

## Neuvième rapport annuel remis au Gouvernement et au Parlement

### *Synthèse*

#### *Chap I : « Travailler » l'accord avec les familles : des expériences de mesures contractuelles en protection de l'enfance*

Dans le cadre d'un cycle d'études consacré aux modes d'intervention en protection de l'enfance, et en complément de son précédent travail sur le cadre et les pratiques en AEMO après la loi n°2007-293 du 5 mars 2007, l'ONED présente, en premier chapitre de son 9<sup>e</sup> rapport annuel, une étude sur ce qui est communément désigné comme « la contractualisation », c'est-à-dire le travail avec et autour de l'accord des familles à l'intervention de protection de l'enfance. L'objectif de cette étude est d'identifier des réflexions et des pratiques élaborées ou en cours d'élaboration, dans la mise en œuvre de mesures administratives d'aide sociale à l'enfance. L'étude s'appuie sur des visites de dix dispositifs, des entretiens avec des professionnels, des auditions d'experts, un recueil d'archives et une recension de travaux.

Sept ans après la réforme du système de protection de l'enfance, l'analyse juridique, abordée dans un premier temps, permet de dégager l'importance du principe de subsidiarité, qui consacre le respect de l'autorité parentale et constitue la véritable clé de voûte du dispositif. Au fil des évolutions juridiques, la protection administrative s'est progressivement formalisée à partir de quelques concepts tels que les notions de demande des familles, d'accord, de consentement et d'adhésion ; elle connaît aussi de réels glissements de sens autour de la dimension « contractuelle » des interventions. Si la référence à la notion de contrat s'est accentuée, il ressort de l'analyse, notamment des supports formels, que la démarche de contractualisation relève d'une consolidation des droits des usagers plus que d'une logique juridique d'engagement réciproque des parties. Pour optimiser la protection administrative, plusieurs aspects sont à consolider : le périmètre de la protection en lien avec l'organisation des services, l'incarnation de l'autorité administrative, le respect des droits des usagers et du « contradictoire ». Il semble que la protection administrative, dans son organisation juridique et dans sa mise en œuvre, ait peu été pensée en tant que telle, se construisant « en creux » par rapport à la protection judiciaire.

Dans un deuxième temps, l'étude s'intéresse aux pratiques mises en œuvre au titre de cette démarche de « contractualisation ». Si des tensions persistent entre acteurs dans ce champ de l'action publique entre droits des enfants et droits des parents, un bouleversement majeur s'est opéré par la prise en compte des parents, dont les conséquences normatives proviennent du champ du « soutien à la parentalité » qui valorise les « compétences parentales ». Les activités concrètes des professionnels tendent ainsi à accompagner le parent dans un « faire avec », voire un « faire ensemble » au sein de dispositifs d'intervention éducative à domicile qui demandent une forte implication parentale dans la mesure où un « travail sur soi » conséquent est demandé. L'évaluation des situations familiales, dont on observe la montée en charge en amont et en cours de mesure, apparaît comme un point d'équilibre majeur entre les différentes tensions qui traversent ce champ. Comme pour l'intervention socio-éducative, il existe différents niveaux de participation des parents à l'évaluation, qui vont de l'explicitation de la décision et la prise en compte de leur point de vue à la participation aux réunions de synthèse et de concertation. Les observations conduisent à souligner de nouvelles exigences sur cette question de l'évaluation. Dans un dernier point, l'étude rend compte de ce qui peut poser problèmes à certains parents en protection administrative, avant d'examiner la manière dont peut se travailler la résistance parentale en s'appuyant sur des travaux de professionnels et d'experts. Sont posées les questions des limites de l'intervention administrative et de sa non-adéquation à certaines situations familiales ou à des moments du parcours de la famille en protection de l'enfance. Au terme de l'analyse, plusieurs recommandations sont formulées, tant sur les aspects juridiques que sur les pratiques d'intervention.

## *Chap II : Connaissance chiffrée de l'enfance en danger*

Le second chapitre du rapport poursuit le travail d'estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs concernés par une mesure de protection de l'enfance. Il présente également un état des lieux sur la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) à partir des résultats d'une enquête réalisée auprès des départements fin 2013-début 2014. Enfin, pour la première fois, dans le cadre du dispositif de remontée des données issu de la loi du 5 mars 2007, des indicateurs construits à partir des bases de données transmises à l'ONED fin 2013 sont détaillés et commentés.

### *Les estimations des populations accompagnées en protection de l'enfance*

#### **Estimation des prises en charge au 31 décembre 2011**

Le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une mesure de prise en charge est estimé, au 31 décembre 2011, à 275 000 sur la France entière, soit un taux de 19 ‰ des moins de 18 ans. À cette même date, le nombre de jeunes majeurs concernés par une mesure de prise en charge est estimé à près de 21 000 sur la France entière, ce qui représente 8,7 ‰ des 18-21 ans. Le nombre estimé de mineurs

pris en charge est en légère augmentation par rapport à fin 2010, alors que celui des jeunes majeurs est en légère diminution.

### **Placement et milieu ouvert : évolutions des taux de prise en charge**

Pour les mineurs, le taux de prise en charge par une mesure de milieu ouvert (10,3 ‰, soit 150 100 mesures) est légèrement supérieur au taux de prise en charge par une mesure d'accueil (9,4 ‰, soit 136 200 mesures). Pour les jeunes majeurs, on observe une différence forte entre, d'une part, le taux très faible de prise en charge au 31 décembre 2011 par une mesure de milieu ouvert (1,5 ‰, soit 3 600 mesures) et d'autre part, le taux de prise en charge par une mesure de placement qui se situe à 7,5 ‰ (soit 18 100 mesures).

### **Distribution des mesures : entre décisions administratives et décisions judiciaires**

Pour les mineurs, la part des mesures judiciaires stagne pour les mesures de placement (87 % fin 2011) et pour les mesures en milieu ouvert (71 % fin 2011).

Pour les jeunes majeurs, les mesures de placement sur décisions judiciaires ont quasiment disparu au 31 décembre 2011 (0,1 ‰, soit 23 mesures). Concernant les mesures de milieu ouvert, la part des décisions judiciaires continue à diminuer très rapidement, avec une perte de plus de huit points entre 2010 et 2011, passant de 12,6 ‰ à 4,2 ‰.

### ***Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance***

L'instauration d'un ODPE est une obligation légale de la loi du 5 mars 2007 (art. L.226-3-1 du CASF). Selon les résultats de l'enquête réalisée par l'ONED auprès des conseils généraux entre novembre 2013 et février 2014, cinquante-neuf départements ont installé leur observatoire, dont vingt-trois d'entre eux avec au moins une personne affectée à temps plein à l'ODPE. Dans six départements, la mission d'observation de la protection de l'enfance est dévolue à un observatoire plus large et dans 31 autres départements, un ODPE est annoncé être en phase d'installation.

Au niveau institutionnel, les ODPE rassemblent, sous l'autorité du président du conseil général, des représentants du département, des services de l'État, de l'autorité judiciaire, des représentants du secteur associatif, d'institutions départementales et régionales et des services hospitaliers (art. L.226-3-1 alinéa 1 du CASF). La composition institutionnelle de l'observatoire peut varier légèrement selon les départements mais associe systématiquement le ministère de la Justice, l'Éducation nationale et la Protection judiciaire de la jeunesse. Les associations gestionnaires d'établissements et de services concourant à la protection de l'enfance sont également représentées dans les instances de la grande majorité des ODPE, comme les caisses d'allocations familiales et le secteur hospitalier.

Les observatoires sont souvent structurés de la même manière dans les départements. Pour les deux tiers d'entre eux, une instance stratégique élabore le dispositif opérationnel. Un comité technique, en charge du suivi de l'observatoire départemental, se réunit dans six observatoires sur dix, et des commissions ou groupes de travail existent également dans près de six ODPE sur dix. Dans une vingtaine d'observatoires, une conférence départementale se réunit annuellement, ou plus régulièrement, pour restituer les travaux et suivre l'avancement du schéma départemental. Les thématiques de travail repérées par les acteurs de terrain et abordées dans le cadre de l'observatoire sont très variées : l'insertion des jeunes de 16 à 25 ans, l'accueil familial, le devenir des enfants de l'ASE ou encore le lien entre handicap et prise en charge en protection de l'enfance.

### *Bilan sur le dispositif de remontée des données relatif au décret<sup>1</sup>*

La démarche de consensus qui s'est déroulée sur l'année 2013 a préconisé la catégorisation des variables du décret en 4 groupes. L'ONED avait travaillé au cours de l'année 2012 avec 5 départements volontaires (Aisne, Var, Cantal, Finistère et Haute-Garonne) ayant transmis leurs fichiers d'extraction pour les données de l'année 2011. En 2013, à ces départements, se sont ajoutés 6 départements (Allier, Côtes d'Armor, Pyrénées-Orientales, Jura, Nord et Vaucluse) qui nous ont transmis pour la première fois leurs bases de données portant actuellement à 11 le nombre de bases de données dont nous disposons pour l'année 2012.

Les différents choix organisationnels et techniques réalisés par les départements engendrent une forte hétérogénéité des bases de données transmises à l'ONED, tant dans leur architecture que dans leur contenu. Concernant le contenu des bases de données, la difficulté réside dans l'absence d'informations enregistrées pour certaines variables qui ne sont jamais renseignées ou le sont de manière très parcellaire. À ce jour, nous comptabilisons très peu d'informations sur la nature des dangers et les auteurs présumés de maltraitance.

Construits à partir des données disponibles, les indicateurs proposés, calculables à partir des variables du 1<sup>er</sup> groupe, représentent la situation à un instant donné ou la tendance dans le temps et sont estimés à deux niveaux, les décisions de mesures de protection de l'enfance et les mineurs concernés par ces décisions entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2012. Ils ont vocation à servir d'outil d'évaluation et d'aide à la décision des politiques publiques dans le domaine de la protection de l'enfance.

Les indicateurs sont répartis en trois catégories : les indicateurs de cadrage qui ont vocation à fournir un tableau général départemental dans le domaine de la protection de l'enfance et regroupent le nombre de décisions de mesures en cours au 31 décembre 2012 et le nombre de décisions de mesures prises dans l'année ; les indicateurs portant sur les décisions de mesures en protection de l'enfance ont

---

<sup>1</sup> Décret n° 2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger.

pour objectif de décrire la répartition entre les différents types de décisions de mesures (administratives/judiciaires, milieu ouvert/placement) et la population associée à ces types de décisions, les changements dans la prise en charge en protection de l'enfance ; les indicateurs d'incidence mesurent la probabilité pour la population des mineurs du département d'être prise en charge par la protection de l'enfance ou la probabilité de connaître un certain type de décision de mesure en protection de l'enfance.

Parmi les décisions en 2012, une majorité d'entre elles sont encore en cours au 31 décembre 2012 dans les départements pour lesquels cette information est disponible. La part de décisions administratives parmi les décisions au cours de l'année 2012 varie selon les départements de 26 % à 87 %. Cette diversité des résultats s'explique en grande partie par l'hétérogénéité du contenu même des bases transmises, mais également par les choix différents réalisés dans les départements, en termes de prise en charge des mineurs en protection de l'enfance. Le taux d'incidence de mineurs bénéficiant d'au moins une décision en protection de l'enfance en 2012 varie de 3,6 ‰ à 22,6 ‰.

Concernant les décisions judiciaires en 2012, les décisions de mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) représentent entre 29 % et 66 % des décisions judiciaires et les décisions judiciaires de placement à l'aide sociale à l'enfance entre 17 % et 59 % d'entre elles.

Dans les départements, la majorité des mineurs (entre 56 % et 66 % des mineurs selon les départements) ont entre 6 et 16 ans et la part des mineurs âgés de 16 ans et plus varie de 5 % à 17 %. Les moins de 3 ans représentent entre 7 % et 18 % de l'ensemble des mineurs pris en charge en 2012.

Ce rapport annuel au Gouvernement et au Parlement présente pour la première fois des indicateurs issus du dispositif longitudinal et exhaustif de remontée des données résultant de la loi du 5 mars 2007 et mis en œuvre par le décret du 28 février 2011 et par les préconisations de la démarche de consensus qui s'est déroulée en 2013.

Une dizaine de départements ont été en capacité de nous transmettre leurs bases. Ces dernières sont la plupart du temps très parcellaires. C'est pourquoi les indicateurs sont proposés à titre illustratif : ils visent d'une part, à mettre en lumière la diversité départementale et, d'autre part, à annoncer une partie des indicateurs que l'on pourra bâtir de manière robuste à l'avenir, tant sur le plan départemental que sur le plan national. L'élaboration d'un dispositif d'observation exhaustif et longitudinal est une démarche collective qui se construit, se développe et se consolide dans la durée avec l'ensemble des acteurs impliqués.

---

ONED. *Neuvième rapport remis au Gouvernement et au Parlement*. Paris : La documentation française, mai 2014.

Retrouvez l'intégralité du rapport sur le site de l'ONED : [www.oned.gouv.fr](http://www.oned.gouv.fr).