Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Une politique inadaptée au temps de l'enfant

Rapport public thématique

Synthèse

Novembre 2020

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction **5**

1 Un temps de la protection de l'enfance en décalage avec les besoins des enfants 9

2 Un pilotage défaillant, des ambitions législatives qui tardent à se concrétiser 11

3 Une réactivité des acteurs locaux insuffisante pour garantir la qualité de prise en charge des enfants 15

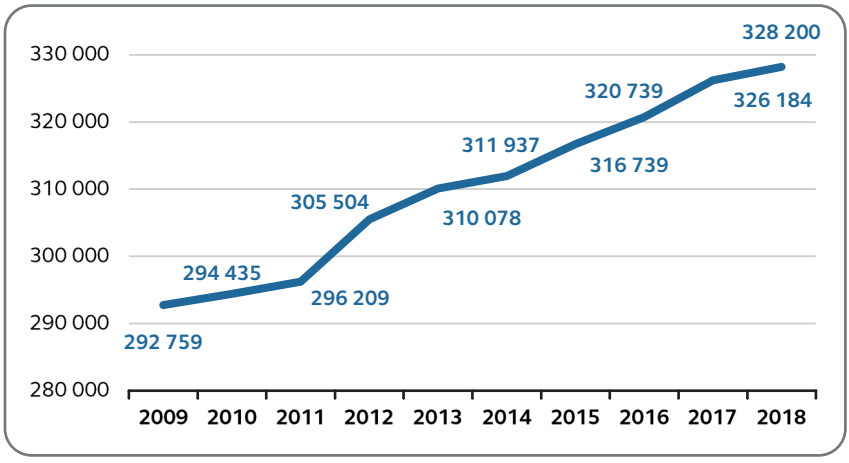
Recommandations **17**

Introduction

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

Le nombre d'enfants ayant bénéficié d'une mesure de protection ne cesse de progresser. Il atteint 328 000 fin 2018[1], ce qui représente une hausse de 12,1 % entre 2009 et 2018. Les mineurs non accompagnés (MNA) expliquent un tiers de l'augmentation du nombre d'enfants concernés : pour la seule année 2019, ce sont ainsi près de 17 000 jeunes reconnus mineurs qui ont été orientés vers les services spécialisés en vue d'une prise en charge. Globalement, l'État et les départements ont consacré 8,4 Md€ à la politique d'aide sociale à l'enfance en 2018[2], dont 7,99 Md€ à la charge des départements, en progression pour les collectivités de 23,7 % par rapport à 2009.

Nombre d'enfants concernés par une mesure de protection depuis 2009[3]

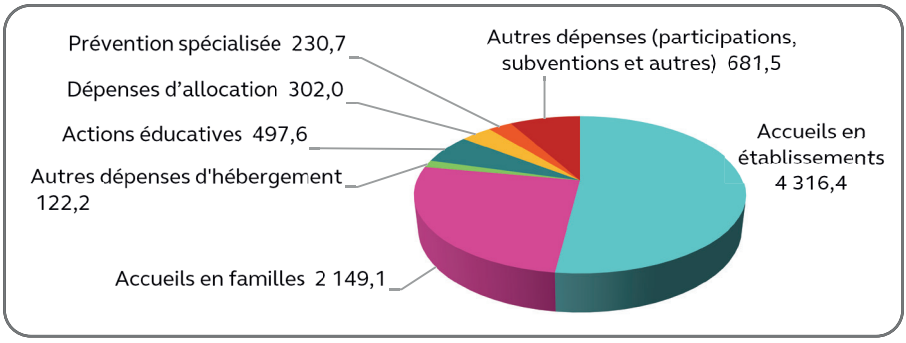


Source : 14ème rapport au Gouvernement de l'ONPE – année 2019

1 Mineurs et jeunes majeurs confondus.
2 Dernières données consolidées disponibles.
3 Source : Aide et action sociales en France – édition 2020, DREES.

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

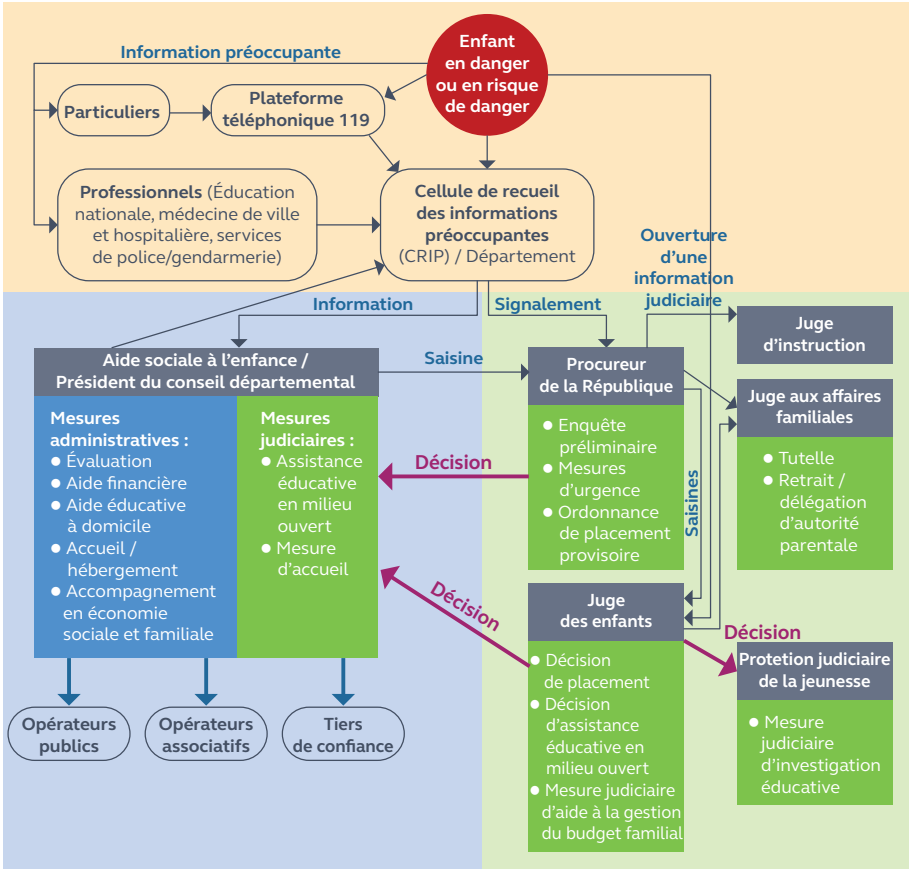
Répartition des dépenses brutes d'aide sociale à l'enfance en 2018 (M€)



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

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

L'organisation de la protection de l'enfance



Source : Cour des comptes

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

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

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

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

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

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

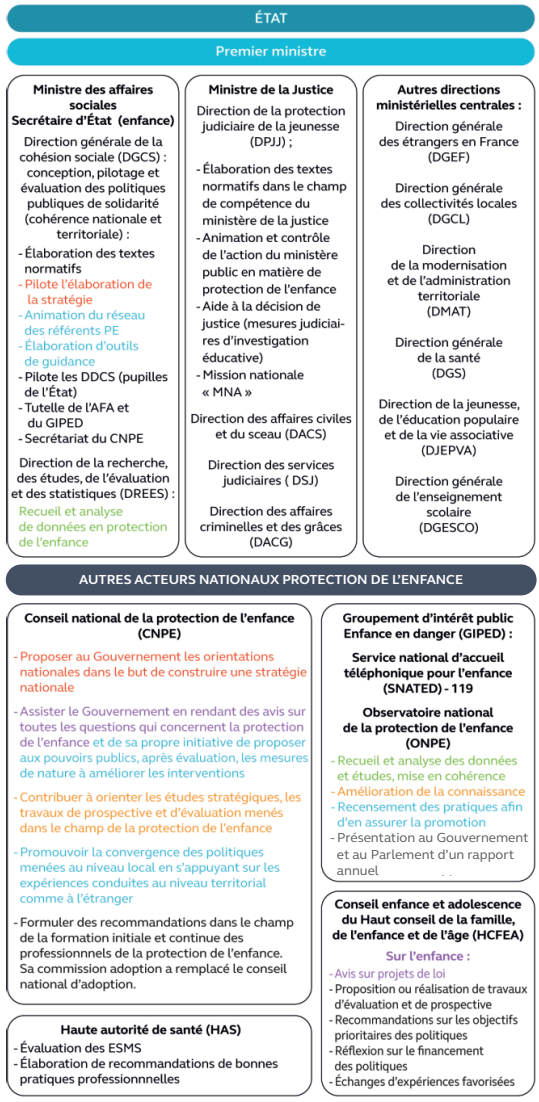
La France se caractérise par un faible développement des mesures de soutien à la parentalité et par l'absence d'évaluation des compétences parentales, contrairement à ce qui existe dans d'autres pays. Le recours à des dispositifs tels que la délégation d'autorité parentale ou le délaissement, introduits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

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

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

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

Acteurs nationaux de la protection de l'enfance



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

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

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

L'impulsion attendue du niveau national est freinée par la confusion des missions entre de multiples organismes – direction générale de la cohésion sociale, conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), groupement d'intérêt public Enfance en danger (Giped), Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. La création du CNPE, par la loi du 14 mars 2016, pourtant fortement attendue, a ajouté de la redondance dans le paysage institutionnel de la protection de l'enfance.

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

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

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

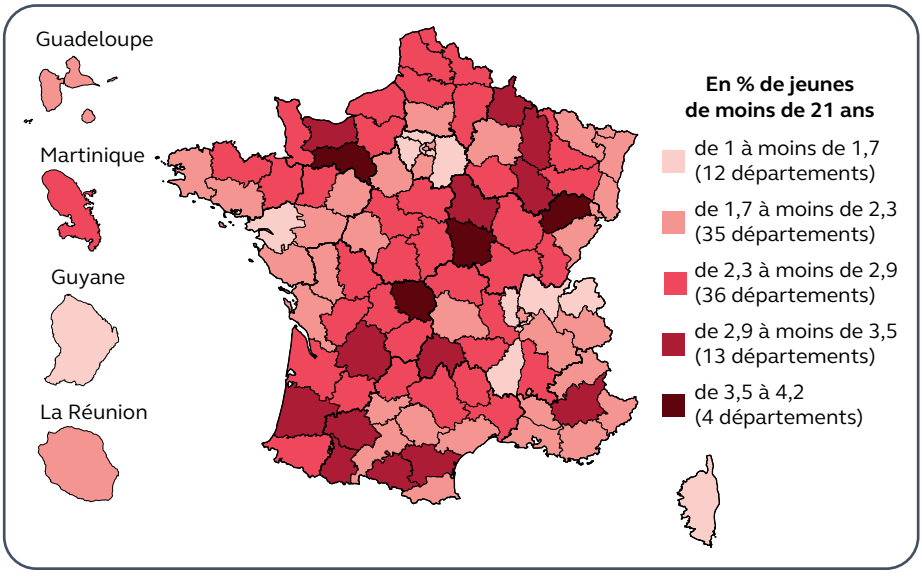
L'État, qui devrait être en mesure de garantir l'égalité de traitement des enfants protégés sur le territoire, n'assure pas ce rôle aujourd'hui. De fortes disparités de prise en charge existent entre les territoires. Ainsi, le nombre comme le type de mesures varient fortement d'un département à l'autre.

Par ailleurs, la coordination au sein des services déconcentrés de l'État est aujourd'hui inexistante sur ce sujet, de sorte que la complémentarité avec les politiques de santé ou d'éducation n'est pas assurée. Il est dès lors nécessaire qu'une coordination stratégique et opérationnelle s'instaure au sein des services déconcentrés de l'État sous l'égide du préfet de département pour permettre une plus grande mobilisation des acteurs. La crise liée à la covid 19 a montré que les faiblesses du pilotage dans le champ de la protection de l'enfance ont retardé la prise en compte de ce secteur par rapport à celui des personnes âgées ou en situation de handicap.

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

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

Taux de mesures d'aide sociale à l'enfance au 31 décembre 2018



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

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

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

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

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

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

Recommandations

Le récapitulatif ci-dessous est organisé en quatre thèmes.

Sur le pilotage national

1. Pour renforcer la connaissance et l'évaluation des politiques de protection de l'enfance, confier la mission exclusive de production de données statistiques sur la protection de l'enfance à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et développer l'évaluation par le biais d'études qualitatives et longitudinales sur le devenir des enfants protégés *(État)*.

2. Clarifier et simplifier le pilotage national de la protection de l'enfance en confortant par un mandat explicite le rôle de coordonnateur interministériel de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), en supprimant le conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) et en renforçant le rôle de l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) sur les missions d'animation de la recherche et des réseaux *(État)*.

Sur le pilotage territorial

3. Renforcer la gouvernance territoriale de la protection de l'enfance en désignant le préfet de département comme interlocuteur du président du conseil départemental et comme coordonnateur des services de l'État sur le territoire en matière de protection de l'enfance, en lien avec les autorités judiciaires *(État)*.

5. Renforcer le dispositif de contrôle des établissements et services de protection de l'enfance *(Départements)*.

6. Généraliser le recours à la contractualisation pluriannuelle entre le département et ses opérateurs *(Départements)*.

Sur la qualité de la prise en charge

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

7. Publier les délais de traitement des informations préoccupantes et d'exécution des décisions de justice *(Départements, État)*.

8. Renforcer le contenu du projet pour l'enfant en y intégrant l'évaluation des compétences parentales, un projet alternatif de moyen-long terme et l'examen du recours à la délégation d'autorité parentale *(Départements)*.

9. Préparer l'avenir des jeunes protégés en organisant un entretien systématique avant 16 ans, en favorisant les parcours de formation et d'insertion au-delà de 18 ans et en accompagnant si besoin leurs projets au-delà de 21 ans, et assurer un suivi exhaustif de leur devenir postérieurement à la prise en charge *(Départements)*.

Sur la situation des MNA

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