %	87,2 %	87,4 %		
Estimation taux %	8,9	9,1	9,2	9,3	9,4	+2,2 %	+3,2 %
Total (2) nombre de mesures	264 838	280 933	281 173	280 398	286 296	+ 6 %	+1,9 %
Taux judiciaire / administratif +judiciaire	82 %	81 %	80 %	79 %	79 %		
Nombre total estimé de mineurs	244 648	265 255	266 951	273 126	275 194	+8,4 %	+3,7 %
Estimation taux prise en charge % mineurs	17 ,3	18,6	18,7	18,9	19	+7,5 %	+2,1 %

Les chiffres de l'ONED montrent que le taux global de judiciarisation (proportion de mesures judiciaires par rapport au nombre de mesures administratives), comptabilisé à partir du nombre de mesures en cours au 31 décembre de chaque année baisse lentement mais reste élevé : de 82 % (en 2003) pour se stabiliser à 79 % (2010 et 2011).

Une observation plus fine des évolutions montre que les mesures administratives augmentent régulièrement et plus fortement, en proportion, que les mesures judiciaires : l'AED augmente de plus de 12 % entre 2003 et 2007 et de plus de 13 % sur la période suivante alors que l'AEMO qui avait augmenté de plus de 7 % entre 2003 et 2007 a baissé ensuite de plus de 5 %.

La baisse du nombre d'AEMO (sauf en 2011) ne peut être interprétée sans éléments plus précis sur les « doubles mesures »²²⁷.

Les mesures d'accueil administratif et de placement poursuivent leur croissance, en chiffres absolus et en taux par mille mineurs. Les mesures d'accueil administratif qui avaient baissé (- 2,7 %) entre 2003 et 2007 ont augmenté de plus de 15 % (entre 2008 et 2011) tandis que le taux de croissance des mesures judiciaires diminuait (+ 3,4 % contre + 4 % avant 2007).

Ces chiffres sont à rapprocher du nombre de mineurs suivis au 31 décembre de chaque année en protection administrative et judiciaire. Ce chiffre a augmenté de 12,5 % entre 2003 et 2011, bien au-delà de l'accroissement naturel du nombre de mineurs. Le taux de prise en charge pour 1000 mineurs est passé de 17,3 en 2003 à 19 en 2011, soit une hausse de 9,8 %.

Sur la période 2007/2011 par rapport à la période 2003/2007, l'accroissement du nombre de mineurs suivis a été divisé par deux (+ 8,4 % à + 3,7 %) et le taux de prise en charge a été divisé par trois (+ 7,5 % à + 2,1 %).

En conclusion, le taux de prise en charge continue de progresser mais moins rapidement à partir de 2007 et le nombre ainsi que la part des mesures administratives augmentent.

²²⁷ Concomitance d'une AEMO et d'un accueil à l'ASE.

Annexe 11. Les freins à la « déjudiciarisation »

Les freins les plus fréquemment cités à la mise en œuvre de mesures administratives en début d'intervention concernent l'AED et sont d'une part, le manque de moyens et des questions d'organisation et, d'autre part, des pratiques encore insuffisamment formalisées en matière de protection administrative.

Dans la plupart des départements visités, les éducateurs intervenant en matière d'AED sont à la fois responsables d'évaluations d'IP et du suivi de mesures d'accueil souvent traités en priorité. La charge de travail dans les unités territoriales, rend souvent difficile pour les professionnels l'exercice d'autant de mesures d'AED qu'ils le souhaiteraient. *A contrario*, la mission a constaté un plus grand nombre d'AED dans les unités territoriales qui spécialisent leurs professionnels.

Pour développer la protection administrative, il est nécessaire de construire des référentiels sur la collaboration des familles et la contractualisation (en cours d'élaboration dans certains départements). Les questions suivantes ont été soulevées par les différents interlocuteurs rencontrés par la mission :

- à quel niveau « d'acceptation » estime-t-on qu'il y a « collaboration » ?
- comment travaille-t-on une évaluation partagée dans l'objectif de faire adhérer une famille tout en protégeant les enfants ?
- quel doit être le contenu d'un contrat entre parents et service de protection de l'enfance ?

Plusieurs des départements visités n'ont en effet pas encore véritablement réformé leur modèle de contrat pour prendre en compte les évolutions apportées par la loi de 2007.

Par ailleurs, certaines pratiques pourraient être questionnées :

-L'accueil administratif, apparu lors des déplacements comme faisant l'objet de représentations non partagées ou d'interrogations de la part des professionnels : le plus souvent vécu comme « provisoire » (c'est ainsi qu'il reste largement appelé²²⁸), il reste fréquemment limité à des hébergements temporaires justifiés par un empêchement ponctuel d'un ou des parents de s'occuper de leurs enfants. Pourtant aucun texte n'interdit la mise en œuvre d'accueils administratifs à moyen ou long terme, voire d'une durée encore indéterminée au moment de leur décision, à l'instar des mesures judiciaires. Si un accueil s'étendant sur plusieurs années doit, en général être évité, la problématique est identique à celle des placements judiciaires ; en effet, dans certains cas, la famille peut considérer, avec les responsables des services départementaux, qu'un tel accueil est conforme à l'intérêt de l'enfant²²⁹. La question de la coexistence entre mesures administratives et judiciaires (notamment entre AEMO judiciaire et accueil administratif) est également souvent posée ;

²²⁸ Un département visité a estimé nécessaire de rappeler cette expression d'accueil provisoire à l'attention des bénéficiaires.

²²⁹ Par exemple en cas de pathologie mentale lourde et de maintien de l'investissement du ou des parents dans la vie de leur enfant (Cf. Etude du Nord-Pas-de-Calais).

-La judiciarisation, à la demande des parents (acceptée tant des magistrats que du département) de situations d'adolescents à qui ils n'arrivent plus à imposer leur autorité, comme si le juge était le seul recours.

Il pourrait être envisagé de comparer les pratiques entre départements et de s'appuyer sur les associations de milieu ouvert qui ont depuis des années accumulé des pratiques et des savoir-faire, certaines mettant en œuvre à la fois des mesures judiciaires et des mesures administratives, et peuvent donc contribuer utilement à une réflexion partagée avec les départements sur les contenus de l'accompagnement en milieu ouvert et la contractualisation. (Cf l'observatoire de l'AEMO du Nord, initié par le secteur associatif et dont les travaux sont de plus en plus partagés avec l'ASE).

Le frein le plus souvent cité est celui de la « prise de risque » car toute mesure de protection est un pari sur l'avenir. Dans les situations où les enjeux sont très forts et où il est difficile de trancher, notamment entre séparation ou maintien d'un enfant auprès de ses parents, la tentation est grande de s'en remettre au juge. En effet, il est supposé bénéficier des moyens de prendre la bonne décision en intervenant dans un second temps lors d'une audience. Par ailleurs, la prise de risque est inhérente à la fonction du juge et est garantie par son statut.

La question du statut du « *cadre territorial qui, par délégation du président du conseil général, prend des décisions relatives à la protection de l'enfance et fixe les modalités de leur mise en œuvre* » (souvent appelé « cadre ASE »)²³⁰ et des organisations internes à l'ASE dans l'objectif de sécuriser la prise de décision (permettre la « prise de risque » pour les décisionnaires) mérite une réflexion particulière. Cette problématique rejoint celle du difficile équilibre à trouver dans l'organisation des services départementaux qui doivent à la fois favoriser une prise de décision relativement proche du terrain, un travail pluridisciplinaire, l'intervention de la hiérarchie et la transversalité des différents champs d'intervention du département.

En outre, des professionnels et des parents ont pu souligner la difficulté pour ces derniers d'assumer la responsabilité d'une séparation, « décision impossible » dans le cadre de l'accueil administratif, la séparation de l'enfant devient « possible » par décision de placement du juge des enfants.

Concernant la mise en œuvre de mesures administratives à la suite d'une intervention judiciaire il existe des réticences de principe et des freins plus techniques.

Les réponses au questionnaire montrent que 40 % des juges des enfants ne savent pas quelle est la proportion de situations faisant l'objet d'un « *retour en protection administrative* » et 34 %, qu'elle est inférieure à 5 %. Ils estiment à plus de 90 % que cette proportion est stable et à 74 % que « *selon eux elle devrait être plus importante* ». Les freins les plus cités sont de façon quasi équivalente autour de 50 % le « *refus des parents* », « *l'absence de proposition de l'ASE* », le « *défaut d'évaluation de cette orientation* » et « *l'absence de proposition du service éducatif* ».

²³⁰ Sa formation fait l'objet d'exigences spécifiques dans la loi du 5 mars 2007 ; voir 3.2.3).

Les juges des enfants ont fait valoir l'extrême rareté des propositions de retour à l'administratif de la part des services éducatifs et la fréquence des refus quand eux-mêmes le proposent, en raison du manque de places d'AED, mais aussi par crainte de déstabiliser une situation qui « évolue bien » dans le cadre judiciaire. La question est aussi celle de la garantie de la poursuite d'une mesure en AED²³¹.

De nombreux autres professionnels ont décrit la difficulté d'un retour à la protection administrative après un passage au judiciaire. Le motif le plus souvent avancé comme obstacle au passage de l'AEMO à l'AED est le changement d'intervenants, souvent refusé par les familles, obligées de s'adapter à un nouvel interlocuteur.

A cet égard, la délégation d'AED à des services associatifs mettant en œuvre des AEMO permet de résoudre en partie la question des moyens et contribue à la continuité du suivi par une même équipe de professionnels si cela est opportun.

Une estimation de la proportion des AEMO qui pourraient se transformer en AED de l'ordre de 10 % a été avancée par l'un des intervenants rencontrés et dont le service exerce les deux mesures. Cette proportion semble réaliste à la mission.

Il est indispensable de poursuivre la réflexion sur la différence entre intervention administrative et judiciaire, au-delà du seul refus ou incapacité de la famille à collaborer. Les perspectives de travail présentées dans le 9^{ème} rapport de l'ONED en fournissent le cadre. Ainsi des réponses pourront être apportées aux questions suivantes :

- les mesures d'AED et d'AEMO, d'accueil administratif et de placement, doivent elles avoir le même contenu ?
- quelles sont les différences entre adhésion (dans le cadre judiciaire) et collaboration (dans le cadre administratif) ?

²³¹ Une mesure de non-lieu ne peut en effet être prononcée que s'il n'y a plus de danger ou si les conditions de sa disparition sont réunies ; beaucoup de juges des enfants maintiennent donc « par sécurité » une AEMO aux fins de relais avec une AED.

Proposition de plan d'action

Cette proposition de plan d'action comprend 32 fiches actions correspondant aux recommandations et des approfondissements dont elles décrivent selon une présentation systématique les objectifs, les actions et suggèrent le pilotage et le calendrier.

fiche action	n°	priorité		
		1	2	3
recommandation	1	X		
recommandation	2	X		
recommandation	3		X	
recommandation	4		X	
recommandation	5	X		
recommandation	6	X		
recommandation	7			X
recommandation	8		X	
recommandation	9		X	
recommandation	10	X		
recommandation	11		X	
recommandation	12	X		
recommandation	13	X		
recommandations	14 et 19	X		
recommandation	15		X	
recommandation	16	X		
recommandation	17	X		
recommandation	18		X	
recommandation	20			X
recommandation	21		X	
recommandation	22		X	
recommandation	23		X	
recommandation	24		X	
recommandation	25		X	
recommandation	26		X	
recommandation	27		X	
recommandation	28		X	
recommandation	29		X	
recommandation	30	X		
recommandation	31	X		
recommandation	32	X		
approfondissements				X

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 1

Priorité : 1

Recommandation n° 1. Retenir des définitions partagées des différentes composantes de la protection de l'enfance au sens de l'article 1er de la loi du 5 mars 2007 afin d'évaluer les moyens financiers consacrés à chacune d'entre elles et développer la prévention.

Objectifs

- harmoniser la manière dont les responsables des départements et de l'Etat et les professionnels délimitent les champs de la protection et de la prévention ;
- mieux évaluer les moyens mobilisés ;
- développer les actions de prévention.

Actions

- mettre en place un groupe de travail pour obtenir un consensus sur les définitions à retenir ;
- actualiser le guide pratique protection de l'enfance " Prévention en faveur de l'enfant et de l'adolescent" de 2007 ;

Pilotage: Etat (DGCS + DPJJ) et ADF

Contribution de l'ONED

Calendrier : installation du groupe de travail avant la fin 2014 et remise des travaux fin 2015.

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 2**Priorité : 1**

Recommandation n° 2. Mobiliser les services de l'Etat et des collectivités territoriales pour mieux prendre en compte les besoins des jeunes majeurs de 18 à 25 ans avec une attention particulière pour ceux sortant du dispositif de protection de l'enfance.

Objectifs

- renforcer l'efficacité de la prise en charge en protection de l'enfance (civile ou pénale) en évitant que les jeunes ayant eu besoin d'une intervention ne soient confrontés à de grandes difficultés entre 18 et 25 ans ;
- éviter les effets de la discontinuité dans les politiques sociales pour les personnes entre 18 et 25 ans (hors cas des couples ou personnes seules avec enfant) ;
- agir en cohérence avec les constats et engagements du comité interministériel de la jeunesse et notamment l'expérimentation "pratiques territoriales favorisant l'autonomie des jeunes sortant de la protection de l'enfance, sous mains de justice ou sortant de mesures judiciaires", (CIJ du 21 février 2013) et du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (adopté par le comité interministériel de lutte contre les exclusions -CILE- du 21 janvier 2013).

Actions

- repérer (aux niveaux national, régional et départemental) tous les dispositifs de droit commun qui peuvent concerner ces jeunes (le recensement "régional - départemental" devrait être utile pour renforcer l'articulation des dispositifs financés par ces niveaux de collectivités) ;
- identifier et, si nécessaire renforcer les compétences, d'au moins un conseiller référent par mission locale pour les questions de protection de l'enfance ;
- mettre à jour de la carte des points d'accueil écoute jeunes (PAEJ).

Pilotage : Etat (DGCS + DPJJ) et collectivités (ADF et ARF)

Calendrier : premiers engagements à prendre présentés lors du prochain CIJ.

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 3***Priorité : 2***

Recommandation n° 3. Clarifier les conditions d'application du décret n° 75-96 du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection judiciaire en faveur de jeunes majeurs.

Objectifs :

- sortir de l'ambiguïté résultant du maintien en vigueur des dispositions du décret du 18 février 1975 en l'absence de financement des prises en charges ;
- permettre à l'Etat de continuer à protéger dans des cas limités des jeunes majeurs.

Actions :

- déterminer en concertation avec l'autorité judiciaire les situations précises de mises en œuvre par la DPJJ du décret du 18 février 1975 ;
- adresser une circulaire sur la prise en charge des jeunes majeurs (application du décret du 18 février 1975 et ordonnance du 2 février 1945).

Pilotage : DPJJ

Calendrier : à préciser dans le cadre des nouvelles orientations de la DPJJ.

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 4**Priorité : 2**

Recommandation n° 4. Intégrer les jeunes majeurs dans le dispositif national de remontée des données.

***Objectifs* :**

- améliorer la connaissance sur les moyens mobilisés et les effets de la protection de l'enfance, notamment en facilitant les études de cohorte ;
- faciliter l'analyse de la cohérence et de la continuité des actions mises en œuvre au bénéfice des mineurs et de leur famille ;

***Actions* :**

- constituer un groupe de travail réunissant la DGCS, la DPJJ, l'ADF, l'ONED... et sélectionner les données à collecter ;
- utiliser les informations fournies par les départements expérimentateurs dans le cadre du programme national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (jeunes ASE & PJJ) ;
- compléter le décret n° 2011-222 du 28 février 2011 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 ;
- Modifier la loi du 5 mars 2007 si nécessaire pour permettre l'observation des jeunes majeurs dans le dispositif de remontée des données ;
- dans chaque département, mettre en place le recueil des données sur les jeunes majeurs ;
- adapter des logiciels utilisés par les départements.

***Pilotage* :** DPJJ et DGCS

***Calendrier* :** 31 mars 2016 (soit un an après la mise en œuvre du décret de 2011 pour l'ensemble des variables)

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 5**Priorité : 1**

Recommandation n° 5. Pour les services de l'Etat et les départements, soutenir l'ONED dans la mise en œuvre des dispositions du décret du 28 février 2011.

***Objectifs* :**

- améliorer la connaissance sur les moyens mobilisés et les effets de la protection de l'enfance ;
- soutenir (indirectement) le développement des ODPE qui doivent être destinataires de ces informations (cf. fiche action n° 14).

***Actions* :**

- initier une action visant à ce que les éditeurs de logiciels fournissent un produit permettant aux départements de remplir leurs obligations ;
- participer activement, avec l'ONED, aux démarches entreprises auprès des départements pour les inciter à progresser dans la démarche de remontées des données (séminaires techniques des ODPE, journées inter-régionales, etc.) ;
- réaliser un audit des obstacles rencontrés par les services des départements.

Pilotage : Etat (DPJJ, DGCS) et ADF

Calendrier à préciser : point d'avancement des actions fin 2014.

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 6**Priorité : 1**

Recommandation n° 6. Fiabiliser les données d'activité judiciaire et mettre à disposition des juridictions les indicateurs pertinents de pilotage de l'activité du parquet et du siège en protection de l'enfance.

***Objectifs* :**

- sécuriser et harmoniser l'enregistrement des données d'activité des juges pour enfants ;
- compléter ces données par des indicateurs de pilotage de l'activité juridictionnelle et institutionnelle des parquets des mineurs et des juges des enfants ;
- permettre la comptabilisation des signalements adressés par les départements et reçus par les parquets ;
- déterminer pour les juridictions les données d'activité judiciaire à transmettre aux ODPE.

***Actions* :**

- mettre en place un groupe de travail sur la qualité des statistiques en juridiction ;
- déterminer les indicateurs de pilotage définis par le groupe de travail des magistrats coordonnateurs des tribunaux pour enfants ;
- créer des indicateurs de pilotage propres aux paquets des mineurs en protection de l'enfance (par exemple, taux de saisine des juges des enfants, taux de classement, taux d'ordonnance de placement en urgence (avec et hors MIE)) ;
- adresser une circulaire aux juridictions précisant les données d'activité à transmettre aux ODPE.

***Pilotage* :** DPJJ (associant DSJ et SG)

***Calendrier* :** mise en œuvre des premiers indicateurs pour septembre 2015.

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 7

Priorité : 3

Recommandation n° 7. Mener à son terme la rénovation du répertoire FINESS.

Objectifs :

- disposer d'un recensement actualisé des ESSMS en protection de l'enfance ;
- faire évoluer le répertoire FINESS pour permettre son utilisation dans le pilotage du dispositif de prise en charge des mineurs.

Actions :

- mettre en œuvre les recommandations du rapport relatif à l'amélioration de la gestion du fichier national des établissements sanitaires et sociaux », IGAS, de janvier 2014 notamment sur l'alimentation du répertoire et les nomenclatures .

Pilotage : Etat (DREES-DGCS-DPJJ) et ADF .

Calendrier : point d'étape pour le Copil MAP protection de l'enfance étudiant le plan d'action.

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 8**Priorité : 2**

Recommandation n° 8. Renforcer les synergies en matière de recherche sur la protection de l'enfance en s'appuyant sur l'ONED.

***Objectifs* :**

- améliorer la connaissance sur l'activité des acteurs (conseil général, ministère de la justice, associations), les moyens mobilisés et les effets de la protection de l'enfance ;
- optimiser les moyens consacrés à la recherche en protection de l'enfance.

***Actions* :**

- identifier tous les organismes nationaux financeurs de la recherche en protection de l'enfance ;
- rationaliser les participations des services de l'Etat concernés (justice, affaires sociales, recherche,...) aux différents conseils scientifiques ;
- prioriser et assurer le financement des travaux permettant de répondre aux manques de connaissance en protection de l'enfance, et notamment connaissance sur les publics pris en charge (prévalence de la maltraitance, intervention en milieu ouvert, devenir des jeunes issus du dispositif de protection de l'enfance, pratiques des juges des enfants, données économiques,...) dans le cadre des orientations déterminées par l'instance nationale (cf. fiche action n° 17).

Pilotage : DGCS + DPJJ

Contribution : ONED

Calendrier : établissement des thématiques en 2015 pour une obtention des études en 2018.

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 9

Priorité : 2

Recommandation n° 9. Développer la recherche sur la prévalence de la maltraitance et assurer un financement pérenne aux programmes nationaux de recherche d'ores et déjà engagé (Elfe, ELAP, ViRaGe).

Objectifs :

- apprécier l'importance réelle des phénomènes de maltraitance dont la connaissance est actuellement imparfaite en raison de biais introduits par les dispositifs administratifs de recueil des informations ;
- adapter les dispositifs et pratiques de prévention et de repérage.

Actions :

- consolider les financements des études Elfe, ELAP et ViRage ;
- lancer un appel d'offre en matière de maltraitance (cf fiche action n° 8) ;

Pilotage : DGCS et DPJJ (associant CNAF, INED, ONED)

Calendrier : idem fiche n° 8.

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 10**Priorité : 1**

Recommandation n° 10. Charger l'ONED d'un recensement des schémas départementaux de protection de l'enfance et d'une analyse de leur contenu.

Objectifs :

- assurer une visibilité d'ensemble sur les schémas départementaux existant ;
- favoriser la diffusion des bonnes pratiques dans les procédures d'élaboration et de suivi des actions.

Actions :

- confier officiellement la mission de recensement et d'analyse des schémas départementaux de protection de l'enfance à l'ONED ;
- déterminer les modalités pratiques de réalisation du recensement :
 - o nombre de schémas étudiés chaque année ;
 - o critères communs d'évaluation des schémas ;
 - o modalités de valorisation des données recueillies.

Pilotage : Etat (DGCS et DPJJ)+ ADF

Contribution : ONED

Calendrier : premier recensement fin 2016

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 11

Priorité : 2

Recommandation n° 11. Pour l'Etat et les départements, soutenir financièrement les associations "de proximité" pour favoriser la diversité des actions auprès des parents et des jeunes,

Remarque préliminaire : la protection de l'enfance au sens large fait appel à un grand nombre d'associations intervenant notamment dans le domaine de la prévention. Subventionner des associations de proximité recourant au service de bénévoles a une valeur budgétaire nettement supérieure au montant de l'aide versée et une valeur technique spécifique. Leurs initiatives sont adaptées à la diversité des besoins des personnes.

Objectifs :

- éviter les risques liés aux restrictions budgétaires qui ont tendance, pour des raisons juridico-comptables, à se porter facilement sur les subventions aux associations ; ces coupes budgétaires peuvent avoir pour effet à moyen terme une augmentation des situations d'enfance en danger ou de délinquance et leur impact est mal mesuré ;
- assurer la mise en œuvre effective des dispositions des circulaires du Premier ministre du 1^{er} décembre 2000 (relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations), du 24 décembre 2002 (relative aux subventions de l'Etat aux associations), du 16 janvier 2007 (relative aux subventions de l'Etat aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs) et du 18 janvier 2010 (relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément) ainsi que celles de la charte d'engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales.

Actions :

- dresser un inventaire des aides aux associations et de leurs besoins (y compris en remontant à partir du 1^{er} janvier 2010) en s'appuyant sur les processus en cours (préparation des contrats de ville, des contrats de territoires, des contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance) ; ;
- renforcer la fonction de centre national d'animation et de ressource (CNAR) confiée à l'UNIOPSS par l'Etat afin de développer le soutien aux associations locales du secteur social dans le cadre du dispositif local d'accompagnement (DLA).

Pilotage : Etat (DGCS +DPJJ)

Calendrier : bilan au 1^{er} juillet 2015 (6 mois après l'établissement des contrats de ville)

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 12

Priorité : 1

Recommandation 12. Renforcer la coordination entre services du ministère de la justice (autorité judiciaire, PJJ) en clarifiant les rôles et en confortant les magistrats coordonnateurs.

Objectifs :

- améliorer la coordination des services du ministère de la justice en vue d'optimiser leur participation aux instances partenariales locales :
 - clarifier les rôles respectifs des magistrats du parquet et du siège ainsi que le rôle de la PJJ dans ses relations avec les magistrats ainsi qu'avec le département et les services de l'Etat ;
 - conforter le rôle du CDPE et du juge des enfants coordonnateur ;
- Favoriser le développement de la collectivité de travail.

Actions :

1) clarifier les rôles respectifs des magistrats du parquet et du siège ainsi que le rôle de la PJJ dans ses relations avec les magistrats ainsi qu'avec le département et les services de l'Etat

- lister les instances, déterminer les rôles respectifs des magistrats et de la PJJ
- modifier les circulaires de 2008 et 2010 sur la PJJ en tenant compte de la nécessité de maintenir un lien de confiance entre PJJ et juridictions, en précisant les modes d'articulations et de coordination et en rappelant la mission fondamentale de la PJJ dans le cadre judiciaire.

2) Conforter le rôle du CDPE et du juge des enfants coordonnateur

- envisager le passage en BBis pour les juges coordonnateurs des juridictions comprenant plus de cinq juges des enfants ;
- conduire un travail d'ensemble relatif aux magistrats chefs de service et publier une circulaire inter directionnelle ou ministre en précisant notamment les fonctions (fiche de poste, lettre de mission), leur mode d'exercice et la détermination d'une décharge, qui pourrait être de 15 % à 20 % minimum.

3) Dans le cadre des réformes issues des débats sur la justice du XXI^{ème} siècle, proposer des évolutions intéressant la protection de l'enfance et la justice des mineurs (envisager une possibilité de collégialité en assistance éducative, développer les « équipes de juges », adapter la diffusion et la connaissance de la jurisprudence, développer les études avec des universitaires etc.).

Pilotage : DPJJ (associant DSJ- DACS-DACG)

Calendrier : point d'étape dans le cadre des orientations de la DPJJ et des réformes issues du Débat sur la Justice du XXI^{ème} siècle.

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 13

Priorité : 1

Recommandation n° 13. Concernant l'Etat au niveau territorial,

- réaffirmer le rôle du préfet dans la coordination des services intervenant dans le champ de la protection de l'enfance (cohésion sociale, éducation nationale, gendarmerie et police, santé)
- clarifier et conforter les missions des services déconcentrés de la PJJ

Objectifs:

- - conforter les échelons territoriaux de la PJJ dans leur rôle de concertation des acteurs de la justice des mineurs ;
- -renforcer la place de l'Etat aux côtés des départements.

Actions:

- - faire le bilan de la mission dévolue à la DPJJ d'assurer la concertation entre les acteurs de la justice des mineurs ;
- - produire une circulaire du garde des sceaux et réviser en conséquence la circulaire du 2 avril 2010 relative aux conditions d'application du décret n°2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- - publier une circulaire interministérielle s'adressant à l'ensemble des services de l'Etat concernés.

Pilotage : DPJJ (associant DSJ-DACG-DACS pour la circulaire garde des sceaux et les autres ministères concernés pour la circulaire interministérielle)

Calendrier : point d'étape dans le cadre des nouvelles orientations de la DPJJ et des réformes issues du Débat sur la Justice du XXIème siècle.

FICHE ACTION RECOMMANDATIONS N° 14 ET N° 19**Priorité : 1**

Recommandation 14. Pour l'Etat, soutenir le développement des ODPE et s'assurer qu'ils puissent remplir leur rôle.

Recommandation 19. Abonder le FNFPE pour le consacrer au soutien des ODPE

Objectifs :

- disposer d'un ODPE opérationnel dans chaque département conformément à la loi du 5 mars 2007 ;
- faire de l'ODPE un lieu d'observation et d'élaboration d'orientations stratégiques.

Actions :

- au niveau national :
 - o doter le FNFPE afin de soutenir financièrement le développement des ODPE (cf. fiche action n° 19) ;
 - o sensibiliser et mobiliser les services de l'Etat ;
- au niveau local :
 - o rédiger une circulaire interministérielle (justice, affaires sociales, éducation nationale, intérieur) pour que les services de l'Etat, ceux du ministère de la justice et les juridictions soutiennent le développement et le fonctionnement des ODPE (cf. fiche action n° 6).

Pilotage: Etat (DGCS / DPJJ) et ADF

Calendrier : engagement de l'ensemble des actions avant le 30 juin 2015

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 15

Priorité : 2

Recommandation n° 15. Favoriser la mise en place de réunions tripartites (autorité judiciaire, DPJJ, départements).

Objectifs :

- organiser au niveau départemental une animation du dispositif de protection de l'enfance entre autorités décisionnaires, en complément des ODPE ;
- favoriser la création dans tous les départements des réunions régulières composées de l'autorité judiciaire, de la DTPJJ et des départements.

Actions :

- publier une circulaire (ministres de la justice et des affaires sociales)

Pilotage: Etat (DPJJ/ DGCS) et ADF

Calendrier : publication pour septembre 2015

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 16**Priorité : 1**

Recommandation n° 16. Organiser dans tous les départements la mise en œuvre de commissions « cas complexes ».

***Objectifs* :**

- éviter autant que possible des parcours de vie chaotique à certains enfants / adolescents et que des jeunes se retrouvent "sans solution" ;
- soutenir les professionnels ;
- utiliser les savoirs construits depuis près de 15 ans grâce aux professionnels et qui sont largement diffusés dans plusieurs territoires en France (cf le DERPAD, les rapports d'activité des MDA).

***Actions* :**

- si un maillage territorial est bien réalisé, s'assurer que les niveaux stratégique (département / PJJ / ARS) et opérationnel (ASE du département / établissements d'accueil / services de psychiatrie / Maison des adolescents) sont bien organisés pour la prise en charge des cas complexes ;
- si des lacunes sont constatées, initier une démarche de travail au niveau départemental :
 - o au niveau stratégique : département / PJJ / ARS / éducation nationale
 - o au niveau opérationnel : ASE du département / PJJ / établissements d'accueil / services de psychiatrie avec la maison des adolescents
- formaliser les processus de traitement des cas complexes dans le département ;
- donner des instructions aux ARS et DIRPJJ.

Pilotage : Etat (DGCS - DPJJ) et ADF

Mise en œuvre territoriale : départements, DIRPJJ et ARS

Calendrier : bilan établi par les ARS pour le 30 juin 2015

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 17**Priorité : 1**

Recommandation n° 17. Instaurer une instance et une conférence nationales.

Objectifs :

- améliorer la visibilité de la politique publique de protection de l'enfance ;
- clarifier la stratégie de l'Etat ;
- renforcer l'interministérialité ;
- soutenir les initiatives des collectivités territoriales ;
- renforcer la place des usagers
- renforcer la coordination entre les acteurs ;
- soutenir les pratiques innovantes ;
- appuyer la stratégie de l'Etat sur le rapport du comité des droits de l'enfant de l'ONU.

Actions :

- configurer l'instance nationale de pilotage ;
- déterminer sa composition ;
- définir son rôle ;
- modifier les articles D 112-3 à D 112-7 du CASF ;
- préciser son articulation avec l'ONED ;
- instaurer une conférence biennale ou triennale.

Pilotage : Etat (DGCS-DPJJ) et ADF

Calendrier : première réunion de l'instance nationale pour la journée des droits de l'enfant de du 20 novembre 2015 et première conférence en 2016.

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 18**Priorité : 2**

Recommandation n°18. Valoriser le rôle et les recommandations de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) ainsi que toutes autres références utiles pour améliorer les pratiques des établissements et services.

***Objectifs* :**

- poursuivre les progrès dans les méthodes de prise en charge dans les établissements et services et, au-delà, dans leurs modalités de fonctionnements ;
- fournir aux responsables des références validées.

***Action* :**

- élaborer une stratégie pour faire connaître l'ANESM et ses recommandations par les professionnels de la justice ainsi que les acteurs qui concourent à la protection de l'enfance

Pilotage: Etat (DGCS + DPJJ) et ADF

Contribution : ANESM

Calendrier : janvier 2015

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 20**Priorité : 3**

Recommandation n° 20. Pour les départements, dans le cas où n'a pas été créée une CRIP centralisée, s'assurer qu'un dispositif de coordination est mis en œuvre

***Objectifs* :**

- renforcer l'efficacité et l'efficience dans le recueil, le traitement et l'évaluation des informations préoccupantes ; du point de vue :
 - o des besoins des enfants ;
 - o des responsabilités du président du conseil départemental et de ses services ;
 - o de la coordination avec les partenaires des services départementaux ;
- assurer l'égalité de traitement des usagers devant le service public.

***Actions* :**

- réaliser un bilan actualisé de l'organisation et du fonctionnement des CRIP ;
- cf fiche action 21
- cf fiche action 23

Pilotage : Etat (DGCS + DPJJ)

Contribution : ONED

Calendrier : bilan pour décembre 2015

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 21**Priorité : 2**

Recommandation 21. Déterminer les bonnes pratiques de transmission et d'orientation des informations préoccupantes et des signalements.

***Objectifs* :**

- améliorer les pratiques en matière de transmission et d'orientation des IP et des signalements ;

***Actions* :**

- recenser et étudier les pratiques concernant, le cas échéant par une mission conjointe IGAS-IGSJ :
 - o l'orientation des informations émanant du milieu scolaire (absentéisme scolaire, enfance en danger, article 40 (mineurs auteurs, mineurs victimes)) (1)
 - o la détection et les démarches à effectuer pour d'autres autorités ou professions signalantes (médecins libéraux, centres de loisir...) (2)
 - o pour les parquets, les choix de procédure et d'orientations (3) ;
- mettre en place des groupes de travail (comprenant des professionnels de chacun des champs ainsi que le SGCIPD, CNLAPS) afin d'élaborer des guides de bonnes pratiques à l'intention des parquets ainsi qu'à l'intention des différentes autorités ou professions signalantes ;

***Pilotage*:**

Etat (DGCS/DPJJ) et ADF pour le 1 et 2

Etat (DACG/DPJJ) ADF pour le 3

en associant l'ONED

Calendrier : décembre 2015

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 22**Priorité : 2**

Recommandation n° 22. Étudier les effets de la montée en charge de l'évaluation des situations sur l'accompagnement social.

***Objectifs* :**

- apprécier si les moyens humains sont davantage consacrés à l'étude des situations familiales en vue de la qualification des informations préoccupantes plutôt qu'à l'action auprès des personnes (apprécier si le temps consacré à l'évaluation minore les actions de prévention ou diffère la mise en œuvre des mesures de protection) ;
- attribuer des moyens suffisants aux actions de prévention et à l'accompagnement des parents et des enfants.

***Actions* :**

- mener des études sociologiques
- en parallèle, conduire des recherches-action en associant des bénéficiaires (parents et enfants)

Pilotage : Etat (DGCS + DPJJ) et ADF

Maîtrise d'œuvre : ONED + CNFPT + CSTS

Calendrier : lancement des études au premier semestre 2015

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 23**Priorité : 2**

Recommandation n° 23. Pour les départements, généraliser l'usage de méthodes d'évaluation des situations portées à la connaissance des CRIP.

***Objectifs* :**

- fiabiliser les résultats des évaluations des situations individuelles (cf fiche action n° 20 et 21) ;
- accroître l'efficacité afin de développer l'évaluation ou des actions d'accompagnement (en mode collectif ou individuel).

***Actions* :**

- pour les départements qui disposent de documents présentant les modalités d'intervention, s'assurer de leur bonne utilisation par les travailleurs sociaux au travers d'études de cas et à la formation ou l'information de l'ensemble des professionnels (travailleurs sociaux, PJJ, parquet) ;
- en l'absence de référentiel, engager une démarche visant à son adoption par les professionnels du département.

Pilotage : Etat DGCS-DPJJ) et ADF

Calendrier : état des lieux réalisé avant le 30 juin 2015

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 24**Priorité : 2**

Recommandation n° 24. Favoriser la fluidité des parcours des mineurs ayant commis des actes de délinquance et relevant de la protection de l'enfance.

***Objectifs* :**

- éviter les ruptures dans les prises en charge des mineurs et assurer la cohérence des interventions ;
- mettre en œuvre la protection administrative pour toutes les situations en relevant.

***Actions* :**

- clarifier les modalités de prise en charge de mineurs délinquants pour lesquels l'action d'éducation de la DPJJ pourrait se poursuivre en assistance éducative ;
- installer un groupe de travail juges des enfants-parquet-PJJ pour établir les critères et étudier les modes de régulation possibles ;
- formaliser dans un guide les modalités de travail conjointes en odonnance de 1945, en protection administrative et en assistance éducative.

***Pilotage* :** Etat (DPJJ et DGCS) et ADF

***Calendrier* :** point d'étape dans le cadre des nouvelles orientations de la DPJJ

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 25

Priorité : 2

Recommandation n° 25. Donner toute sa place à la protection administrative en renouvelant le cadre d'intervention de l'ASE en relation avec ses bénéficiaires

Objectifs :

- réduire le nombre des saisines de l'autorité judiciaire en soutenant l'évolution des pratiques et des organisations de la protection administrative notamment dans ses relations avec les bénéficiaires

- sous-objectifs :

- poursuivre le travail sur les pratiques et les organisations afin d'accroître la qualité de la protection administrative (1)
- renforcer les droits des usagers (2)
- rendre lisibles pour les usagers et les autres professionnels les modalités d'actions en protection administrative de l'ASE (3)
- rendre visible la spécificité de la protection administrative par rapport à la protection judiciaire (4)
- améliorer l'image de la protection administrative et plus généralement de l'ASE (5)

Actions :

(1) travailler sur les contenus et les méthodes de l'évaluation et des interventions notamment l'AED, l'accueil administratif, l'action des TISF (dans ce cadre, notamment sur la notion de contractualisation), sur la prise de décision (travail sur les organisations et la pluridisciplinarité afin de renforcer la qualité des décisions et faciliter la prise de risque) (*et voir fiche action 30*)

Moyen : sous l'égide de l'ONED, en lien avec DGCS et DPJJ, identifier les travaux existant et les priorités, confier des pilotages techniques à des départements, des associations, le CNFPT ou d'autres organismes

(2) favoriser l'accès au dossier, l'assistance par un tiers et l'intervention du barreau, l'information sur les droits (dans le cadre des interventions de l'ASE et plus généralement sur le territoire (sensibilisation des CDAD et développement de permanences gratuites, plaquettes...), la mise en œuvre des droits de recours formels (recours gracieux, juridictionnel) et étudier la mise en œuvre de procédures informelles (délais de réflexion, rencontre avec un supérieur...),

Moyen : recenser les pratiques, travailler en groupe, élaborer des préconisations (*et voir fiche action 28*)

(3) travailler sur la formalisation des procédures internes à l'ASE et les faire connaître aux usagers et aux autres professionnels (livret d'information, plaquettes, intégration de certaines données dans les contrats, les PPE...)

Moyen : recenser les pratiques, travailler en groupe, élaborer des préconisations

(4) travailler sur les points de convergence et de différence entre les deux modes de protection dans la suite des réflexions engagées dans le 9^{ème} rapport de l'ONED

Moyen : études sociologique, travail notamment avec les associations qui exercent des missions d'AED et d'AEMO...

(5) : l'image de la protection administrative sera améliorée par les progrès accomplis grâce au travail sur les points précédents ;

Autres actions à envisager :

(A) bilan sur l'accueil 72 h (L. 223-2 al 5) afin d'identifier les freins à son usage et permettre son développement en insistant sur le service rendu aux familles

Moyen : groupe de travail départements/magistrats et guide de bonnes pratiques

(B) l'accompagnement en économie sociale et familiale dans le cadre de la protection administrative : sa place par rapport aux aides financières et à l'AED.

Moyen : groupe de travail départements/DGCS et guide de bonnes pratiques

Pilotage: DGCS et DPJJ

Contributions aux travaux

- (1) ONED/ADF/CNFPT plus le secteur associatif et ANESM
- (2) ADF/DGCS/CNFPT, plus intervention du CNB et ANESM
- (3) ADF/CNFPT et ANESM
- (4) ONED, secteur associatif
- (5 A) ADF et ANESM ; (5 B) ADF

Calendrier : à établir en concertation avec les principaux acteurs

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 26

Priorité : 2

Recommandation n° 26. Développer les groupes de parole de parents et d'enfants

***Objectifs* :**

- plus associer les parents et les enfants aux modalités de leur prise en charge ;
- favoriser le renouvellement des pratiques des professionnels en relation avec les besoins des usagers.

***Actions* :**

- recenser les pratiques en prévention et en protection ;
- publier un ou des guides de bonnes pratiques ;
- donner un place plus importante aux modalités de prise en compte de la parole des usagers et aux groupes de parole dans la formation des travailleurs sociaux.

***Pilotage* :** DGCS - DPJJ

***Calendrier* :** bilan de mise en œuvre pour septembre 2016 dans la perspective du 10^{ème} anniversaire de la loi de 2007

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 27**Priorité : 2**

Recommandation n° 27. Soutenir la création et le fonctionnement des associations représentant les usagers.

***Objectifs* :**

- associer les usagers aux modalités de leur prise en charge pour mettre en œuvre les objectifs de la loi 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale ;
- aider les professionnels à porter un autre regard sur les personnes auprès desquelles ils interviennent ;
- bénéficier d'une instance supplémentaire de médiation entre usagers et service de prise en charge.

***Actions* :**

- élaborer un guide méthodologique à destination des usagers désirant créer une association et des services de l'ASE ;
- inscrire dans les priorités de chaque département la création/l'existence d'au moins une association représentant les usagers ;
- prévoir un financement pérenne de cette/ces association(s) par les départements, le ministère de la justice et le ministère des affaires sociales ;
- à l'instar des commissions d'appel à projets, inclure les associations représentant les usagers dans les ODPE, et dans toute instance locale où leur présence pourrait être utile ;
- organiser la représentation des usagers dans l'instance nationale en s'appuyant sur ces associations.

Pilotage : Etat (DGCS et DPJJ) et ADF

Calendrier : bilan d'étape fin 2015

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 28**Priorité : 2**

Recommandation n° 28. Dans les départements, organiser l'accès des usagers à leur dossier administratif.

***Objectifs* :**

- mieux associer les parents et les enfants aux modalités de leur prise en charge ;
- garantir l'information des usagers ;
- favoriser le respect des droits des parents et des enfants.

***Actions* :**

- étudier et clarifier les règles concernant les modalités de constitution, de classement et de conservation des dossiers tenus par l'ASE ;
- recenser et diffuser les bonnes pratiques.

***Pilotage* :** DGCS-ADF
en associant l'ANESM

***Calendrier* :** 30 juin 2015

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 29**Priorité : 2**

Recommandation n° 29. Organiser la transmission des rapports de fin de mesure aux juridictions dans des délais permettant l'exercice des droits des enfants et de leurs parents.

Objectifs :

- permettre aux parties et à leurs conseils la consultation des rapports de fin de mesure 15 jours minimum avant la date de l'audience.

Actions :

- demander aux juridictions un bilan sur les modalités de transmission des rapports dans le rapport annuel d'activité des tribunaux pour enfants ;
- instaurer un groupe de travail ADF/ fédération associative, associations/PJJ/ juridictions.

Pilotage : Etat (DPJJ /DGCS) et ADF

Calendrier à préciser : bilan à réaliser dans les rapports 2015

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 30**Priorité : 1**

Recommandation n° 30. Mettre en œuvre une conférence de consensus sur l'évaluation en matière de placement (méthodes, temporalité), notamment au regard de la problématique des placements longs.

***Objectifs* :**

- dégager un consensus sur les outils permettant aux professionnels, magistrats, cadres territoriaux et travailleurs sociaux, de décider du maintien ou de l'arrêt ainsi que des objectifs des mesures de placement en définissant :
 - o les moyens d'évaluation des situations familiales et de la mesure de placement
 - o la temporalité de sa mise en œuvre (délai après le début du placement, en cours de placement...);
- utiliser ces travaux pour soutenir les efforts réalisés conjointement par les services départementaux et l'autorité judiciaire pour apporter des réponses satisfaisante dans le cas de certains types de placements longs : utilisation des articles 347 (consentement à l'adoption), 350 (désintérêt manifeste ou "délaissement parental") et 377 (délégation d'autorité parentale) du code civil.

Actions : organiser une ou plusieurs conférences de consensus

Pilotage : Etat (DGCS/DPJJ)

Contributeurs ONED-ANESM

Calendrier : organisation de la première conférence de consensus au 2^{ème} semestre 2015

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 31**Priorité : 1**

Recommandation n° 31. Soutenir le déploiement du projet pour l'enfant.

Objectifs :

- plus associer les parents et les enfants aux modalités de leur prise en charge ;
- favoriser le renouvellement des pratiques des professionnels en relation avec les besoins des usagers ;
- renouveler les dispositifs de prise en charge en les adaptant aux situations individuelles ;

Actions :

- recenser les pratiques ;
- publier un guide de bonne pratique et le cas échéant modifier les textes ;
- en faire un axe de la formation des professionnels;

Pilotage : DGCS-DPJJ-ADF

Contributeur : ANESM

Calendrier : septembre 2015

FICHE ACTION RECOMMANDATION N° 32**Priorité : 1**

Recommandation n° 32. Développer les formations interinstitutionnelles et interprofessionnelles.

***Objectifs* :**

- améliorer la connaissance mutuelle des acteurs sur un territoire
- développer une culture professionnelle partagée

***Actions* :**

- organiser dans chaque département une formation inter-institutionnelles et inter-professionnelles chaque année
- prévoir un financement conseil départemental / Etat pérenne de ces formations
- faire intervenir les organismes de formation du ministère de la justice (ENM via notamment les MDF et ENPJJ notamment) ainsi que centre national de fonction publique territoriale (CNFPT) dans le soutien à ces formations
- appuyer aussi ces formations sur des cas pratiques et des visites des différentes structures intervenant dans le champ de la protection de l'enfance (autorité judiciaire, ASE, SAH, ESSMS)

Pilotage : Etat (DGCS, DPJJ) et ADF

Calendrier : fin 2016

FICHE ACTION APPROFONDISSEMENTS

Priorité : 3

La mission d'évaluation propose aux coordonnateurs d'approfondir les deux thématiques suivantes :

- La situation contrastée des départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM) n'a pas pu être spécifiquement analysée par la mission.
- La mission propose une évaluation spécifique des mesures administratives et judiciaires (accompagnement en économie sociale et familiale et mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial) que l'ensemble des acteurs qualifient de levier efficace et qui sont peu mises en œuvre.

Calendrier : à déterminer entre coordonnateurs.