PREMIER MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité

l'ena
ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2020

TROISIEME CONCOURS

4ème épreuve d'admissibilité

QUESTIONS SOCIALES
(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve de questions sociales consistant en la rédaction d'une note d'analyse
et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve de questions sociales a pour objet, à partir d'une mise en situation au sein de l'administration, d'apprécier la maîtrise par le candidat des connaissances de base dans cette matière, sa compréhension des enjeux et sa capacité de relier les approches juridique, financière et institutionnelle pour construire une analyse et formuler des recommandations. Il ne s'agit pas d'une note de synthèse et la seule exploitation du dossier fourni ne permet pas de répondre à la question posée.

Cette épreuve n'est pas une épreuve de droit de la sécurité sociale ni de droit du travail mais suppose de disposer d'un socle de connaissances juridiques dans les deux grands domaines des politiques sociales :

- les politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- les politiques de protection sociale et de solidarité.

Elle doit permettre de mesurer la maîtrise par les candidats des principaux enjeux des politiques sociales (enjeux démographiques et sociétaux, financiers, de gouvernance, européens et d'efficacité).

Le dossier fourni en appui, qui ne dépasse par vingt-cinq pages, doit être utilisé par le candidat pour appuyer sa démonstration grâce à l'exploitation de documents de réflexion voire de données chiffrées. Le candidat doit faire preuve de cohérence et de clarté dans ses analyses et formuler des propositions argumentées et opérationnelles.

SUJET

Deux lois ont réformé la protection de l'enfance, en 2007 puis en 2016. En 2019, le gouvernement a présenté sa stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance afin de « garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits ».
De nombreux rapports et travaux, notamment parlementaires, montrent que la situation et l'organisation de la protection de l'enfance révèlent des dysfonctionnements préjudiciables à l'efficacité de cette politique. La question de la recentralisation de la politique de l'aide sociale à l'enfance peut être posée.

Conseiller(ère) technique auprès du Premier ministre, vous exposerez, dans une note, votre analyse pour repenser la gouvernance de cette politique publique.

« Reproductions effectuées par l'ENA avec l'autorisation du CFC (20, rue des Grands Augustins – 75006 PARIS) »

	Documents joints	**Pages**
1.	Articles L112-3 à L112-5 du Code de l'action sociale et des familles, *www.legifrance.gouv.fr*	1
2.	« Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 : Garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits », *www.solidarites-sante.gouv.fr* (extraits)	2 à 5
3.	« Chiffres clés en protection de l'enfance portant sur l'année 2017 », note d'actualité ONPE, février 2019, *www.onpe.gouv.fr*	6 à 13
4.	Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée Nationale par la mission d'information sur l'aide sociale à l'enfance, présenté par Alain Ramadier (Président) et Perrine Goulet (Rapporteure), députés (enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 3 juillet 2019), *www.assemblee-nationale.fr* (extraits)	14 à 19
5.	« La protection de l'enfance victime d'une stratégie à courte vue. », Jean-Pierre Rosenczveig, *www.lemonde.fr*, 23 janvier 2019 (extraits)	20 et 21

Liste des sigles :

AEMO :	Service d'action éducative en milieu ouvert
ANISS :	Agence des nouvelles interventions sociales et de santé
ARS :	Agence régionale de santé
ASE :	Aide sociale à l'enfance
CAMSP :	Centre d'action médico-sociale précoce
CASF :	Code de l'action sociale et des familles
CESE :	Conseil économique, social et environnemental
CIDE :	Convention internationale des droits de l'enfant
CIH :	Comité interministériel du handicap
CMP-IJ :	Centre médico-psychologique infanto-juvénile
CMPP :	Centre médico-psycho-pédagogique
CNPE :	Centre national de la protection de l'enfance
DACG :	Direction des affaires criminelles et des grâces
DACS :	Direction des affaires civiles et du sceau
DDASS :	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DGCL :	Direction générale des collectivités locales
DGESCO :	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGOM :	Direction générale des outre-mer
DIA :	Délégation interministérielle à l'autisme
DOM :	Département d'outre-mer
DMAT :	Direction de la modernisation et de l'administration territoriale
DPJJ :	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
IGAS :	Inspection générale des affaires sociales
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
MENA :	Mineur étranger non accompagné
MNA :	Mineur non-accompagné
ONPE :	Observatoire national de la protection de l'enfance
SDF :	Sans domicile fixe
TE :	Tribunal pour enfants

Document n° 1

Articles L112-3 à L112-5 du Code de l'action sociale et des familles,
www.legifrance.gouv.fr

- Partie législative
  - Livre Ier : Dispositions générales
    - Titre Ier : Principes généraux
      - Chapitre II : Politique familiale.

Article L112-3

- Modifié par LOI n°2016-297 du 14 mars 2016 - art. 1

La protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits.
Elle comprend des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, l'organisation du repérage et du traitement des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant ainsi que les décisions administratives et judiciaires prises pour sa protection. Une permanence téléphonique est assurée au sein des services compétents.
Les modalités de mise en œuvre de ces décisions doivent être adaptées à chaque situation et objectivées par des visites impératives au sein des lieux de vie de l'enfant, en sa présence, et s'appuyer sur les ressources de la famille et l'environnement de l'enfant. Elles impliquent la prise en compte des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives et la mise en œuvre d'actions de soutien adaptées en assurant, le cas échéant, une prise en charge partielle ou totale de l'enfant. Dans tous les cas, l'enfant est associé aux décisions qui le concernent selon son degré de maturité.
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.
Il est institué auprès du Premier ministre un Conseil national de la protection de l'enfance, chargé de proposer au Gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance, de formuler des avis sur toute question s'y rattachant et d'en évaluer la mise en œuvre. Ce conseil promeut la convergence des politiques menées au niveau local, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales. Ses missions, sa composition et ses modalités de fonctionnement sont définies par décret.

Article L112-4

- Créé par Loi n°2007-293 du 5 mars 2007 - art. 1 JORF 6 mars 2007

L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant.

Article L112-5

- Créé par LOI n°2016-297 du 14 mars 2016 - art. 2

En lien avec le schéma d'organisation sociale et médico-sociale prévu à l'article L. 312-4 pour les établissements et services mentionnés au 1° du I de l'article L. 312-1, un protocole est établi dans chaque département par le président du conseil départemental avec les différents responsables institutionnels et associatifs amenés à mettre en place des actions de prévention en direction de l'enfant et de sa famille, notamment avec les caisses d'allocations familiales, les services de l'Etat et les communes. Il définit les modalités de mobilisation et de coordination de ces responsables autour de priorités partagées pour soutenir le développement des enfants et prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives. Les modalités d'application du présent article sont définies par décret.

Document n° 2

« Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 : Garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits »*, www.solidarites-sante.gouv.fr* (extraits)

[…]

L'URGENCE A AGIR

Des inégalités de destin qui persistent ou qui se creusent

Les inégalités sociales et de santé au sein de la population française et particulièrement entre les enfants perdurent ou ont pu, sur certaines dimensions, se creuser et la période de la toute petite enfance est la plus emblématique :
■ 500 000 enfants de moins de 3 ans vivent sous le seuil de pauvreté.
■ La prématurité est 2 fois plus importante pour les enfants de salariés de services aux particuliers que pour ceux des cadres.
■ Seulement 5 % d'enfants issus de milieux défavorisés sont accueillis en crèche, contre 22 % des enfants issus de milieux favorisés.

Ces inégalités sociales ont une traduction très concrète au sein des dispositifs de protection de l'enfance : une étude de 2016 de la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) Auvergne-Rhône Alpes menée dans plusieurs départements montrait que 60 % des parents d'enfants confiés dont la situation est connue perçoivent les minimas sociaux tandis que les cadres et professions intermédiaires étaient nettement sous-représentés (12 % contre 44 % dans la population française).

Des réponses aux besoins des enfants et de leurs familles encore trop tardives et mal coordonnées

Dans leur rapport sur l'évaluation des politiques de prévention en protection de l'enfance, les inspections générales des affaires sociales, de l'éducation nationale et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche soulignaient qu'« une **politique de prévention reflète la plus ou moins grande capacité d'une organisation ou d'un système à agir sur les déterminants du risque** ».

La mission menée a ainsi souligné que l'accent mis sur la prévention constituait une **orientation nouvelle indéniable dans les schémas départementaux des politiques de protection de l'enfance**. Pour autant, le cadre opérationnel induit par la promotion des politiques de prévention reste encore assez peu lisible. Surtout, comme le note le rapport, le repérage précoce des « signaux faibles d'alerte », en amont de l'information préoccupante, est extrêmement limité et s'est réduit du fait d'un manque de croisement des informations, de travail entre les services les plus compétents pour réaliser ce repérage et la diminution des visites à domicile, outil essentiel de l'évaluation du contexte et de la situation familiale : l'ANISS soulignait ainsi dans une étude que **84 % des services de PMI indiquaient en 2018 que les professionnels intervenant à domicile ont moins de 2 jours dans la semaine pour réaliser cette mission**.

Le circuit des informations préoccupantes est lui-même utilisé tardivement et présente des failles importantes. Nous sommes incapables d'agir à temps pour des enfants en danger ou en risque de danger : **actuellement, pour 75 % des appels passés au 119 – Allo Enfance en Danger – il est**

demandé à l'appelant de rappeler plus tard faute de possibilité de traitement immédiat de la demande.

Les délais entre l'évaluation, la décision d'intervention et la mise en œuvre concrète de l'intervention peuvent parfois être très importants et rendent inefficace la protection. Avec un effet pervers d'intégration très large de la contrainte par les acteurs qui vont opter pour une solution en fonction des listes d'attente des différents dispositifs : en 2016, l'Observatoire du Pas de- Calais soulignait que 31 % des AEMO ont été mises en place dans des situations où une qualification de maltraitance est avérée.

Plus globalement, dans le cadre du questionnaire mené par la mission sur les délais d'exécution des mesures judiciaires, près de 40 % des départements répondant estiment que la capacité d'AEMO autorisée n'a pas évolué proportionnellement au nombre des décisions notifiées par le juge.

Les **départements et les associations ne sont pas restés pour autant inactifs pour innover et articuler les dispositifs à une réponse plus fine aux besoins des enfants** et de leurs familles et des territoires ont engagé des politiques très volontaristes de diversification : le manque de moyens ou les difficultés de coordination entre institutions ont cependant freiné ces évolutions et limité leur portée.

Sur le plan budgétaire, les dispositifs d'accompagnement restent très fortement inscrits dans une réponse curative et non préventive : **sur 7,8 milliards de dépenses de protection de l'enfance des conseils départementaux, plus de 6 milliards correspondent aux dépenses de placement**.

Des disparités territoriales marquées

La protection de l'enfance, politique décentralisée depuis 1983, met néanmoins en **relation étroite les conseils départementaux et les services nationaux et territoriaux de l'État dans un partage de compétences**, ainsi qu'un fort secteur associatif représentant les associations gestionnaires de dispositifs, de professionnels, d'anciens enfants protégés, de familles ou de plaidoyer en faveur des droits de l'enfant.

Les tentatives récentes pour relancer une politique volontariste de la protection de l'enfance, notamment autour de la mise en œuvre de la loi du 14 mars 2016, ont permis de réaliser des progrès dans l'encadrement des interventions et dans l'outillage des services, dans l'inscription des accompagnements dans une logique de parcours ainsi que d'actions visant à améliorer sa gouvernance et son pilotage.

Le rapport du nombre d'enfants accompagnés en protection de l'enfance par rapport à l'ensemble de la population de moins de 21 ans **varie de 1 à 4 entre les départements**. D'autres indicateurs laissent apparaître des écarts importants entre les territoires en matière de taux de judiciarisation des mesures.

La consultation des départements réalisée en 2018 sur l'application de la loi du 14 mars 2016 a permis de relever que **74 % des départements répondant reconnaissent que le projet pour l'enfant n'est pas systématiquement mis en œuvre pour tout enfant** bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance. Par ailleurs, seuls 50 % des projets pour l'enfant existant contiennent un volet santé.

Seuls 44 % des départements déclarent disposer d'un centre parental, qui protège l'enfant tout en accueillant aussi ses parents.

Ces disparités se retrouvent dans l'offre sanitaire et médico-sociale à destination des enfants les plus vulnérables. La mission IGAS relative aux CAMSP, CMPP et CMP-IJ de septembre 2018 souligne ainsi que le taux d'équipement en structures médico-sociales varie fortement d'un département à un autre. Par exemple, le taux de couverture en CAMSP varie de 0,2 à 8,7 sites pour 10 000 enfants de 0 à 4 ans, celui des CMPP de 0,2 à 7 structures.

Il est essentiel de noter des **disparités importantes** entre les niveaux de protection dans l'Hexagone et dans les Outre-mer. Selon l'INSEE, dans les DOM, ce sont près de trois familles sur dix qui sont monoparentales à La Réunion et quatre sur dix dans les Antilles. Il s'agit en particulier de femmes vivant seules avec leur(s) enfant(s). Les familles nombreuses représentent une part importante des familles situées dans les DOM, régions les plus jeunes du pays. 30 % des familles en Guyane sont constituées de trois enfants ou plus.

Des professionnels engagés mais en perte de repères

Le constat qui transparaît dans le débat public est celui d'une **perte de confiance** vis-à-vis de l'ensemble des institutions, privées comme publiques, dans leur capacité à faire respecter les droits essentiels et à remplir leurs obligations ou leur mission.

Le secteur de la protection de l'enfance dispose pourtant d'atouts considérables, à travers un engagement très fort des professionnels qui agissent au quotidien auprès des familles, qui déploient sur le terrain une énergie conséquente pour trouver des réponses concrètes à leurs besoins, tenter d'adapter les accompagnements à chaque situation.

Cependant, il est souligné une perte de confiance au niveau des acteurs de la protection de l'enfance eux-mêmes, à la fois les uns vis-à-vis des autres, et quant à leur capacité individuelle et collective à bien remplir des missions toujours plus complexes et exigeantes. Elle rejaillit sur les enfants et leurs familles, qui ressentent ce désarroi.

Les professionnels peuvent aussi se retrouver démunis pour répondre à des besoins plus spécifiques, notamment en ce qui concerne les personnes en situation de handicap, à défaut parfois d'outils, d'étayage, de moyens, de formations adaptées.
[…]

LE PILOTAGE ET LE SUIVI DE LA STRATÉGIE

L'installation d'un comité de suivi

La stratégie nationale de protection de l'enfance, portée par Adrien Taquet, Secrétaire d'État auprès d'Agnès Buzyn, sera pilotée par le Ministère des Solidarités et de la Santé, en lien étroit avec les autres ministères concernés :

- Le Ministère de la Justice (DACS, DPJJ).
- Le Ministère des Collectivités territoriales (DGCL).
- Le Ministère des Outre-Mer (DGOM).
- Le Ministère de l'Éducation nationale (DGESCO).
- Le Ministère de l'Intérieur (DMAT).
- Le Secrétariat d'État en charge des personnes handicapées (DIA, CIH).

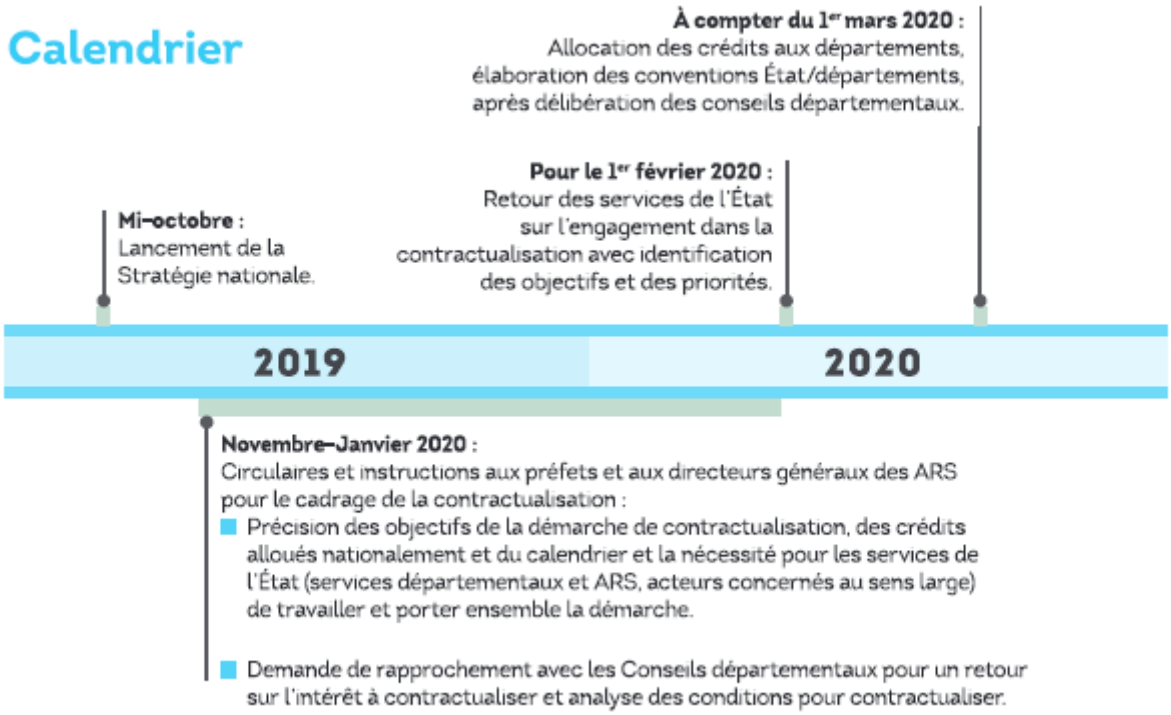
Sur des mesures plus spécifiques, les Ministères du Travail, des Sports, de la Culture et de l'Enseignement supérieur contribueront également aux travaux menés.

Un comité de suivi élargi sera installé.

L'objectif du comité est d'assurer le suivi de la contractualisation et de la mise en œuvre des mesures (respect des objectifs, des échéances fixées…). Il s'inscrit dans la continuité de la concertation nationale et de l'esprit d'implication de l'ensemble des acteurs.

Présidé par le secrétaire d'État en charge de la protection de l'enfance, il est composé :

- Des représentants des services de l'État.
- Des représentants des départements.
- Un ou des magistrats.
- Des représentants des enfants et des jeunes.
- Des représentants des associations et des établissements publics.
- Des représentants des professionnels.
- Des parlementaires.



Document n° 3

« Chiffres clés en protection de l'enfance portant sur l'année 2017 », note d'actualité ONPE, février 2019, *www.onpe.gouv.fr*

Note d'actualité

Chiffres clés en protection de l'enfance portant sur l'année 2017

FÉVRIER 2019

Chaque année, l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) est en charge de rassembler et diffuser quatre chiffres clés dans le champ de la protection de l'enfance. Ces indicateurs, retenus dans le cadre des travaux de la commission « Amélioration de la connaissance et développement de la recherche » du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), ont fait l'objet d'une première note en janvier 2018 sur les chiffres de l'année 2016.
Les chiffres de l'année 2017 publiés dans la présente note correspondent à la poursuite du travail engagé avec la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et les services du ministère de la Justice et du ministère de l'Intérieur.

Les quatre indicateurs retenus ont vocation à être diffusés tous les ans de manière à pouvoir mesurer *a minima* les évolutions suivantes :

1. Le nombre de mineurs et de jeunes majeurs suivis en protection de l'enfance.

2. Le nombre de mineurs ayant fait l'objet de la saisine d'un juge des enfants en protection de l'enfance.

3. Le nombre de mineurs décédés de mort violente au sein de la famille.

4. Les dépenses en protection de l'enfance.

1. ESTIMATION DU NOMBRE DE MINEURS ET JEUNES MAJEURS SUIVIS EN PROTECTION DE L'ENFANCE AU 31 DÉCEMBRE 2017

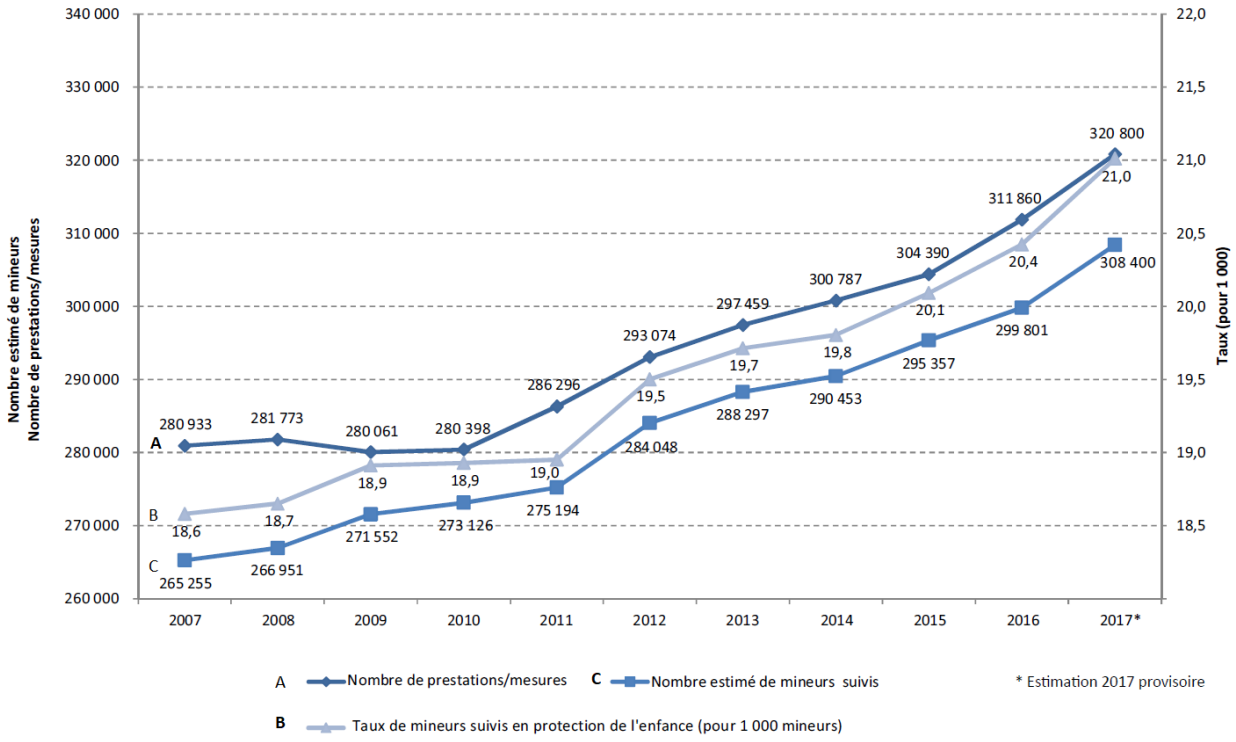
Depuis le douzième rapport annuel au Gouvernement et au Parlement, dans un souci de disposer des données les plus actuelles, et en partenariat avec le CNPE[1], l'ONPE produit l'estimation de la population des enfants et des jeunes suivis en protection de l'enfance à N - 1, soit au 31 décembre 2017 pour la présente note[2].

Cette estimation du nombre de mineurs suivis en protection de l'enfance est calculée à partir des données de la Drees, de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et du ministère de la Justice concernant l'activité civile des tribunaux pour enfants.

Ainsi, au 31 décembre 2017, le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une prestation ou mesure relevant du dispositif de protection de l'enfance est estimé à 308 400 sur la France entière (hors Mayotte), ce qui représente un taux de 21 ‰ des mineurs (figure 1).

Figure 1. Évolutions des suivis de mineurs en protection de l'enfance au 31 décembre (de 2007 à 2017)

Champ : mineurs (0-17 ans) faisant l'objet d'au moins une prestation/mesure en protection de l'enfance, France métropolitaine et départements et régions d'outre-mer (Drom), hors Mayotte.
Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimation de population au 1er janvier 2017, résultats provisoires arrêtés fin 2017), ministère de la Justice, calculs ONPE.



[1] Pour disposer des données les plus récentes sur l'estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs suivis en protection de l'enfance, l'ONPE utilise les résultats provisoires nationaux à N - 1 de l'enquête Aide sociale de la Drees. Ces données sont ensuite agrégées aux données du ministère de la Justice, puis les données sont consolidées pour supprimer les doubles comptes. Cette estimation a, par conséquent, un statut provisoire. Jusqu'au onzième rapport annuel, l'estimation était calculée à partir des données consolidées à N - 2 de ces trois producteurs de données.

[2] Cette estimation sera consolidée une fois transmis à l'ONPE les résultats définitifs (nationaux et départementaux) de l'enquête sur l'aide sociale départementale de la Drees, au premier trimestre 2019.

À cette même date, le nombre de jeunes majeurs concernés par une mesure de suivi est estimé à près de 20 600 sur la France entière, ce qui représente 8,7 ‰ des 18-21 ans, un taux en recul depuis 2013 (- 6 %).

ENCADRÉ 1 LES SOURCES DE DONNÉES UTILISÉES

- Drees. Enquête Aide sociale auprès des conseils départementaux. Disponible en ligne : http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/open-data/aide-et-action-sociale/article/l-enquete-aide-sociale-aupres-des-conseils-departementaux.
  Depuis les lois de décentralisation de 1983, transférant la plupart des compétences relatives à l'aide sociale aux départements (notamment l'aide sociale à l'enfance), les collectivités locales ont obligation d'élaborer et de transmettre à l'État les données statistiques relevant de ces compétences. Ainsi, depuis 1984, la Drees recueille chaque année auprès des conseils départementaux des informations sur les bénéficiaires des aides sociales, les personnels techniques de ces collectivités, et les dépenses relevant de l'aide sociale départementale. Concernant les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance (ASE), les informations collectées portent sur le type de mesures mises en place (action éducative à domicile ou en milieu ouvert, placement), le nombre d'enfants confiés à l'ASE, le nombre de placements directs, les types de placement (famille d'accueil, établissement, etc.). L'unité de compte étant la prestation/mesure au 31 décembre, un enfant peut être comptabilisé plusieurs fois puisqu'il peut bénéficier de plusieurs prestations/mesures.
- Ministère de la Justice. Activité civile des tribunaux pour enfants en 2017.
- Ministère de la Justice. Nombre de jeunes présents au 31 décembre 2017 en placement et milieu ouvert civils.
- Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Estimations de population au 1er janvier 2017 (résultats provisoires arrêtés fin 2017).

[...]

2. NOMBRE DE MINEURS AYANT FAIT L'OBJET DE LA SAISINE D'UN JUGE DES ENFANTS EN PROTECTION DE L'ENFANCE

En 2017, 104 239 nouveaux mineurs ont fait l'objet d'une saisine d'un juge des enfants[3], un chiffre qui a connu une très forte croissance en 2017 (+ 12,5 %, contre + 3 % en moyenne entre 2011 et 2016). Cette augmentation pourrait notamment être mise en lien avec celle observée concernant les mineurs non accompagnés reconnus par décision judiciaire[4] qui augmente de 85 % (14 908 personnes déclarées MNA en 2017 contre 8 054 en 2016).

Figure 2. Nouveaux mineurs au sujet desquels le juge des enfants a été saisi, selon l'origine de la saisine

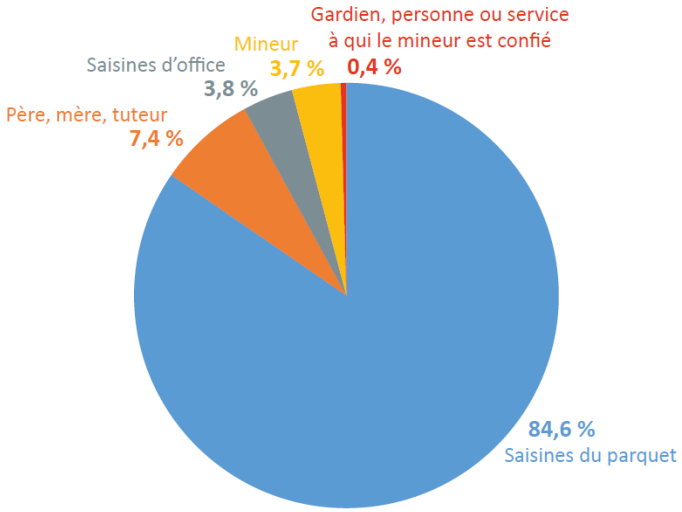
Champ : France métropolitaine et départements et régions d'outre-mer (Drom), hors Mayotte.
Source : ministère de la Justice/SG/SEM/SDSE/tableaux de bord des juridictions pour mineurs.

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	**87 315**	**79 233**	**77 928**	**78 287**	**81 075**	**79 927**	**81 928**	**82 849**	**85 905**	**89 331**	**92 639**	**104 239**
Saisines du parquet	68 381	62 524	62 379	64 321	67 347	66 869	68 961	70 052	72 540	75 692	78 377	88 178
Saisines d'office	7 465	6 067	5 639	4 777	4 757	4 445	4 349	4 168	4 141	3 929	3 963	3 984
Père, mère, tuteur	9 658	9 114	8 657	8 018	7 765	7 586	7 408	7 434	7 562	7 915	7 560	7 764
Mineur	832	685	649	629	721	629	864	868	1 332	1 456	2 330	3 861
Gardien, personne ou service à qui le mineur est confié	979	843	604	542	485	398	346	327	330	339	409	452

En 2017, les saisines du juge des enfants ont principalement pour origine le parquet (près de 85 % – figure 3). Notons toutefois la très forte augmentation du nombre de saisines ayant pour origine le mineur, passant de 2 330 en 2016 à 3 861 en 2017 (+ 65 %), contribuant pour une proportion importante à l'augmentation du nombre total de saisines du juge des enfants (figure 2).

Figure 3. Distribution des saisines du juge des enfants selon leur origine (2016)

Champ : France métropolitaine et départements et régions d'outre-mer (Drom), hors Mayotte.
Source : ministère de la Justice/SG/SEM/SDSE/tableaux de bord des juridictions pour mineurs.



[3] Lorsqu'un enfant est en danger ou en risque de danger au sens de l'article 375 du Code civil, le juge des enfants peut être saisi de la situation du mineur, soit par le procureur de la République, soit par le père, la mère ou le tuteur, soit par le service ou la personne auquel il a été confié, soit par le mineur lui-même. Un dossier est alors ouvert par le juge des enfants. Le nombre de 104 239 enfants correspond donc au nombre d'enfants dans l'année pour lesquels le juge des enfants est saisi en assistance éducative.

[4] Voir : Ministère de la Justice. *Rapport annuel d'activité : mission mineurs non accompagnés*. Paris : ministère de la Justice, mars 2018. Disponible en ligne : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RAA-MMNA-2017.pdf.

3. ESTIMATION DU NOMBRE D'INFANTICIDES ENREGISTRÉS EN 2017 PAR LES FORCES DE SÉCURITÉ

Dans le cadre du plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants et de sa mission de ***« mise en cohérence des différentes données et informations, [et d']amélioration de la connaissance des phénomènes de mise en danger des mineurs »*** (article L.226-6 du CASF), l'ONPE est chargé du recueil annuel des données relatives aux morts violentes intrafamiliales d'enfants et de la publication de ces statistiques.

En effet, aucun recensement des décès par mort violente au sein de la famille n'existe à ce jour, contrairement à d'autres pays (notamment avec l'existence de registres de décès). La difficulté d'obtenir cette donnée est en lien avec le fait que tous les décès résultant de violences intrafamiliales ne font pas nécessairement l'objet d'une procédure judiciaire et ne sont pas répertoriés nationalement lors de leur constat.

En l'état actuel des sources de données quantitatives existantes, l'ONPE s'appuie, depuis 2017, sur les données d'activité des services de police et gendarmerie, centralisées par le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI)[5], qui dispose d'une base victimes construite à partir des données figurant dans les procédures judiciaires enregistrées par les services de police et de gendarmerie.

Ainsi, à partir de la base victimes 2017, le SSMSI propose une estimation du **nombre de victimes mineures dont l'enregistrement en 2017 par les forces de sécurité est associé à des infractions d'homicides intentionnels et de violences suivies de mort sans intention de la donner**[6]. La sélection des victimes mineures est faite sur la variable d'âge des victimes d'homicide.

Les chiffres présentés ci-après, concernant les décès d'enfants dans le cadre intrafamilial, sont à interpréter avec précaution puisqu'ils ne révèlent qu'une partie du phénomène, celle portée à la connaissance des services de sécurité. En effet, selon certains chercheurs, tel Anne Tursz, le nombre de décès d'enfants dans le cadre intrafamilial serait fortement sous-estimé[7].

[5] Fin 2016, l'ONPE a organisé une réunion de travail avec le SSMSI, la Sous-direction de la statistique et des études du ministère de la Justice (SDSE) et la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), afin de déterminer la source de données qui permettrait d'approcher au mieux le phénomène des morts violentes d'enfants dans le cadre intrafamilial. Il est apparu à l'issue de cette réunion que la source permettant d'approcher au plus près le nombre de décès connus par le système judiciaire se trouve être le SSMSI.

[6] La liste des Natinf (natures d'infraction) correspondantes est fournie par la DACG (voir encadré 3). Une approche alternative sélectionnant les victimes décédées via la nomenclature des services de sécurité, à savoir via les index de l'État 4001 correspondant aux homicides ou aux coups et blessures volontaires suivis de mort, fournit les mêmes résultats.

[7] Tursz Anne. *Les oubliés : enfants maltraités en France et par la France*. Paris : Seuil, 2010, 420 pages. Cet ouvrage a fait l'objet d'une recension par l'ONPE dans sa revue de littérature La maltraitance intrafamiliale envers les enfants (ONPE, 2016. Fiche 9, p. 64-66). Disponible en ligne : https://oned.gouv.fr/system/files/publication/revue_web_liens_actifs.pdf.

Nombre de victimes mineures selon le lien avec l'auteur

En 2017, 100 mineurs victimes d'infanticides ont été enregistrées par les forces de sécurité, l'auteur pouvant être un membre de la famille ou une personne extérieure à la famille (figure 4).

Figure 4. Tableau du nombre de victimes enregistrées en 2017 dans le champ de l'étude selon l'index et le lien auteur-victime

Source : SSMSI (base des victimes de crimes et délits enregistrés par les forces de sécurité en 2017, extraction de novembre 2018).

	Lien auteur-victime		
Index	**Auteur parent ***	**Auteur sans lien familial**	**Ensemble**
Homicides	46	25	71
Coups et blessures volontaires suivis de mort	21	8	29
Ensemble	**67**	**33**	**100**

* Parent : père, mère, beau-parent, grand-parent, oncle, tante, membre de la fratrie.

Parmi ces mineurs, **67 sont décédés dans le cadre intrafamilial**, c'est-à-dire que l'auteur des faits se trouve être un parent (père, mère, beaux-parents, grands-parents, etc.)[8], contre 68 en 2016[9]. Les quelques personnes mises en cause « ayant autorité » sur l'enfant sont comptabilisées avec.

ENCADRÉ 3 NATURES D'INFRACTION RETENUES

Pour la production de ces chiffres, les natures d'infraction retenues sont les suivantes :

- Meurtre sur mineur de moins de 15 ans.
- Meurtre.
- Terrorisme, assassinat.
- Violence par ascendant ou personne ayant autorité sur mineur de moins de 15 ans causant la mort sans intention de la donner.
- Violence sur mineur de moins de 15 ans ayant entraîné la mort sans intention de la donner.
- Assassinat.
- Violence ayant entrainé la mort sans intention de la donner.
- Violence habituelle sur mineur de moins de 15 ans ayant entrainé la mort.
- Empoisonnement sur mineur de moins de 15 ans.
- Privation de soins ou d'aliments à mineur de moins de 15 ans causant la mort.
- Violence avec usage ou menace d'une arme ayant entraîné la mort sans intention de la donner.
- Administration de substance nuisible à mineur de moins de 15 ans causant la mort sans intention de la donner.
- Administration de substance nuisible à personne vulnérable causant la mort sans intention de la donner.

[8] La qualité de l'auteur présumé est repérée par deux moyens : soit par la qualification pénale retenue par le fonctionnaire qui rédige la procédure, qui retient une infraction dont le libellé même précise qu'elle a été commise par un ascendant ou personne ayant autorité sur la victime ; soit par l'intermédiaire d'une variable décrivant la relation auteur-victime enregistrée lors de la plainte, qui est bien renseignée par les forces de sécurité.

[9] Pour l'année 2017, contrairement aux chiffres publiés pour l'année 2016, le SSMSI ne distingue pas les auteurs « autres parents » (oncle, tante et membre de la fratrie) des auteurs « parents » (père, mère, beaux-parents, grands-parents). Par souci de comparaison, le chiffre de 2016 cité dans la présente note regroupe également les auteurs « parents » (67 auteurs) et les auteurs « autres parents » (1 auteur).

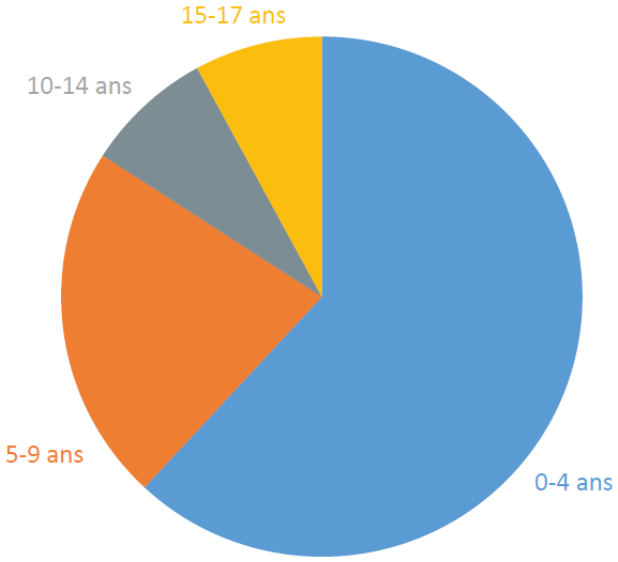
- Administration de substance nuisible par ascendant à mineur de moins de 15 ans causant la mort sans intention de la donner.
- Délaissement de mineur de moins de 15 ans causant la mort.
- Délaissement de personne incapable de se protéger suivi de mort.

Âge et sexe des victimes décédées

Concernant les décès d'enfants dans le cadre intrafamilial, trois enfants sur cinq étaient âgés de moins de 5 ans au moment du décès (figure 5). Par ailleurs, la répartition entre filles et garçons est plus déséquilibrée en 2017 qu'en 2016 avec 36 garçons et 30 filles victimes [10] contre respectivement 34 et 33 victimes en 2016.

Figure 5. Nombre d'enfants décédés dans le cadre intrafamilial enregistrés en 2017, selon l'âge des victimes au moment des faits

Source : SSMSI (base des victimes de crimes et délits enregistrés par les forces de sécurité en 2017, extraction de novembre 2018).
Note : ne sont pas comptabilisées 4 victimes dont les dates de naissance n'ont pas été renseignées.



[10] Lors de l'enregistrement le sexe d'une des victimes n'a pas été renseigné.

4. ESTIMATION DES DÉPENSES EN PROTECTION DE L'ENFANCE

Pour les besoins du CNPE, la Drees a mis à disposition de l'ONPE ses données provisoires en matière de dépenses départementales en protection de l'enfance avant même de les avoir publiées. Ces dépenses ne recouvrent pas les frais induits de la protection de l'enfance, difficiles à repérer dans les comptes administratifs des conseils départementaux.

En 2017, les dépenses brutes des départements pour l'aide sociale à l'enfance s'élèvent à **7,934 milliards d'euros** pour la France métropolitaine et les départements et régions d'outremer (Drom), hors Mayotte[11], des dépenses en augmentation de 2 % par rapport à 2016[12].

Les dépenses d'aide sociale à l'enfance comprennent celles liées aux mesures de placement (enfants confiés à l'ASE ou placés directement par le juge). Elles intègrent également les mesures d'action éducative en milieu ouvert et à domicile, les allocations mensuelles (secours, bourses et autres aides financières) et les mesures de prévention spécialisée. Elles prennent en compte les autres frais de placement, les participations, les subventions et les autres dépenses pour des actions en faveur de l'enfance. Toutefois, les dépenses brutes d'aide sociale à l'enfance ne tiennent pas compte des frais de personnel, à l'exception de ceux liés aux assistants familiaux.

Par ailleurs, les départements peuvent engager des recours en récupération auprès des bénéficiaires. S'ajoutent des recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales, des remboursements de participation et de prestation, des mandats annulés et des subventions.
En 2017, les conseils départementaux ont ainsi récupéré ou recouvré plus de 216 millions d'euros. Après déduction de ce montant, les dépenses nettes engagées par les départements au titre de l'aide sociale à l'enfance sont de 7,718 milliards d'euros.

[11] Il s'agit des données provisoires du volet « dépenses » de l'enquête Aide sociale de la Drees auprès des conseils départementaux. Dans cette enquête, les départements doivent fournir des informations issues de leurs comptes administratifs. Résultats disponibles en ligne : https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/etudes-et-resultats/article/le-ralentissement-des-depenses-d-aide-sociale-des-departements-se-confirme-en.
[12] Les dépenses départementales en protection de l'enfance s'élevaient en 2016 à 7,778 milliards d'euros, un volume légèrement moins élevé que les données provisoires que nous avons publiées en janvier 2018 qui faisaient état de dépenses s'élevant à 7,825 milliards d'euros.

Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)
Groupement d'intérêt public Enfance en danger
https://www.onpe.gouv.fr
BP 30302 – 75823 Paris Cedex 17
Tél : +33 (0)1 53 06 68 68 – Fax : +33 (0)1 45 41 38 01

Document n° 4

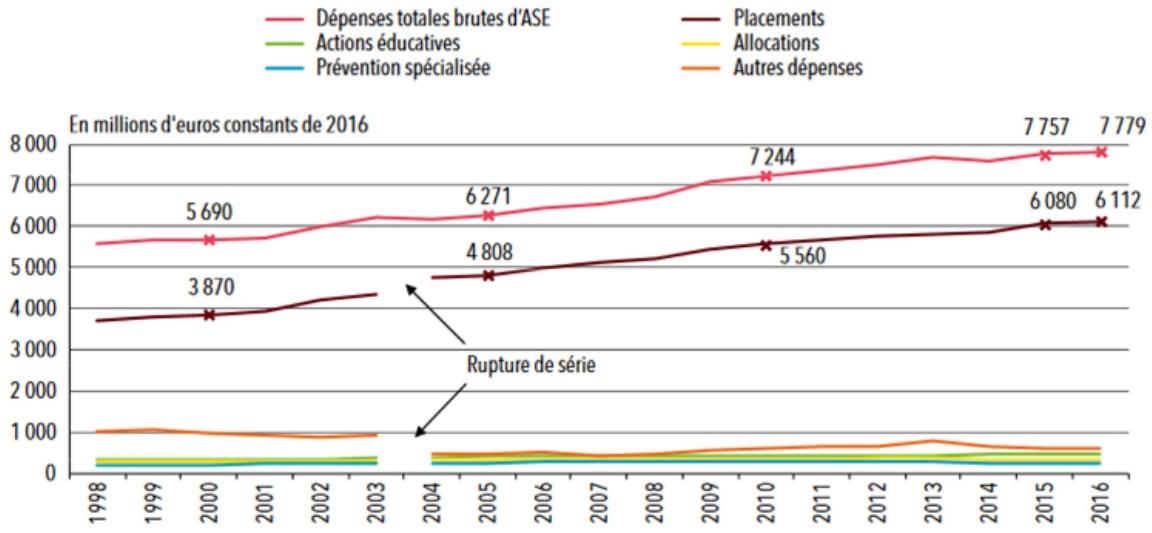
Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée Nationale par la mission d'information sur l'aide sociale à l'enfance, présenté par Alain Ramadier (Président) et Perrine Goulet (Rapporteure), députés (enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 3 juillet 2019), *www.assemblee-nationale.fr* (extraits)

[...]

C. UNE DÉPENSE PUBLIQUE MAL CONNUE MAIS SIGNIFICATIVE

Le rapport de l'ONPE indique qu'**en 2017, les dépenses des départements pour l'ASE se sont élevées à près de 8 milliards d'euros** (7,934 précisément), là aussi hors Mayotte. Ce montant a crû de 2 % par rapport à 2016, et de près de 40 % entre 1998 et 2016, comme l'illustre le graphique suivant.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE



Source : https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/22-10.pdf

Mais il s'agit là de dépenses « brutes », ne tenant en particulier pas compte de la rémunération des personnels administratifs, notamment des travailleurs sociaux. Au surplus, seules sont prises en compte les dépenses des départements, à l'exclusion notamment de celles engagées au titre de la protection de l'enfance par l'État (protection judiciaire de la jeunesse, par exemple). Ainsi, **le CESE évalue à environ 10 milliards d'euros le total des dépenses publiques engagées au titre de la protection de l'enfance**.

Le caractère très évaluatif de ce chiffrage illustre la **difficulté à disposer de données financières incontestables**, ce qui résulte de la diversité des coûts des mesures d'un département à l'autre, et d'une situation à l'autre. Le CESE indique ainsi que « *le prix de journée d'un établissement est en moyenne de 180/200 euros et de 100 euros* […] *en famille d'accueil* [et que] *10 ans de placement en établissement équivalent à 1 million d'euros* »

II. UNE GOUVERNANCE COMPLEXE, À RÉINTERROGER

La gouvernance de la protection de l'enfance est intrinsèquement complexe, car de nombreux acteurs y prennent part. À cette complexité intrinsèque s'ajoute le caractère décentralisé de l'ASE, induisant logiquement des différences sur le terrain. Ces différences, voire ces inégalités de traitement, étant difficilement tolérables compte tenu de la nécessité de faire prévaloir l'intérêt supérieur de l'enfant, des structures de coordination ont été instituées, comme pour « compenser » les effets de la décentralisation. Cette logique apparaît à bout de souffle, et doit amener à réinterroger sans tabou la gouvernance de la protection de l'enfance au regard de la décentralisation, car il s'agit d'une politique régalienne.

A. L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE A ÉTÉ DÉCENTRALISÉE AUX DÉPARTEMENTS AU DÉBUT DES ANNÉES 1980

1. Un bref rappel historique

Sans prétendre peindre une fresque pluriséculaire qui dépasse largement le cadre de ce rapport, on doit néanmoins rappeler que **la prise en charge par la collectivité des enfants privés de liens familiaux répond historiquement à un double impératif** : impératif de protection de la société contre des personnes désocialisées susceptibles d'en menacer l'unité, mais également – et sans doute de plus en plus avec le passage du temps – impératif de solidarité, inspiré par des raisons religieuses, puis morales et enfin philosophiques, pour caricaturer à grands traits.

« Laïcisée » au lendemain de la Révolution, la protection de l'enfance a logiquement été prise en charge par l'État central, selon la pratique jacobine alors incontestée. Les vicissitudes institutionnelles du grand XIXème siècle n'empêcheront pas l'élaboration progressive d'une législation protectrice des enfants : décret du 19 janvier 1811 concernant les enfants trouvés ou abandonnés et les orphelins pauvres, loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés, loi du 28 juin 1904 relative à l'éducation des pupilles de l'assistance publique difficiles ou vicieux. En dépit du caractère aussi policier que suranné de son titre, cette dernière loi a jeté les bases de la législation moderne, en confiant au préfet la tutelle des pupilles de l'État et en transférant à l'État la charge des dépenses d'assistance, jusqu'alors supportée par les hôpitaux et hospices.

Ce n'est que bien plus tard que naîtra une expression fréquemment usitée pour désigner les mineurs protégés, à savoir « les enfants de la DDASS » ; ce sont en effet les directions départementales des affaires sanitaires et sociales ([1]), placées sous l'autorité du préfet donc de l'État, qui pilotaient dans les territoires la politique nationale de protection de l'enfance. Si l'expression est parfois utilisée aujourd'hui encore, c'est doublement à tort : d'une part, parce que les DDASS ont disparu il y a près de 10 ans, remplacées par les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) ; d'autre part, et surtout, parce que **la protection de l'enfance est une politique décentralisée auprès des départements depuis le début des années 1980**.

[1] Créées en 1964, par la fusion des directions de la population et des affaires sociales, d'une part, et des directions de la santé publique, d'autre part.

L'article 37 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 ([2]) confie en effet au département la responsabilité et le financement du service de l'aide sociale à l'enfance, comme de manière plus générale les compétences d'aide et d'action sociales à destination de la généralité des publics concernés. En pratique, c'est à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 ([3]) que les départements sont véritablement devenus les pilotes de l'ASE.

2. Le conseil départemental, pivot de la gouvernance actuelle de la protection de l'enfance

● L'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) ([4]) dispose que **l'ASE est un service non personnalisé du département**, donc sans personnalité juridique distincte, chargé d'une série de missions. […]

[…]

Le même article précise que pour l'application de ses missions, le service de l'ASE peut faire appel à des organismes publics ou privés ou à des personnes physiques, dont il assure dans ce cas le contrôle. Autrement dit, **le conseil départemental peut gérer l'ASE directement – en régie – ou avec le concours d'établissements et de professionnels dûment habilités**. En pratique, s'il n'est pas rare que les départements gèrent directement l'accueil d'urgence par exemple, **les structures d'accueil sont le plus souvent associatives**, en relation contractuelle avec le conseil départemental. Par construction, l'accueil en famille nécessite le recours à des professionnels, salariés par le département, les **assistants familiaux**. Seul responsable du service de l'aide sociale à l'enfance, le département doit néanmoins gérer une **complexité de fait, intrinsèque à l'exécution déléguée d'un service public** (en l'espèce, auprès d'une pluralité de structures associatives et d'une multitude de familles d'accueil).

● Au-delà du seul service de l'ASE et de la potentielle multiplicité de ses exécutants, la protection de l'enfance au sens large fait intervenir des acteurs nombreux et divers, en relation plus ou moins étroite avec le département :

- la **justice**, encore à l'origine de la majorité des mesures mises en place par l'ASE (…), malgré la logique de subsidiarité introduite par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ;

- l'**éducation nationale**, première émettrice d'informations préoccupantes (…) ;

- les **professionnels de santé** dans toute leur diversité, soit dans la phase de détection des enfants en situation de danger, soit dans le suivi sanitaire et psychologique des enfants pris en charge par l'ASE (…) ;

- une administration centrale productrice des normes devant être appliquées par les départements, sans pour autant exercer une quelconque tutelle sur eux. Il s'agit de la **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**, et plus particulièrement de son bureau « Protection de l'enfance et de l'adolescence » ;

- la **protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)**, qui est en réalité le seul secteur de la protection de l'enfance dans lequel l'État exerce des compétences similaires à celles des départements.

[2] Complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
[3] Adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.
[4] Qui ouvre le chapitre Ier (« Service de l'aide sociale à l'enfance ») du titre II (« Enfance ») du livre II (« Différentes forme d'aide et d'action sociales ») de la partie législative du code.

Ce sont environ 140 000 jeunes qui sont suivis par la PJJ, dont 85 000 environ au pénal.

Le suivi consiste pour la majorité (53 %) en des mesures éducatives en milieu ouvert. Néanmoins, 4 % des mesures prises aboutissent à un placement, dans des établissements publics ou dans le secteur associatif habilité, sur le même modèle donc que l'ASE.

B. LA DÉCENTRALISATION ENGENDRE AUTANT DE POLITIQUES D'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE QU'IL EXISTE DE DÉPARTEMENTS.

● La Convention relative aux droits de l'enfant, également désignée sous l'acronyme CIDE (pour Convention internationale des droits de l'enfant) confie à l'État la responsabilité de la protection de l'enfance, comme c'est la règle usuelle en droit international. Son article 2 stipule en effet que « *les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune* ».

Cette responsabilité unique confiée par le droit international aux États devrait logiquement conduire à ce que la politique de la protection de l'enfance soit homogène sur l'ensemble du territoire national ; or, elle ne l'est pas.

● Le seul énoncé de la liste, même ramassée, des acteurs de la protection de l'enfance laisse entrevoir la complexité de sa gouvernance. À cet égard, le constat dressé par le CESE dans son rapport précité résume les propos tenus, sous une forme ou une autre, par la quasi-totalité des personnes auditionnées par la mission d'information, et traverse, presque comme un mantra, la littérature sur le sujet : « *Une telle complexité peut nuire à l'efficacité de la protection de l'enfance. Elle ne doit pas occasionner de différences de traitement, selon les départements, en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux des parents et des enfants. C'est pourtant ce qui est constaté, dans un contexte de tensions budgétaires et compte tenu de la variété des choix politiques des départements* ».

En soi, le constat de la diversité des pratiques entre départements n'a rien d'étonnant, s'agissant d'une politique décentralisée ; il est même d'une certaine manière conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 72 de la Constitution, qui dispose en son troisième alinéa que « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». Dès lors qu'une compétence est confiée à une collectivité territoriale, celle-ci peut l'exercer comme elle l'entend, dans le respect de la loi bien sûr, mais sans tutelle d'une autorité supérieure. Le seul contrôle exercé par l'État sur les actes des collectivités est un contrôle de légalité, opéré par le préfet, mais pas un contrôle de type hiérarchique, qui tendrait à s'assurer de la bonne exécution d'une politique publique définie au niveau national.

Corollaire de leur libre administration, les collectivités territoriales exercent les compétences qui leur sont conférées avec les moyens budgétaires dont elles disposent, le terme « disposent » revêtant ici un sens double : d'une part, les moyens des collectivités sont limités au budget voté par leur conseil élu, sans « droit de tirage » supplémentaire sur des crédits d'État leur permettant si besoin d'assumer des dépenses imprévues ; d'autre part, le conseil élu alloue librement les recettes dont il dispose à des dépenses dont il fixe librement l'ordre de priorité. En matière d'aide sociale à l'enfance, les départements sont donc contraints d'assumer les missions que la loi leur confie avec leur budget propre, ce qui peut s'avérer en soi difficile lorsqu'un département « pauvre » doit mettre en place des mesures d'ASE particulièrement nombreuses ([5]) ; et certains départements peuvent consacrer proportionnellement davantage de moyens que d'autres à l'ASE, selon leurs priorités politiques. L'analyse des réponses des conseils départementaux au questionnaire de la rapporteure, évoqué en introduction, montre une très grande disparité des budgets consacrés à l'ASE, dans un rapport du simple au triple (de 5,3 à 18,8 % du budget total sur l'échantillon étudié).

Avant toute chose, il faut préciser qu'il ne s'agit pas ici de porter un jugement sur les choix de tel ou tel département, la rapporteure étant bien consciente de la charge que représente pour chacun la gestion du service de l'ASE. L'objectif est simplement d'**interroger la compatibilité de cette diversité avec ce qui doit être *in fine* le seul objectif de la protection de l'enfance, à savoir la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant, avec une égale exigence sur l'ensemble du territoire**.

● Les diversités de pratiques face à des situations pourtant identiques, générées par le caractère décentralisé de l'aide sociale à l'enfance, sont trop nombreuses et variées pour faire l'objet, ici et sans doute même où que ce soit, d'une recension exhaustive. Comme l'indiquait lors de son audition la directrice de l'ONPE, « *les données montrent des disparités importantes entre les territoires. Quant aux phénomènes explicatifs, voilà une autre question, qui constitue un énorme travail de fond* ».

[…]

La question des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) est à elle seule une illustration des contradictions de la gouvernance de la protection de l'enfance, puisque leur création, nécessaire à l'amélioration de la gouvernance locale, est freinée par les problèmes de gouvernance nationale. Instaurés par la loi du 5 mars 2007 et renforcés par la loi du 14 mars 2016, les ODPE sont des structures ([6]) placées sous l'autorité du président du conseil départemental, et réunissant les différents acteurs de la protection de l'enfance afin de mutualiser les connaissances et les pratiques (…). Il s'agit donc de prendre en compte le caractère pluridisciplinaire et en conséquence « pluriadministratif » de la politique publique de la protection de l'enfance, au niveau local. Mais la mise en œuvre de cet outil de réponse à la complexité intrinsèque de la protection de l'enfance se heurte à une difficulté résultant du caractère essentiellement décentralisé de cette politique publique, puisqu'en 2018 seuls 74 départements avaient mis en place un ODPE (7 n'en ayant prévu aucun, 17 en ayant lancé la constitution et 2 ayant mis en place des observatoires plus larges assurant la mission des ODPE). Ces chiffres figurent dans le rapport précité de l'ONPE, qui est lui-même un organisme créé afin de disposer d'une vision consolidée au niveau national, que la décentralisation ne permet pas.

[…]

[5] Cf. infra la problématique spécifique des MNA.
[6] Légères, puisqu'il s'agit en pratique de réunions périodiques.

C. LA LOGIQUE DE COORDINATION NATIONALE D'UNE POLITIQUE DEMEURANT DÉCENTRALISÉE POURRAIT AVOIR ATTEINT SES LIMITES.

1. Des organismes nationaux ont été créés afin d'améliorer le niveau d'information et de tenter de mieux coordonner les actions de protection de l'enfance.

● La diversité des pratiques selon les territoires, et le déficit d'informations consolidées qui en résulte quasi-automatiquement, ont été constatées assez rapidement après la décentralisation. Le site Internet de l'ONPE ([7]) indique ainsi que dès les années 1990, « *le développement de l'observation et de l'évaluation dans le champ de la protection de l'enfance est apparu nécessaire* », plusieurs rapports publics ayant abouti aux constats suivants :

- « *des systèmes d'informations limités ;*
- « *des pratiques mises en œuvre en protection de l'enfance à travers les différentes prestations et les modes d'intervention peu référencées, avec une extrême diversité en fonction des services ou des territoires ;*
- « *des connaissances scientifiques faibles et sans capitalisation* ».

Ces constats ont abouti à la création de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) par la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance. Associé au Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (…), l'ONED, devenu **Observatoire national de la protection de l'enfance** avec la loi du 14 mars 2016, constitue le groupement d'intérêt public «Enfance en danger » (GIPED).

Aux termes de l'article L. 226-6 du code de l'action sociale et des familles, le GIPED est chargé « *d'exercer, à l'échelon national, les missions d'observation, d'analyse et de prévention des mauvais traitements et de protection des mineurs en danger* ». Au sein du GIPED, l'ONPE est chargé de collecter et de synthétiser l'information disponible concernant les différents aspects de la protection de l'enfance, auprès de l'ensemble de ses acteurs. […]

● La loi du 14 mars 2016 a institué, en plus de l'ONPE, un **Conseil national de la protection de l'enfance** (CNPE). Placé – du moins formellement – auprès du Premier ministre, le CNPE est « *chargé de proposer au Gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance, de formuler des avis sur toute question s'y rattachant et d'en évaluer la mise en œuvre* » (article L. 112-3 du CASF). Comme une allégorie de la difficulté à articuler gestion décentralisée de l'ASE et volonté de limiter les effets de la diversité induite par cette gestion, la loi précise que le CNPE « *promeut la convergence des politiques menées au niveau local, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales* ». […]

[7] https://onpe.gouv.fr/lhistoire

Document n° 5

« La protection de l'enfance victime d'une stratégie à courte vue. », Jean-Pierre Rosenczveig, *www.lemonde.fr*, 23 janvier 2019 (extraits)

La protection de l'enfance victime d'une stratégie à courte vue.

Indéniablement le dispositif de protection de l'enfance est en difficulté.

On peut, on doit s'attacher, aux dysfonctionnements institutionnels tels que ceux restitués récemment dans le reportage télévisé diffusé sur la 3. On trouve dans les violences institutionnelles observées des faiblesses humaines classiques, mais qui se développent d'autant plus que les services sont en manque de personnels, en défaillance d'encadrement, en flux tendus. On peut, on doit faire le procès des personnes, mais on ne manquera pas également d'interroger ce qui a conduit une nouvelle fois à ce type de débordements qui, pour n'être pas généralisés, sont réels et ne doivent d'aucune manière être niés ou minimisés.

Car fondamentalement le dispositif actuel est en grande fragilité et pas nécessairement protecteur pour les enfants qu'il a en charge ou pour lesquels il devrait intervenir. Plus grave encore, on peut craindre pour les années qui viennent pour les enfants qui en pâtissent aujourd'hui.
On doit s'inquiéter que tant de mesures civiles comme pénales prononcées par des magistrats, ne soient pas mises en œuvre (conf. la position de 250 juges des enfants dans la foulée du T.E. de Bobigny); que les mesures d'investigation qui s'imposent pour bien comprendre une situation d'enfant en danger ne soient pas diligentées en temps et en heure et que trop de mises à l'abri qui s'imposent sur ordre judiciaire ou à la demande de parents ou d'enfants ne soient pas effectuées comme il le faudrait. On en est à penser qu'un accueil à l'hôtel est le moindre mal !

On doit être choqué, scandalisé, mais il y a plus grave encore : **tous les dispositifs de prévention des difficultés familiales et sociales sont désormais dans le rouge.**

De longue date – 1970 – le service social scolaire, le service de santé scolaire, la psychiatrie infanto-juvénile sont exsangues, mais aujourd'hui la Protection Maternelle Infantile indispensable dans « les quartiers » souffre, la Prévention spécialisée a déjà disparu de 17 départements et trop enfants porteurs de handicap ne trouvent pas une réponse adaptée à leurs besoins, soins et scolarité. Doit-on ajouter que la pédiatrie elle-même traverse une crise d'effectifs sérieuse ?

En d'autres termes, tous les dispositifs de proximité sur lesquels les parents les plus modestes ou en difficulté pouvaient s'appuyer sont en voie de s'estomper les laissant seuls avec des situations qui ne peuvent que s'aggraver. L'enfant en difficulté à la maison et/ou à l'école va voir un fossé se creuser entre lui et les autres ; l'enfant en quête d'une autorité protectrice sécurisante va se retrouver dans des situations de toute puissance multipliant très tôt le passage à l'acte avec des pratiques d'auto-destruction ou d'agression sociale.

Il ne s'agit pas de noircir le tableau en avançant que tout le dispositif est bloqué. Il fonctionne au quotidien et mieux que beaucoup, y compris des professionnels le croient. Ainsi si 24 % des SDF sont issus de l'ASE, l'immensité des enfants ayant croisé l'ASE ne sont pas des SDF ! La rupture de la chaine de l'exclusion est bien plus fréquente qu'on le prétend. Et au risque d'en surprendre, quand beaucoup affirment que la machine ASE maintient la chaine de l'exclusion, en vérité somme toute peu d'enfants de l'ASE retrouvent leurs propres enfants confiés à l'ASE, preuve que la plupart des familles réussissent à s'autonomiser des services sociaux.

D'évidence la charge que l'ASE – et donc les départements – doit assumer depuis 20 ans s'est alourdie quand d'une manière générale la charge des conseils départementaux a explosé.

On doit y voir l'impact de « la crise », mais l'arrivée de jeunes personnes migrantes sans accompagnement parental, mineurs ou pas, y a contribué en faisant peser sur les départements une charge financière importante qu'on peut chiffrer aujourd'hui à 800 millions sur un budget d'un peu moins de 8 milliards d'euros. En 2018, 17 000 des enfants accueillis étaient des mineurs étrangers isolés. Cette pression explique en partie mais pas en totalité que la hausse d'enfants accueillis physiquement sur l'année soit désormais de 170 000 enfants quand ils étaient de 135 -140 000 voici 5 ans.

Dans le même temps le budget des ASE a certes cru – quand d'autres fléchissaient -, mais pas à due concurrence des besoins. Cette croissance est désormais érodée. Dès lors il apparait bien qu'au regard des 350 000 enfants en charge – aux 170 000 accueillis s'ajoutent les 150 000 vivant chez eux suivis par des services sociaux et ceux qui bénéficient d'une aide financière – les moyens mobilisables pour chaque situation ont décru. Force est de dire qu'aujourd'hui la protection de l'enfance est impactée elle aussi par la crise des budgets publics.

Les torts entre l'Etat et les départements sont partagés. Il ne sert à rien de les opposer quand ils sont en co-responsabilité. L'Etat ne tient pas et de longue date ses engagements propres (les mesures pénales, la santé scolaire et la médecine scolaire, etc. relèvent de son budget) ; il s'est désengagé en 2008 des jeunes majeurs, surtout il n'a pas aidé en temps utile et à sa juste mesure à la prise en charge des MENA, voire il a dénié ses responsabilités depuis 1995 – sur une question d'enjeu national. Les départements ont aussi leurs limites dans les choix effectués, mais objectivement tous n'ont pas les mêmes moyens et les mêmes stratégies (conf. les disparités sur les aides financières aux familles précaires). Ajoutons que le secteur associatif habilité, bras armé de la protection de l'enfance d'Etat et départementale, sans lequel les administrations seraient mains quasiment nues, demeure très dépendant de la puissance publique. Il n'a quasiment jamais de ressources propres et il travaille presque exclusivement sur mandat. Il pâtit du manque d'articulations au sein de la puissance publique. Plus que jamais il lui faut développer sa capacité d'auto-financement pour avoir un secteur humanitaire propre.

Il est grand temps de se sortir de ce piège dans lequel nous sommes car le réveil à échéance de 5 à 10 ans risque d'être gravissime. On l'a vu avec la montée de l'embrigadement chez des jeunes laissés généralement à la dérive voici une bonne dizaine d'années.

Une vraie politique de protection de l'enfance s'impose qui, elle-même, soit le sous-ensemble d'une politique globale de l'enfance. Le combat contre la pauvreté et pour l'accès assuré de tous les enfants dès le primaire aux fondamentaux […] est insuffisant !

Tout simplement il faut que l'enfance redevienne explicitement un sujet de politique publique et que, sous la férule de l'Etat s'engageant et tenant ses promesses – et déjà d'un ministre -, collectivités territoriales et secteur associatif habilité trouvent leur place et assument leur mission en formant le souhait que la société civile soit mieux mobilisée qu'elle l'est aujourd'hui : la protection de l'enfance ne peut pas être le fait que des professionnels et des institutions publiques ou privées.

Projetons-nous avec lucidité ! Une société à l'américaine se dessine avec une partie de la population abandonnée à elle-même, libéralisme oblige, ou au dispositif caritatif. La fin des missions de service public est à nos portes, ici plus qu'ailleurs. Le dispositif est fragile et peut s'effondrer. Et encore plus qu'il est souvent mal connu de la population, des médias et des politiques eux-mêmes.