

Dispositif Olinpe : quelles sont les difficultés et les besoins exprimés par les départements sur le dispositif de transmission des informations en protection de l'enfance ?

JUIN 2017



La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a prévu la transmission d'informations relatives à la protection de l'enfance à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) et à l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE). Les modalités de cette transmission d'informations sont fixées par le décret du 28 février 2011.

En son article 6, la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant réaffirme le dispositif d'observation longitudinale, individuelle et nationale en protection de l'enfance (Olinpe) piloté par l'ONPE et le modifie en le fondant désormais sur les prestations et mesures (hors aides financières), et non plus sur l'information préoccupante (IP). Aussi, le périmètre d'observation est élargi au recueil des informations relatives aux jeunes majeurs faisant l'objet d'une mesure ou d'une prestation de protection de l'enfance. La nature des données à transmettre était initialement déterminées par le décret du 28 février 2011 et le sont dorénavant par le décret du 28 décembre 2016.

Les principaux objectifs du dispositif Olinpe sont de contribuer à la connaissance de la population des mineurs et jeunes majeurs pris en charge en protection de l'enfance et de faciliter la continuité des actions mises en œuvre au titre de la protection de l'enfance. Une fois par an, les conseils départementaux doivent transmettre à l'ONPE une base de données regroupant l'ensemble des données relatives aux mineurs et jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure et/ou prestation en protection de l'enfance décidée, débutée et terminée

dans l'année dans le département. Les données, individuelles, anonymisées et longitudinales, doivent permettre de reconstituer les parcours des mineurs et des jeunes majeurs dans le dispositif de protection de l'enfance.

La mise en œuvre de ce dispositif d'observation nécessite que des agents ayant une bonne connaissance de la démarche soient dédiés à cette mission et que l'outil informatique soit opérationnel – qu'il soit, notamment, paramétré de sorte à prendre en compte toutes les informations visées par le décret.

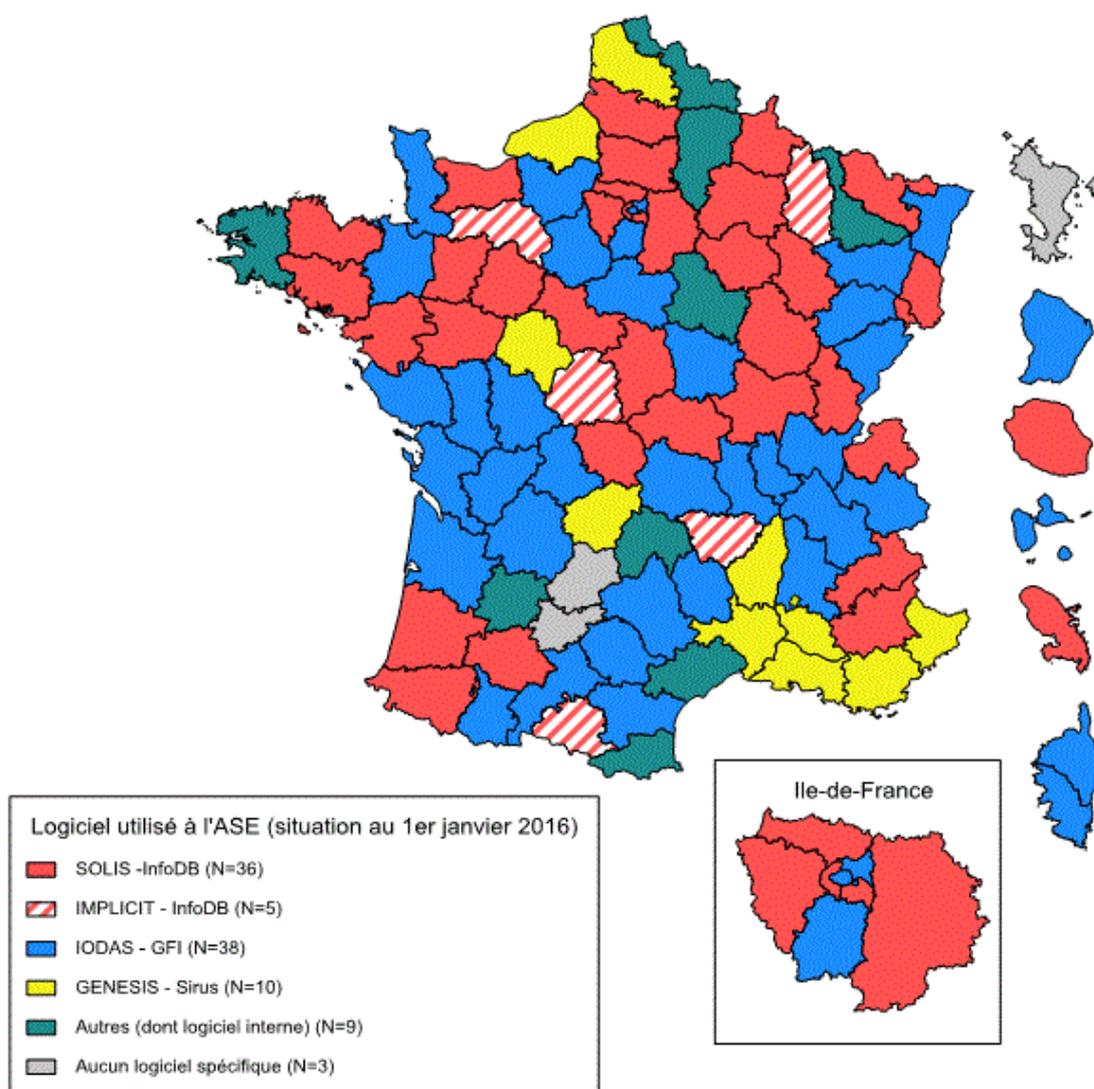
Dix ans après l'adoption de la loi du 5 mars 2007 et six ans après le décret du 28 février 2011, les départements sont engagés dans ce dispositif à des degrés plus ou moins avancés puisque, depuis 2012, 40 départements ont été en mesure de transmettre au moins une base de données. Aussi, afin d'améliorer et d'accompagner le dispositif de remontée des informations, le ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes a souhaité mettre en place un plan d'actions.

Pour engager ce plan, en décembre 2016, l'ONPE a transmis un questionnaire portant sur le dispositif Olinpe aux directeurs enfance-famille des 101 départements. L'objectif est de recueillir des éléments sur la mise en place du dispositif de transmission des données en tant que telle, sur la saisie des informations dans les logiciels métier, sur les requêtes, la mise en place du module d'extraction afin d'identifier les principales difficultés et obstacles que rencontrent les départements dans la mise en œuvre du dispositif. Il s'agit également d'identifier les besoins des départements et de lancer des pistes de réflexion sur les éventuels leviers permettant de surmonter ces difficultés. Ce questionnaire a été transmis aux départements dans un contexte particulier : bien qu'il ait été envoyé aux départements avant la parution du décret du 28 décembre 2016, la plupart des départements y ont répondu après sa parution. Néanmoins, l'ensemble des questions concernant le dispositif Olinpe tel qu'il était défini dans le décret du 28 février 2011.

Les résultats préliminaires ont été présentés lors de la journée nationale relative au dispositif d'observation en protection de l'enfance organisée par l'ONPE le 7 mars 2017.

Cette note d'actualité présente les résultats des questionnaires des 72 départements y ayant répondu. Comme illustré par la [carte 1](#) et le [tableau 1](#), ces départements utilisent différents logiciels métier.

Carte 1. Répartition des logiciels utilisés à l'ASE au 1^{er} janvier 2016



Source : ONPE.

Tableau 1. Nombre de départements ayant répondu au questionnaire, par type de logiciel utilisé pour la transmission des données en protection de l'enfance en 2016, et nombre de départements connus utilisant ces logiciels.

| | Répondants | Utilisateurs |
|------------------|------------|--------------|
| Iodas | 31 | 38 |
| Solis | 24 | 36 |
| Genesis | 6 | 10 |
| Implicit | 5 | 5 |
| Logiciel interne | 5 | 9 |
| Autre | 1 | 2 |
| TOTAL | 72 | 100 |

Sources : enquête sur le dispositif Olinpe, calculs ONPE.

1. Saisie sur les logiciels métier et connaissance des informations par l'ASE

La saisie des informations est effectuée par le personnel administratif pour la totalité des départements (tableau 2). Pour 22 départements, les travailleurs sociaux sont également en charge de la saisie des informations et, pour 3 départements, celle-ci peut être effectuée par une autre personne (cadres en territoire, psychologue, responsable de secteur ASE, etc.).

Tableau 2. Saisie des informations sur les logiciels métier effectuée par :

| | Nombre de départements |
|-------------------------|------------------------|
| Personnel administratif | 71 |
| Travailleur social | 22 |
| Autre | 3 |

Questions à choix multiples : plusieurs réponses possibles

Non réponse (NR) = 1

Sources : enquête dispositif Olinpe, calculs ONPE.

Les informations peuvent être saisies au sein de la Crip (dans 61 des départements répondants), au sein du service ASE (58 départements) ou de l'unité territoriale (51 départements) (tableau 3). Pour 36 départements la saisie des informations se fait simultanément à ces trois niveaux et pour 23 départements à deux niveaux, principalement l'ASE et la Crip (tableau 4).

Tableau 3. Saisie des informations sur les logiciels métier effectuée au sein de :

| | Nombre de départements |
|-----------------------------|------------------------|
| Unité territoriale | 51 |
| Service ASE | 58 |
| Crip | 61 |
| Autre service départemental | 9 |

Questions à choix multiples : plusieurs réponses possibles
NR = 0

Champ : 72 départements

Sources : enquête dispositif Olinpe, calculs ONPE.

Tableau 4. Nombre d'instances territoriales de saisie

| | Nombre de départements |
|--------------------|------------------------|
| Saisie à 1 niveau | 9 |
| Saisie à 2 niveaux | 23 |
| Saisie à 3 niveaux | 36 |
| Saisie à 4 niveaux | 4 |
| TOTAL | 72 |

NR = 0

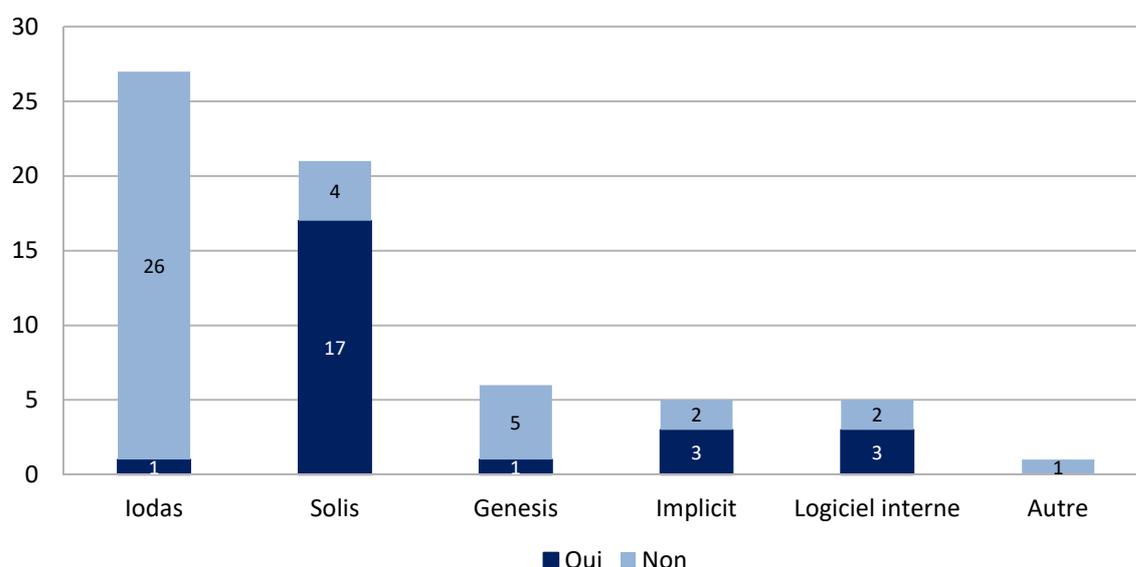
Concernant le contenu de la saisie, 20 départements ont déclaré avoir connaissance de l'ensemble des informations concernant les enfants et leurs mesures/prestations conformément au décret du 28 février 2011. Dans la majorité des départements, seuls les travailleurs sociaux recueillent ces éléments, et l'ASE n'en a connaissance que lorsqu'ils sont saisis dans le logiciel métier – ce qui implique que les champs et items soient prévus dans

l'outil. C'est le cas pour 25 départements dont le logiciel métier propose un champ de saisie pour toutes les informations visées par le décret du 28 février 2011 (graphique 1). Pour d'autres départements, il se peut que l'ensemble des modules n'aient pas été livrés, et toutes les occurrences requises ne peuvent alors pas être saisies, principalement les informations sur la scolarité, l'emploi, le logement, les ressources, le cadre familial et social du mineur et la nature du danger. Néanmoins, selon les éditeurs de logiciel, les prochaines migrations et mises à jour logicielles devraient permettre la saisie des informations visées par le décret, notamment chez les utilisateurs Iodas et Genesis.

Certaines informations ne sont saisies que pour un certain type de mesures (par exemple la scolarité qui n'est saisie que dans le cas des placements, conduisant à une connaissance partielle des situations).

Afin d'inciter les professionnels à recueillir et transmettre les informations, 18 départements ont mis en place des fiches-types recensant les informations sur les situations des enfants selon les modalités du décret du 28 février 2011. Néanmoins, ces fiches de recueil ne reprennent que rarement l'ensemble des thématiques du dispositif Olinpe et ne sont principalement utilisées qu'à l'issue de l'évaluation suite à une information préoccupante.

Graphique 1. Départements déclarant utiliser un logiciel métier qui propose un champ de saisie pour toutes les informations visées par le décret du 28 février 2011

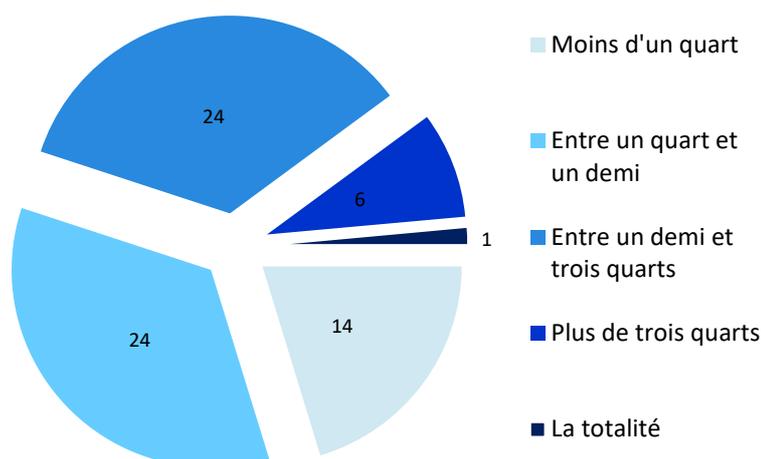


NR ou NSP = 7

Sources : enquête dispositif Olinpe, calculs ONPE.

Eu égard à la connaissance de l'ensemble des informations, à l'existence de fiches de recueil et à la possibilité de saisir l'ensemble des informations dans les logiciels métier, la proportion des informations saisies dans les faits est supérieure à la moitié dans 31 départements, mais inférieure à un quart dans 14 départements ([graphique 2](#)). Un département déclare saisir la totalité des informations. Ces faibles proportions d'informations saisies peuvent s'expliquer par le fait que pour 20 départements, la saisie des informations s'opère dans des outils (tableurs de type Excel) ou logiciels différents, et les données saisies ne sont pas nécessairement partagées au sein de l'ASE. Il se peut, par exemple, que pour certaines procédures (mesures d'accueil, AEMO, IP, TISF...), les saisies se réalisent dans des tableaux de bord différents.

Graphique 2. Nombre de départements ayant répondu au questionnaire selon le taux d'informations saisies par rapport aux informations demandées règlementairement



Sources : enquête dispositif Olinpe, calculs ONPE.

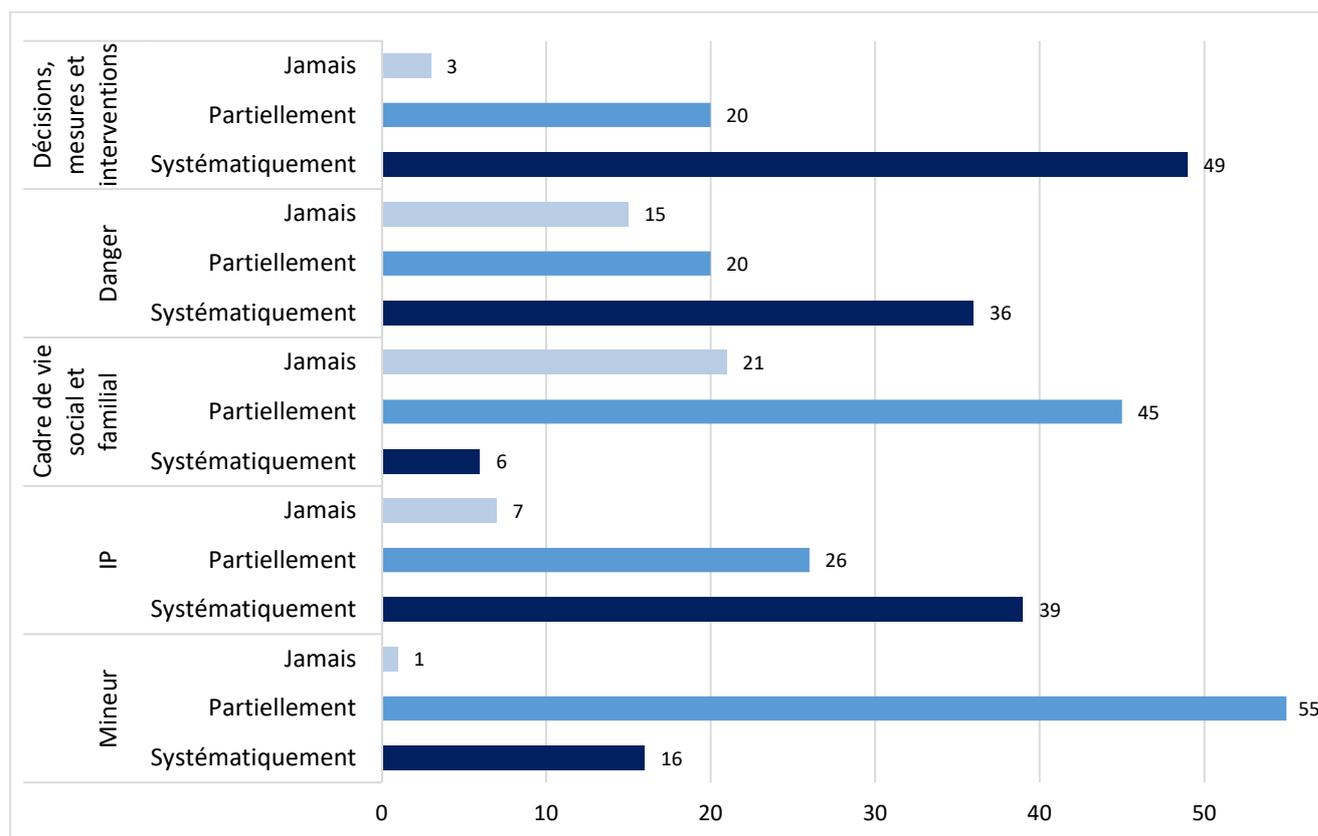
- **Fréquence de saisie**

Les variables les plus fréquemment renseignées sont celles concernant les décisions, mesures et interventions en protection de l'enfance. Elles sont systématiquement renseignées dans 49 départements et partiellement dans 20 départements ([graphique 3](#)). Les données concernant les informations préoccupantes sont aussi fréquemment saisies : 39 départements les saisissent systématiquement.

En revanche, les informations concernant le mineur, ainsi que celles concernant son cadre de vie social et familial ne sont que partiellement saisies dans la plupart des départements.

La saisie des variables de danger présente la situation la plus hétérogène dans les départements, puisque 15 départements ne les saisissent jamais, 20 le font partiellement et 36 systématiquement.

Graphique 3. Saisie des informations selon les thématiques abordées (en nombre de départements)



NR = 1

Sources : enquête dispositif Olinpe, calculs ONPE.

- **Contrôle des saisies**

Un contrôle de la qualité et de la cohérence de la saisie consistant en un repérage des anomalies est effectué dans 35 départements à une rythmicité qui, bien que variable, intervient mensuellement dans 14 départements.

Ces anomalies et incohérences référencées dans un listing sont envoyées aux agents de saisie qui les corrigent dans la mesure du possible. Ce contrôle peut également être établi à partir des facturations des prestations. Selon les départements, ce sont les services ASE,

informatique, administratif et financier ainsi que le responsable ODPE qui effectuent ces contrôles.

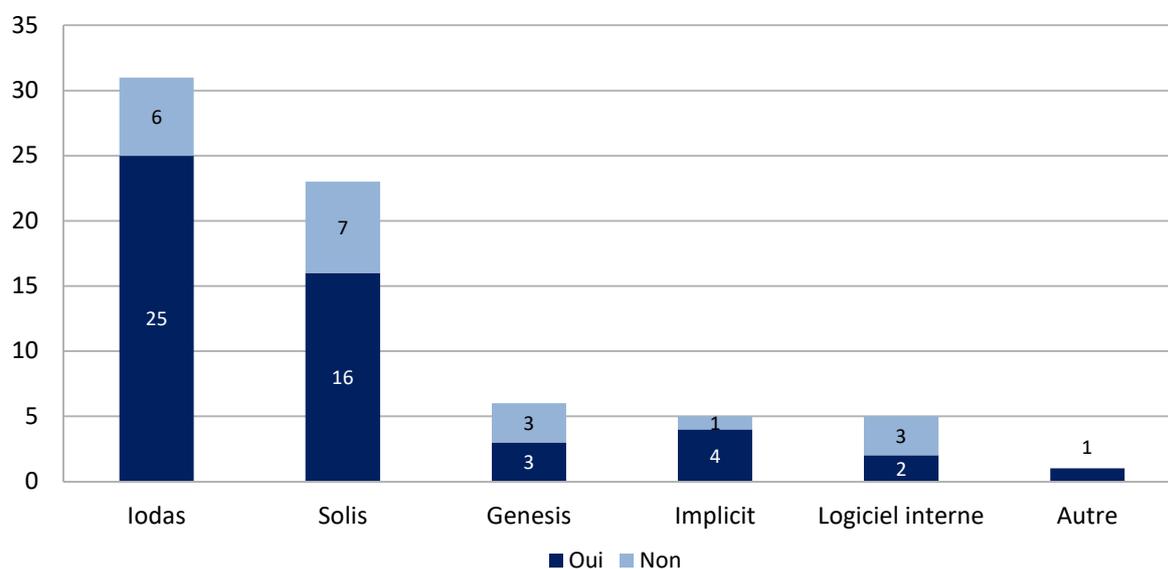
- **Tableaux de bord**

Concernant les 51 départements déclarant travailler avec des outils métier qui établissent des tableaux de bord, 25 utilisent Iodas, 16 Solis, 3 Genesis, 4 Implicit et 2 un logiciel interne (graphique 4).

Néanmoins 20 de ces 51 départements déclarent rencontrer des problèmes avec ces tableaux de bord qui sont parfois mal documentés et inappropriés aux besoins du service. Le département peut également posséder davantage d'informations dans des fichiers Excel.

Ces difficultés conduisent souvent à la non-exploitation de ces derniers. Lorsque les départements envisagent d'exploiter les tableaux de bord, des doutes subsistent sur la fiabilité des informations contenues dans ces tableaux de bord lorsqu'aucun contrôle de la qualité des données saisies n'existe.

Graphique 4. Départements déclarant utiliser un logiciel métier qui génèrent des tableaux de bord



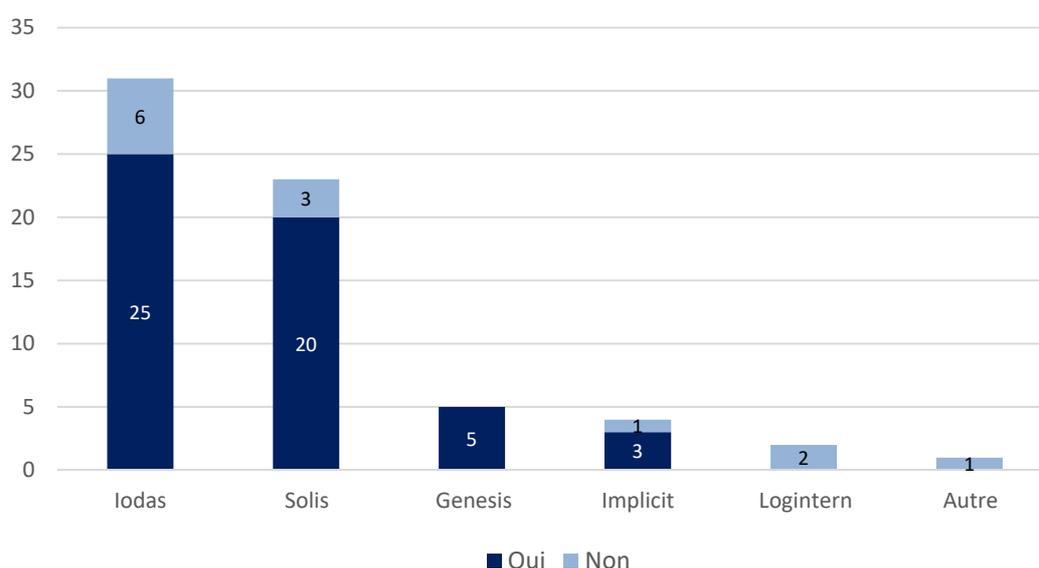
NR = 1

Sources : enquête dispositif Olinpe et calculs ONPE.

2. Les logiciels métier dans les départements

Afin de mener à bien l'extraction des données et être en mesure de transmettre les informations, l'extracteur associé au logiciel métier doit être opérationnel. Bien que prévues dans un cadre de marché public dans 55 départements parmi ceux qui ont répondu ([graphique 5](#)), la mise à disposition et l'opérationnalité de l'extracteur ne sont effectives que dans 34 départements : 17 dans les départements utilisateurs du logiciel Solis, et 10 dans les départements utilisateurs de Iodas ([graphique 6](#)).

Graphique 5. Départements dont la mise à disposition d'un extracteur de données ODPE/ONPE répond à un marché public relatif au logiciel



NR = 6

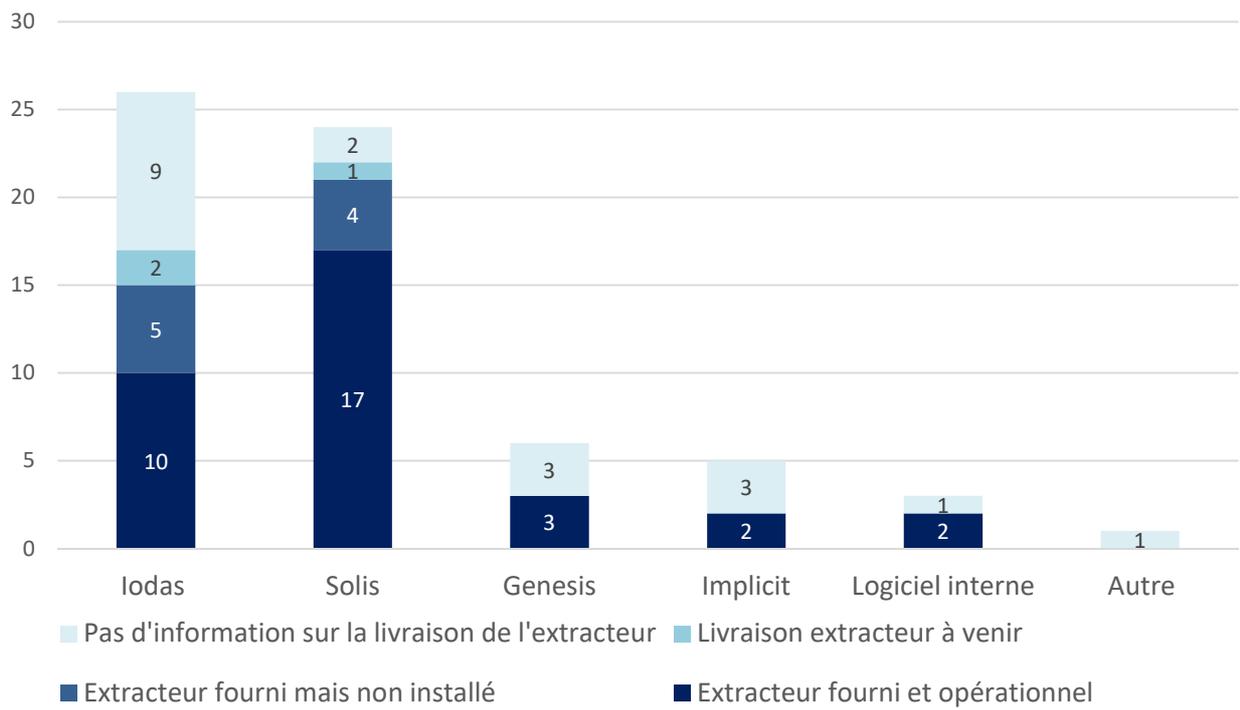
Sources : enquête dispositif Olinpe, calculs ONPE.

Lorsque le module d'extraction est opérationnel, il se peut que les flux transmis soient en partie incomplets et que des anomalies soient encore à corriger.

Dans 9 départements, l'extracteur est fourni mais non installé. Pour ceux ayant connaissance de la future livraison de l'extracteur, celle-ci devrait intervenir dans le courant de l'année 2017 (8 départements). Par ailleurs, 19 départements ne disposent d'aucune information sur la livraison du module d'extraction.

En complément de la mise en place du module d'extraction, certains départements ont demandé d'autres fonctionnalités aux éditeurs, comme l'adaptation du formulaire au nouveau décret, la possibilité d'automatiser des requêtes et de procéder à la sortie de tableaux de bord lorsque ce n'est pas déjà le cas.

Graphique 6. Disponibilité de l'extracteur, en nombre de départements



Sources : enquête dispositif Olinpe, calculs ONPE.

3. Les difficultés identifiées dans les départements

Le recensement des difficultés identifiées par les départements sur la transmission des données à l'ONPE permet de les hiérarchiser et de les regrouper en trois grands thèmes : celles renvoyant à la connaissance et au sens de la démarche, celles afférentes aux logiciels, et celles liées à l'organisation et aux contraintes départementales.

Les lacunes sur le sens global de la démarche sont caractérisées par un manque de connaissance et d'appréhension du dispositif (10 départements), des réticences au niveau du recueil (9 départements) et de la saisie des informations (9 départements).

Les deux principales difficultés inhérentes aux logiciels semblent renvoyer à leur paramétrage, qui est à faire ou en cours de réalisation (32 départements), et à un outil informatique et/ou module d'extraction (23/17 départements) inadapté ou indisponible. Des obstacles liés à la mise à jour du logiciel ou de l'extracteur (20 départements) ou au changement de logiciel (17 départements) sont également évoqués.

Les difficultés concernant l'organisation départementale et les contraintes inhérentes à chaque conseil départemental recouvrent le manque de moyens humains et/ou financiers évoqué dans plus de la moitié des départements répondants ; l'absence de priorité de la mise en œuvre du dispositif pour le département (pour 20 d'entre eux) ; la réorganisation des services départementaux (pour 15) ; mais également l'absence d'achat du module ODPE/ONPE (pour 15) ou l'absence d'informatisation (pour 4).

- **Difficultés liées à la connaissance et au sens de la démarche**

Du point de vue de la compréhension globale de la démarche, le dispositif Olinpe est parfois jugé trop complexe. Plus encore, la finalité même de ce dispositif d'observation est parfois méconnue, tout comme les apports en retour d'un tel dispositif.

Le nombre de variables à transmettre peut paraître trop ambitieux et les informations demandées trop spécifiques ou considérées comme très éloignées du champ de la protection de l'enfance dans le quotidien des acteurs. Des réticences existent alors sur le recueil d'informations qui renvoient à des questions éthiques (par exemple des problématiques familiales).

Pour les professionnels de terrain, la sensibilisation à la saisie de certaines informations revient également à faire évoluer leurs pratiques professionnelles, sans forcément recevoir de formation pour cela.

D'un point de vue plus technique, les définitions de certaines variables semblent poser des difficultés, et l'outil d'aide à la saisie créé pour faciliter la saisie des données révèle des difficultés d'appropriation.

- **Difficultés liées aux logiciels métier**

Les principales difficultés liées au logiciel métier sont l'importance du coût du module d'extraction et le fait qu'une mise à jour de ce dernier soit indispensable pour que le paramétrage corresponde aux récentes évolutions législatives. Ces difficultés sont communes à l'ensemble des logiciels, tandis qu'un manque général de fiabilisation des outils qui est constaté chez les trois principaux éditeurs de logiciel.

Plus spécifiquement, et de manière non exhaustive, les requêtes peuvent ne pas être adaptées au décret, l'extracteur être indisponible pour certains départements, et les anomalies tarder à être traitées.

L'absence de champs de saisie pour l'ensemble des informations ou l'absence de mise à jour du module ASE peuvent conduire à la transmission de flux incomplets, notamment pour les variables de dates, voire à l'impossibilité d'extraire les données.

- **Difficultés liées aux contraintes et à l'organisation départementale**

La principale difficulté, tous domaines de difficultés confondus, concerne les manques de moyens humains et/ou financiers, et cela à tous les niveaux de la mise en œuvre du dispositif : recueil des informations, saisie et remontées des informations.

Plus globalement, la mission de transmission des données en protection de l'enfance n'est, selon les déclarations, pas considéré comme prioritaire, et souffre d'un portage politique faible dans certains départements : le dispositif et la coordination de l'activité départementale nécessaire sont jugés trop lourds et onéreux à mettre en place. En effet, mener à bien la mission de transmission des données nécessite des évolutions organisationnelles, plus ou moins importantes selon les départements, afin d'articuler l'activité de l'ODPE avec les différents services départementaux.

Les contraintes financières diffèrent l'achat du module nécessaire ou entraînent des retards dans l'informatisation des services départementaux, rendant impossible toute saisie et donc mise en œuvre du dispositif Olinpe.

4. Les besoins et attentes exprimés par les départements

L'enquête de l'ONPE sur le dispositif Olinpe a également permis aux départements d'exprimer leurs besoins et/ou demandes pour l'accompagnement à la mise en œuvre du dispositif.

- **Soutien dans l'organisation de la mise en œuvre du dispositif et formation**

Compte tenu des difficultés éprouvées dans l'appréhension et la compréhension des attentes et du sens du dispositif Olinpe, le développement d'une culture commune et d'une coordination entre l'ONPE, les éditeurs de logiciels et les conseils départementaux apparaît indispensable pour les départements. L'harmonisation entre l'ensemble des éditeurs et l'ONPE concernant la définition des variables doit notamment permettre à certaines de celles-ci, telles que celles caractérisant les problématiques familiales, les dangers et les maltraitances, d'être définies de manière plus précise, afin que les professionnels puissent se les approprier.

La mise en place d'outils de recueil préalable à la saisie doit accompagner les professionnels en charge du recueil et de la saisie des informations. Des formations sur le dispositif, sa méthodologie, les règles de saisie doivent également faciliter l'appropriation du transcodage.

Plus généralement, un appui technique sur la transmission des données et les modalités de transmission est à considérer. L'élaboration d'un guide des procédures et définitions (ainsi que sa mise à jour) doit conduire à leur harmonisation.

L'harmonisation des pratiques entre départements utilisateurs d'un même logiciel peut quant à elle être renforcée par l'organisation et la participation à des journées d'information et de rencontres.

- **Soutien technique informatique**

Les besoins et attentes sur le versant informatique du dispositif Olinpe sont nombreux et interviennent aux différentes étapes de mise en œuvre du dispositif (paramétrage des données, mise en œuvre de l'extracteur, fiabilisation des données), selon l'état d'avancement du département dans le projet et selon l'éditeur de logiciel concerné.

Dans un premier temps, un accompagnement et une prise en charge par le prestataire sont requis, afin de mettre en place l'extracteur d'un point de vue technique et fonctionnel.

Les départements plus avancés dans la démarche ont besoin des compétences des éditeurs de logiciel pour, d'une part, faire évoluer l'extracteur afin de prendre en compte l'ensemble des évolutions législatives et réglementaires et, d'autre part, mettre en adéquation les outils informatiques avec les pratiques observées dans les départements.

Du côté de l'ONPE, un accompagnement est sollicité lors des phases de test afin de fiabiliser et valider les premières extractions quand elles sont disponibles. Vérifier la cohérence des données remontées est primordial pour inciter les départements à s'investir davantage dans la mise en place du dispositif.

Plus généralement, certains départements ont la volonté de participer aux réunions des clubs utilisateurs de leur éditeur de logiciel.

- **Moyens humains et organisation départementale**

Les problèmes liés aux moyens humains, matériels et/ou financiers représentent le premier frein évoqué par les départements pour la mise en place du dispositif d'observation en protection de l'enfance. À ce titre, il leur apparaît nécessaire de structurer les services départementaux de manière à dédier des agents au pilotage du dispositif et de définir des référents départementaux. Dans la plupart des départements, cela passe par des moyens humains supplémentaires.

- **Aide à la valorisation des données**

En dernier lieu, une aide à la valorisation des données serait appréciée au sein des départements. Un soutien passant par la mise en place de formations à l'analyse et à l'interprétation des données doit permettre aux départements la mise en œuvre d'actions sur leur territoire.

Les départements sont également intéressés par des études comparatives, que ces dernières portent sur la comparaison de leurs données avec les données nationales ou celles issues d'autres départements.

5. Actions mises en œuvre par l'ONPE pour accompagner les départements

L'ONPE accompagne les départements dans la mise en œuvre du dispositif en produisant et en mettant à disposition différents outils/supports méthodologiques, ainsi qu'en menant des actions visant à coordonner les liens entre les différents acteurs impliqués dans le dispositif Olinpe. Le dernier rapport annuel au Gouvernement et au Parlement produit par l'ONPE dresse le bilan de l'actualité, des actions menées et des perspectives autour du dispositif Olinpe.

L'Observatoire poursuit sa démarche de collaboration auprès des trois principaux éditeurs de logiciels (Info.DB, Sirius et GFI) en charge de l'élaboration de l'outil d'extraction des données dans les conseils départementaux. L'ONPE participe aux groupes utilisateurs et aux groupes interdépartementaux afin de faire le point sur l'avancement du dispositif et les problèmes spécifiques identifiés dans les bases d'utilisateurs. Les déplacements dans les départements et l'accueil des départements permettent de préciser les modalités de mise en œuvre du dispositif avec les correspondants des conseils départementaux et l'éditeur du logiciel.

De plus, l'organisation de journées nationales permet de faire évoluer le dispositif de transmission des informations et de répondre aux besoins exprimés par les ODPE. C'est également l'occasion pour les observatoires et les conseils départementaux d'échanger sur les méthodes, afin d'accomplir au mieux leurs missions et de développer une culture commune de l'observation autour de la protection de l'enfance. Les travaux départementaux en lien avec le dispositif Olinpe sont également valorisés lors de ces journées.

La participation de certains conseils départementaux au comité technique et au comité de pilotage permet également d'assurer le suivi et l'évolution du dispositif Olinpe, en identifiant et en levant, en partie, les difficultés de mise en œuvre du dispositif à partir d'expériences départementales.

C'est également lors de ces comités que sont validés les différents supports et outils destinés à accompagner les départements. Ainsi, depuis le décret du 28 décembre 2016, l'outil d'aide à la saisie, désormais appelé Guide Olinpe, a été mis à jour afin de tenir compte de l'ensemble des modifications concernant les variables et modalités.

Une fois les bases de données transmises par les départements à l'ONPE, les correspondants des ODPE réalisent un livret recensant les principales incohérences identifiées. Ce livret doit permettre d'appréhender la construction et le contenu des bases de données. C'est l'occasion pour le département d'apporter des précisions, de fiabiliser et d'améliorer la qualité des données, en vue de leur exploitation statistique. Cela constitue surtout un support qui permet d'accompagner les départements tout au long de la démarche de transmission des informations.

Concernant la valorisation des données transmises, lorsque la qualité des données est suffisante, l'ONPE élabore des tableaux de bord départementaux construits autour de plusieurs indicateurs : nombre de prestations/mesures débutées et terminées dans l'année, nombre de mineurs concernés, distinction administratif/judiciaire, taux d'incidence, durées des prestations/mesures, caractéristiques sociodémographiques des mineurs concernés...

En 2017, l'ONPE a également mis en place un groupe de travail avec trois départements sur la construction et la mise au test d'indicateurs longitudinaux élaborés à partir de leurs bases de données.

La mise en place d'autres groupes de travail, portant notamment sur les politiques publiques, est également prévue courant 2017.

**Observatoire national de la
protection de l'enfance (ONPE)**

GIP Enfance en danger

<http://www.onpe.gouv.fr>

BP 30302

75823 Paris Cedex 17

Tel : +33 (0)1 53 06 68 68

Fax : +33 (0)1 45 41 38 01