

# COUR DES COMPTES

## Synthèse du **Rapport public thématique**

Octobre 2009

### **| La protection de l'enfance**

#### **■ Avertissement**

**L**a présente synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.

Les réponses des administrations et des organismes intéressés sont insérées dans le rapport public.

# Sommaire

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Présentation</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>1</b> L'entrée dans le dispositif .....  | <b>7</b>  |
| <b>2</b> L'offre de prise en charge .....   | <b>9</b>  |
| <b>3</b> La qualité de la prise en charge .....   | <b>13</b> |
| <b>4</b> L'articulation des responsabilités et le pilotage<br>de la politique de la protection de l'enfance ..... | <b>16</b> |
| <b>Conclusion générale</b> .....  | <b>23</b> |

# Présentation

*La protection de l'enfance s'entend des mesures éducatives qui peuvent être proposées ou imposées aux familles lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur, son éducation ou son développement sont en danger. Il faut la distinguer de la prévention de la délinquance ou de toute action qui ne suppose pas une immixtion dans la vie des familles. En 2007, elle concernait près de 300 000 jeunes, une moitié faisant l'objet d'un placement en dehors de leurs familles et l'autre bénéficiant simplement de mesures éducatives. Les départements consacraient 5,8 milliards d'euros à la protection de l'enfance et l'Etat environ 0,3 milliard.*

*Son développement a emprunté deux voies parallèles aux frontières incertaines : la voie administrative et la voie judiciaire. La protection administrative, qualifiée d'aide sociale à l'enfance (ASE), a été confiée au président du conseil général. Les juges des enfants ordonnent par ailleurs des mesures éducatives que rien ne distingue au fond des décisions administratives prises par l'aide sociale à l'enfance. Les juges ordonnent aujourd'hui 82 % des mesures.*

*Ces mesures sont mises en œuvre pour l'essentiel par des associations d'aide à l'enfance qui prennent en charge au quotidien les enfants. La protection de l'enfance dépend donc largement de l'offre de leurs services ou de leurs établissements. Pour leur part, les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) exécutent une part de plus en plus faible de mesures.*

*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.*

*Au lendemain de cette nouvelle impulsion, les juridictions financières ont estimé opportun de faire un bilan de la protection de l'enfance. L'enquête a été conduite auprès des administrations centrales des ministères de la justice et des affaires sociales, de dix-sept départements, de dix-huit tribunaux de grande instance, de huit cours d'appel, de cinq services départementaux de la PJJ et de plusieurs associations dans la limite de la compétence de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur ces associations. ■*

## 1 L'entrée dans le dispositif

### Le recueil et le traitement des informations préoccupantes

Repérer rapidement les situations d'enfants en danger en traitant le mieux possible les informations préoccupantes conditionne l'efficacité de la protection de l'enfance. Sur ce point, des progrès peuvent être encore accomplis.

Les départements doivent centraliser les informations préoccupantes. La plupart des départements se sont mis en conformité avec la loi du 5 mars 2007 qui les oblige à constituer une cellule de centralisation des informations préoccupantes ou étaient sur le point d'y procéder. Mais la notion d'information préoccupante n'est pas définie et la méthodologie de son recensement n'est pas harmonisée. Le nombre d'informations préoccupantes reçues chaque année par les départements n'est donc pas connu.

Malgré des efforts notables de sensibilisation des professionnels mis en œuvre dans certains départements, il est probable que toutes les informations ne leur parviennent pas, notamment celles connues des médecins adressées directement aux juges. Les services centraux de l'Éducation nationale pourraient aussi inciter leurs agents à faire davantage état aux départements

des situations de danger qu'ils constatent.

Enfin, faute de tableaux de bord adaptés, les départements ne sont pas à même de procéder à l'indispensable évaluation de la rapidité et de l'efficacité des procédures mises en place à la suite des informations recueillies.

### La répartition des rôles en matière de protection

Lorsque le département recueille une information préoccupante, il peut décider d'une action de fond, au besoin après avoir procédé à une évaluation complémentaire ou saisir l'autorité judiciaire qui pourra à sa place prendre une mesure de protection. La coexistence de deux autorités décisionnelles n'est pas spécifique à la France, mais la loi du 5 mars 2007 a réaffirmé le caractère subsidiaire de la protection judiciaire.

Pourtant, les juges ordonnent la plupart des mesures, avec une tendance à la hausse, au moins jusqu'en 2007. Le principe de subsidiarité dépend notamment de la connaissance de l'existence des cellules de centralisation des informations préoccupantes au département. Il suppose aussi que les parquets jouent leur rôle de « filtre » afin

# L'entrée dans le dispositif

de vérifier que les conditions de l'intervention du juge sont réunies et renvoyer les autres signalements au département. Or les parquets n'ont souvent ni les moyens humains ni les moyens techniques d'exercer ce rôle.

Le problème de la répartition des rôles entre le juge et les services du département porte aussi sur l'objet des décisions. Après avoir arrêté la nature de la mesure à appliquer, le juge peut décider de confier le choix du prestataire au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) du conseil général, qui reçoit alors un « mandat global », ou désigner lui-même une structure chargée de sa mise en œuvre.

La deuxième solution est obligatoire notamment pour les actions éducatives en milieu ouvert (AEMO). La coordination des mesures, qui incombe au président du conseil général, n'en est pas facilitée. Le département est privé de la possibilité d'ajuster en temps réel les moyens qu'il mobilise aux besoins et de contrôler les actions qu'il finance. Pour l'enfant, elle rend plus difficile la continuité du regard extérieur tout au long de son parcours.

## Les décisions de protection

Les modalités de décision, qu'elles soient de nature administrative ou judiciaire, doivent être améliorées et les garanties qui les entourent mieux formalisées.

La prise de décisions administratives repose souvent sur les secteurs territoriaux départementaux. En l'absence de projet de service, elles risquent d'être hétérogènes d'un secteur à l'autre. La méthodologie de l'évaluation préalable qui devrait être pluridisciplinaire est rarement finalisée. Enfin, le recueil de l'accord des familles n'est pas assez encadré.

Les décisions judiciaires souffrent de la même hétérogénéité : les différents tribunaux pour enfants et les différents juges n'ont pas les mêmes pratiques. La concertation et la coordination entre les juges est peu structurée en dépit de l'existence de conseillers délégués à la protection de l'enfance dans les cours d'appel. L'institution récente de juges coordonnateurs dans les tribunaux de grande instance n'y remédiera que s'ils disposent du temps nécessaire pour mener à bien leur mission.

Comme les décisions administratives, les décisions judiciaires posent des problèmes de méthode et de forme. La plupart sont prises après une évaluation trop souvent confiée aux institutions qui seront ensuite chargées de leur mise en œuvre, hors la présence du greffier pourtant prévue par la loi, ou d'un représentant de l'ASE qui recevra mandat, et sans que le code ne prévoie un débat collégial des magistrats même pour les décisions les plus lourdes.

## Recommandations

### Etat et départements

→ préciser davantage, avec l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), la notion d'« informations préoccupantes » pour harmoniser leur recueil et obtenir des données fiables ;

→ sensibiliser le personnel éducatif et les professions médicales, pour mieux repérer les enfants en danger ;

→ généraliser le recours au « mandat global » donné par le juge aux départements, y compris pour les actions éducatives en milieu ouvert (AEMO), sans le rendre automatique ;

### Etat

→ renforcer et organiser la fonction de filtre du parquet, pour que l'intervention du juge soit effectivement subsidiaire, et suivre ensuite les décisions de classement et les signalements renvoyés à l'ASE ;

→ améliorer les conditions d'intervention du juge des enfants pour qu'il soit assisté d'un greffier à chaque audience et bénéficie d'un travail collégial pour les situations difficiles, en confortant le rôle du juge coordonnateur conformément au décret de février 2008 ;

### Départements

→ doter les services de l'ASE d'un « projet de service » qui organise l'évaluation des situations des mineurs de manière complète et homogène et clarifie les modalités de décision collégiale pour les cas difficiles.



## 2 L'offre de prise en charge

### Les structures de prise en charge des enfants

Il est difficile de disposer d'une vision précise des structures qui prennent en charge des mesures de protection de l'enfance et de l'évolution de leurs capacités. L'enquête que conduit la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) en la matière est partielle et les données sont publiées avec retard.

En milieu ouvert comme en hébergement, les structures qui prennent en charge les enfants relèvent de statuts juridiques et de modes d'organisation variés mais la majeure partie est gérée par le secteur associatif. La contribution directe des services de l'État à la mise en œuvre des mesures de protection est désormais marginale : la PJJ se retire de la prise en charge des mineurs en danger pour se « recentrer » sur les mesures pénales.

### L'offre de prise en charge

*Des schémas départementaux peu contraignants*

Tous les départements figurant dans l'enquête des juridictions financières ont

élaboré un schéma de protection de l'enfance avec plus ou moins de retard. Etablis pour une période maximale de cinq ans, les schémas départementaux doivent apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population et dresser le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante.

L'enquête des juridictions financières a révélé les faiblesses de ces schémas. Ils ne sont pas assis sur une évaluation précise et objective des besoins et peinent à définir une programmation détaillée de l'offre de prise en charge. Ils s'articulent mal avec les autres outils de programmation. Alors qu'une part importante des mineurs accueillis au titre de la protection de l'enfance souffre de troubles psychiques ou d'un handicap, une prise en charge globale de ces enfants supposerait que la programmation de l'offre dans les différents secteurs compétents soit articulée de manière cohérente, ce qui n'est pas le cas.

*Une offre de prise en charge qui évolue trop peu et trop lentement*

Même si on constate de fortes disparités entre les territoires, l'offre de prise en charge se caractérise par une très grande stabilité, notamment entre



## L'offre de prise en charge

les deux principales catégories d'établissements de l'ASE, les foyers de l'enfance et les maisons d'enfants à caractère social. Ces structures représentent plus de 90 % de l'offre en établissement. Quelques évolutions tiennent au développement de formules innovantes qui, renonçant à la césure entre le milieu ouvert et le placement, permettent l'accueil ponctuel ou périodique d'un enfant hors de sa famille sans pour autant le sortir complètement de son milieu familial. La loi du 5 mars 2007 leur a fourni un support juridique adéquat. Certains départements ont même anticipé leur mise en place. Toutefois, ces initiatives restent trop marginales pour faire évoluer l'offre.

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

La difficulté à faire évoluer les structures traduit le caractère très contraint d'une offre largement héritée de l'histoire : la plupart des départements prennent appui sur des structures

qui disposent d'une grande légitimité du fait de leur enracinement. Les autorisations de fonctionner sont fréquemment anciennes. Celles accordées avant la loi du 2 janvier 2002 demeurent valides jusqu'en 2017.

Les autorités publiques se saisissent peu des outils créés par la réglementation pour la faire évoluer. La pratique de l'appel à projet ou le conventionnement pluriannuel sont rares. De surcroît, la plupart des départements appliquent les règles de la tarification d'une manière qui tend à la reconduction quasi automatique des moyens alors même que leurs marges de manœuvre sont déjà étroites puisque l'évolution des dépenses de personnel, qui représentent une part importante des budgets, dépend très largement de décisions nationales résultant de négociations avec les partenaires sociaux.

La reconduction des moyens s'observe en dépit d'une très grande différence des prix de journées des établissements d'accueil. La différence reflète sans doute des différences de prestations. Mais elles ne sont pas analysées, faute notamment d'un référentiel des prestations. Cette absence d'analyse contribue au maintien des écarts, y compris de ceux qui ne sont pas justifiés.

## Recommandations

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

→ bâtir, sur une base annuelle, un système national de collecte et d'exploitation des données concernant les services et établissements, à partir de toutes les sources disponibles ;

→ progresser dans l'analyse des disparités tarifaires et réduire celles qui ne sont pas justifiées par la nature des prestations fournies ;

Départements :

→ dresser des schémas départementaux de l'enfance à partir d'un diagnostic préalable en affichant des objectifs mesurables ;

→ peser sur l'offre, à partir d'une analyse des besoins non satisfaits, en révisant les autorisations trop anciennes, en développant des appels à projet et en systématisant les conventions pluriannuelles.

## 3 La qualité de la prise en charge

### Les prises en charge

#### *Les prises en charge à domicile*

Par leur caractère éducatif, les aides à domicile voire les aides financières constituent des mesures susceptibles d'éviter le placement des enfants et la rupture radicale qu'il occasionne dans la vie des familles. La faible part, au moins sur le plan financier, des aides à domicile dans l'ensemble des mesures de protection est donc paradoxale (moins de 12 % du coût des mesures). Les moyens consacrés aux aides à domicile restent très inférieurs à ceux mobilisés par les placements.

Le lien entre les aides financières et l'objectif de protection de l'enfance apparaît ténu. Ainsi les aides financières, au demeurant d'un montant modeste, s'apparentent plus à une aide sociale au sens large qu'à un outil articulé avec les autres prestations de la protection de l'enfance.

Qu'elles soient ordonnées par le juge (AEMO) ou mises en œuvre en accord avec les familles (AED), les actions éducatives à domicile se traduisent par l'intervention d'un travailleur social auprès des familles. Ces mesures constituent une forme de soutien épisodique dont le contenu et l'efficacité sont difficiles à apprécier.

Pour quantifier le temps passé auprès des enfants, le principal indicateur est indirect : il s'agit du nombre de mesures prises en charge par travailleur social. Dans les départements contrôlés, il est compris entre 30 et 40 mesures par éducateur. Le suivi du temps passé auprès des enfants, qui permettrait d'aller plus loin dans l'analyse de l'intensité des mesures d'action éducative, est rarement effectué. De surcroît, la définition d'un protocole précis de prise en charge déclinant les objectifs à atteindre reste trop peu répandue de sorte que le contenu exact de l'action reste incertain.

#### *L'accueil familial*

Le recours à des assistants familiaux connaît des difficultés en dépit de la professionnalisation de cette formule d'accueil engagée par l'État et les départements. En contrepartie d'exigences accrues en matière d'agrément et de formation, la rémunération des assistants familiaux a été revue à la hausse. La plupart des départements contrôlés ont anticipé cette évolution et attribuent aux assistants familiaux des rémunérations supérieures, parfois même très sensiblement, au minimum légal.

Malgré cet effort, les départements sont confrontés à des difficultés de

# La qualité de la prise en charge

recrutement, notamment dans les départements urbains, et à des profils d'assistants familiaux parfois mal adaptés aux enfants confiés. Les dispositifs de soutien, d'écoute et d'accompagnement pour les aider dans leur mission tardent à se généraliser.

## *Le placement en établissement*

La majorité des établissements ont le statut de maisons d'enfants à caractère social (MECS), mais leur diversité est grande. Elle est visible notamment dans les doctrines de prise en charge qu'incarnent les projets d'établissement. La qualité de ces documents est inégale, du simple rappel des règles à un véritable projet éducatif. Le projet peut conduire l'établissement à refuser d'accueillir certains jeunes, notamment les adolescents réputés difficiles, a fortiori s'ils ont commis des actes de délinquance. Les enfants placés sous protection et qui souffrent aussi de pathologies particulières trouvent difficilement une place en établissement. Les refus d'admission, rarement recensés, ne sont pas analysés alors qu'ils peuvent, parfois, être le signe d'une inadaptation de l'offre de prise en charge aux besoins avérés.

Certaines difficultés de gestion sont communes à un grand nombre d'établissements. C'est le cas des problèmes de recrutement et de gestion des personnels. Nombre d'établissements, notamment ceux qui prennent en charge des adolescents considérés comme plus difficiles, peinent à pourvoir l'ensemble

de leurs postes. De nombreux départements soulignent qu'ils doivent accueillir des enfants dont les caractéristiques auraient nécessité des prises en charge dans des structures sanitaires ou d'éducation spécialisée.

Il est essentiel de repérer très en amont les difficultés que connaissent certains établissements, sans attendre la survenue d'événements graves. Ceci nécessite l'amélioration des conditions du dialogue entre le département et les organismes gestionnaires, aujourd'hui trop centré sur la discussion budgétaire, et la mise en place d'une véritable politique de suivi et de contrôle.

## *La prise en compte des droits des familles*

Le placement en famille d'accueil ou en établissement comporte un risque de rupture avec les familles d'autant plus grand que sa durée est longue, d'où l'intérêt de respecter le droit des familles (droit de visite, actes usuels de la vie courante). L'examen des dossiers des enfants placés a mis en évidence des lacunes importantes dans le suivi des relations avec les parents. L'éloignement des familles est un facteur de difficultés supplémentaires mais certains départements ont pris des initiatives visant à les pallier.

## L'organisation du parcours des enfants

### *Le détournement de l'accueil d'urgence*

L'accueil d'urgence, généralement confié au foyer départemental de l'enfance, est souvent détourné de sa mission. Dans la plupart des départements contrôlés, la saturation des services d'accueil d'urgence et l'allongement de la durée des séjours sont le signe du maintien, dans ces services, de jeunes qui n'ont pas à y rester, maintien lié à l'impuissance ou au refus des autres établissements d'assurer leur prise en charge. Certains départements ont toutefois rationalisé l'accueil d'urgence en élaborant un cahier des charges et des procédures d'orientation permettant d'améliorer les relais de prise en charge.

### *Le parcours des enfants protégés*

Le parcours des enfants protégés, retracé dans leur dossier, est souvent long, marqué par des ruptures qui traduisent à la fois les difficultés propres du jeune, l'épuisement des structures sollicitées et l'incapacité à trouver une nouvelle solution adaptée. Dans les cas les plus complexes, faute d'avoir pu élaborer d'autre solution, des enfants confiés à l'ASE sont parfois remis à leur famille ou hébergés à l'hôtel avec le

soutien de travailleurs sociaux intérimaires.

### *La sortie des dispositifs*

La sortie des dispositifs de protection de l'enfance est cruciale ; l'appréciation de l'efficacité des dispositifs en dépend pour une large part. Certains départements ont pris des initiatives concernant cette étape et, s'agissant des enfants placés, pour faciliter le retour dans la famille. Cependant, de nombreux enfants restent l'objet d'une mesure de protection jusqu'à leur majorité car les difficultés qui ont justifié cette mesure perdurent. Au-delà de la majorité, le passage d'une logique de protection pour un mineur à une logique d'insertion et de responsabilisation d'un jeune adulte est toujours difficile. L'accompagnement de cette transition par les départements a pris des formes multiples qu'il faut encourager.

Pour assurer la cohérence de la prise en charge, la référence éducative exercée par l'ASE est une pratique qui s'est imposée avec le temps. Le « référent » apparaît comme l'interlocuteur principal de l'enfant et de sa famille, ainsi que des multiples professionnels qui interviennent autour d'eux. Mais, le trop grand nombre d'enfants suivis par référent vide fréquemment cette prestation de sens.

## Le contrôle et l'évaluation des structures

Le contrôle et l'évaluation des structures devraient contribuer à garantir la qualité des prises en charge. Or, tel n'est pas le cas.

Les contrôles effectués par les services des départements sont exceptionnels, alors que le président du conseil général a un pouvoir étendu en la matière. Dans la plupart des cas, la fonction de contrôle est considérée comme liée à la tarification. Les rares interventions de contrôle, limitées aux

établissements, excluent généralement les aides à domicile.

Ces missions sont également très peu investies par les services de l'État. Les rares contrôles d'établissements et de services restent centrés sur le secteur public, de moins en moins impliqué dans la prise en charge des mineurs en danger. Ces contrôles portent sur les établissements d'hébergement, rarement sur les services de milieu ouvert.

Au surplus, la coordination des différentes autorités investies de la mission de contrôle reste très limitée, malgré un effort récent que la PJJ tend à développer.

## Recommandations

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

→ définir avec précision le contenu et les objectifs des mesures de milieu ouvert, qu'elles soient administrative ou judiciaire ;

→ réorganiser les contrôles externes des structures, en développant des campagnes coordonnées des divers organes de contrôle de l'État et des départements, et faire aboutir les processus d'évaluation externe sous l'égide de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), pour mettre enfin en œuvre sur ce point la loi du 2 janvier 2002 ;

*Départements :*

→ renforcer l'accompagnement et le soutien aux assistants familiaux ;

→ élaborer des indicateurs et des tableaux de bord pour repérer les établissements dont la situation se dégrade : repérage des incidents, taux d'absentéisme du personnel, plaintes ou dénonciations, évolution des résultats scolaires des enfants ;

→ préciser les rôles respectifs du service de l'ASE et de la structure d'accueil s'agissant des relations des enfants accueillis avec leur famille ;

→ préciser les modalités de prise en charge des situations d'urgence, en réservant un quota de places adaptées et en fixant une durée maximale de séjour dans ces places.

## 4 L'articulation des responsabilités et le pilotage de la politique de la protection de l'enfance

Le partage des responsabilités en ce qui concerne la protection des mineurs en danger rend l'organisation du jeu des acteurs et l'exercice de fonctions communes indispensables.

### Les disparités territoriales

Sous réserve de la fiabilité des sources, les juridictions financières ont constaté d'indéniables disparités entre les départements. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale pour 1 000 habitants de moins de 21 ans varie de 9 à 38. Dans l'échantillon examiné, la dépense brute par habitant de moins de 21 ans s'échelonnait entre 213 et 681 euros. Depuis 2002, l'évolution des dépenses qui était en moyenne de 9 %, allait de 34 % à des chiffres négatifs. Ces disparités ne sont pas forcément anormales mais elles n'ont jamais été évaluées. Elles pourraient être le signe d'une inégalité d'accès à la protection.

### L'organisation du jeu des acteurs

#### *Les départements*

Les départements se fixent trop rarement des objectifs précis cohérents et détaillés dans leurs schémas. La prévention spécialisée (fondée sur le travail de rue) fournit un bon exemple de cette lacune. Dans la majorité des départements, elle est confiée à des associations. La nature des prestations attendues est rarement claire, les conventions d'objectifs et de moyens sont l'exception. La disparité des comptes rendus d'activité empêche toute évaluation sérieuse.

#### *L'Etat*

S'agissant de l'Etat, le principe d'indépendance des magistrats, l'empêche de définir a priori une ligne de conduite générale pour les juges des

# L'articulation des responsabilités et le pilotage de la politique de la protection de l'enfance

enfants. Mais cela ne devrait pas lui interdire de faire évoluer l'organisation des services judiciaires et la PJJ. Dans sa fonction normative générale, il doit évaluer si la réglementation en vigueur reste adaptée et la modifier le cas échéant. À cet égard, les constats ne sont guère satisfaisants.

Sur le plan de l'organisation, les responsabilités sont éclatées entre plusieurs directions du ministère des affaires sociales et du ministère de la justice, et le défenseur des enfants. Des objectifs précis n'ont pas été assignés aux administrations, comme en témoigne l'absence d'objectifs de performance dans les programmes des ministères sociaux et le fait que l'activité civile des tribunaux pour enfants n'est pas prise en compte dans l'activité civile des tribunaux de grande instance. Ces lacunes révèlent une insuffisance de stratégie qui est fréquente dans les politiques décentralisées, mais qui prend un relief particulier quand il s'agit d'exécuter des décisions de justice.

Cette défaillance de l'Etat est visible aussi en matière normative. Alors que la loi du 5 mars 2007 avait su mettre en place une démarche partenariale, des décrets d'application se font encore attendre et c'est une association (l'UNASEA) qui joue un rôle essentiel dans la démarche d'accompagnement de la réforme. La Cour observe au surplus que le fonds national pour la protection de l'enfance institué par la loi de 2007 n'est toujours pas doté, ce qui ne contribue pas à établir des relations confiantes entre l'Etat et ses partenaires.

De toutes les insuffisances de l'Etat relevées par l'enquête, la plus préoccupante concerne les conditions d'exécution des décisions de justice. L'exécution des décisions des juges des enfants relève principalement des départements. Mais l'Etat n'est pas organisé pour en assurer le contrôle sauf dans les cas peu fréquents où elle est confiée aux services de la protection judiciaire de la jeunesse. La Cour a relevé des situations difficiles qui se traduisent par des délais très excessifs dans l'exécution des décisions de justice. Ces délais excessifs tiennent souvent à l'absence de dialogue avec les partenaires, mais aussi à l'absence de moyen de régulation pour imposer une prise en charge.

## Les fonctions communes

### *La collecte des données*

La connaissance bute sur l'insuffisance des systèmes d'information dispersés et peu fiables. Les logiciels des tribunaux pour enfants sont en partie obsolètes, les données recueillies ne disent rien des délais d'exécution. Au ministère des affaires sociales, l'intérêt des enquêtes de la DREES est limité par le manque d'homogénéité des données recueillies par les départements et par l'insuffisance fiabilité des informations transmises, attestée par les contrôles des juridictions financières.



# L'articulation des responsabilités et le pilotage de la politique de la protection de l'enfance

## *L'évaluation*

Un système d'information statistique performant est une condition de l'évaluation de la politique de la protection de l'enfance. Il ne faut donc pas s'étonner que dans ce dernier domaine tout reste à faire. Malgré des enquêtes menées par le ministère de la justice ou quelques départements, le parcours des enfants en danger et leur devenir restent mal connus. Il n'existe aucun suivi longitudinal. Sauf exception, on ne dispose pas d'information sur la durée moyenne des mesures, leur enchaînement et l'avenir des jeunes au-delà de la majorité.

## *Le rôle de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED)*

La création de l'ONED en 2004 n'est susceptible d'améliorer la situation que si la position de cet organisme associant l'État et les départements est renforcée et s'il est lui-même doté de moyens humains et financiers à la hauteur des enjeux, ce qui n'est toujours pas le cas. Si l'ONED joue son rôle, l'effet bénéfique des observatoires départementaux créés par la loi de 2007 trouvera sa pleine signification.

## Recommandations

### *État et départements (le cas échéant dans le cadre de l'ONED) :*

→ faciliter la comparaison des dépenses entre départements, en fiabilisant le périmètre de la dépense d'ASE, en suivant les données relatives aux coûts et aux durées de prise en charge, et en développant l'analyse des facteurs explicatifs des variations de la dépense ;

→ suivre la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007, par une structure placée auprès du ministère des affaires sociales ou de l'ONED en accord avec l'association des départements de France ;

→ donner leur plein effet aux orientations de la loi du 5 mars 2007 pour que les observatoires départementaux soient effectivement coordonnés par l'ONED pour produire des données dans des délais qui ne dépassent pas l'année ;

→ donner à l'ONED un rôle et une organisation à la hauteur des enjeux ;

→ entreprendre des travaux d'évaluation sur l'impact, y compris après la sortie des dispositifs, des différents types de prise en charge, à partir d'indicateurs élaborés en commun et des données du panel des mineurs.

# L'articulation des responsabilités et le pilotage de la politique de la protection de l'enfance

## Etat

→ définir une notion de délai raisonnable d'exécution par les départements des décisions prononcées par les juges et assurer le suivi des délais effectifs ;

→ prévoir les conséquences qui pourraient être tirées du constat de délais excessifs, par exemple en aménageant la faculté, pour les services de l'Etat, de se substituer au département dans l'exécution des mesures, la charge financière restant à ce dernier ;

→ constituer et doter rapidement le FNPE, en le rattachant éventuellement à l'ONED ;

## Départements

→ préciser, dans les schémas départementaux, les axes stratégiques de la politique de protection de l'enfance.

# Conclusion générale

*Au terme de leur enquête les juridictions financières suggèrent une clarification du rôle de chacun et un effort d'amélioration de la qualité des prises en charge, sans bouleverser pour autant le système de la protection de l'enfance.*

*Toutes les professions au contact des jeunes doivent se mobiliser et faire converger les informations dont elles disposent vers le conseil général. Les parquets doivent jouer le rôle de filtre que leur attribue la loi pour éviter les saisines abusives de l'ordre judiciaire.*

*Les départements doivent assurer leur rôle central en définissant les axes de leur politique et la faisant appliquer aux partenaires associatifs par le biais des agréments, du conventionnement, du contrôle de la tarification et de l'appel à projet. L'Etat doit animer la politique d'évaluation en soutenant l'ONED. Il doit appliquer en ce qui le concerne la loi de 2007.*

*S'agissant des prises en charge, les juridictions financières ont relevé l'implication très forte des personnels. Pour que leurs efforts trouvent un plein aboutissement, elles suggèrent de mieux définir la notion d'informations préoccupantes qui sont à l'origine de la mise en œuvre des mesures. Ces mesures doivent être prises dans des conditions formelles irréprochables. La décision elle-même doit pouvoir s'appuyer sur des protocoles de prises en charge. Leur contenu qui reste très vague, doit être précisé et leur enchaînement anticipé. Enfin, quelle que soit la confiance placée dans les professionnels du milieu de protection de l'enfance, il est nécessaire de procéder à des contrôles et d'évaluer les résultats. Il est impératif que l'Etat s'attèle au développement des outils à cet effet.*

*Il faut mesurer l'efficacité d'une politique qui concerne la vie quotidienne de 300 000 enfants et leur famille et coûte quelque 6 milliards d'euros aux administrations publiques.*

**La version intégrale de ce rapport peut être consultée sur le site Internet de la  
Cour des comptes  
[www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)  
(pages "Cour des comptes" rubrique "publications")**