

Historique et mise en œuvre du dispositif d'observation longitudinale individuelle et nationale en protection de l'enfance (Olinpe)

A- HISTORIQUE

Les différentes attentes en matière de connaissance du champ de la protection de l'enfance et la complexité de celui-ci ont conduit à retenir un système d'observation exhaustif, individuel, longitudinal et anonyme. La transmission de données est prévue de façon à disposer de données harmonisées fiables permettant de calculer un ensemble d'indicateurs au niveau national, répondant aux attentes nationales en matière d'évaluation des politiques publiques. Déclinés à l'échelon départemental, ces indicateurs sont un apport essentiel, en complément d'autres sources pour le pilotage local et la coordination des programmes.

La **loi n° 2007-293 du 5 mars 2007** réformant la protection de l'enfance a prévu la transmission des données recueillies dans ce cadre aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) ainsi qu'à l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned) (aujourd'hui Observatoire national de la protection de l'enfance : ONPE).

Le **décret n° 2011-222 du 28 février 2011** organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux ODPE et à l'ONPE impose que chaque département mette en place son propre système d'extraction de données à partir des logiciels métier et, lorsque c'est le cas, en lien avec l'éditeur sous contrat avec le département de ces logiciels. Le décret est complété d'une annexe comprenant la liste de variables qui doivent être présentes dans les logiciels métier afin de rentrer dans le processus de transmission des données. Le corpus de variables entrant dans ce dispositif d'observation a été élaboré en collaboration étroite entre l'ONPE, les services départementaux concourant à la protection de l'enfance, les services de l'État (DGCS, DPJJ, Dgesco) et les organisations professionnelles (Anas, SNMPMI, Ones).

Concernant le périmètre d'observation, le décret du 28 février 2011 prévoyait (article D. 226-3-4) notamment qu'entrent dans le dispositif d'observation les mineurs « *ayant fait l'objet d'une information préoccupante, dès lors que cette information préoccupante est confirmée par la poursuite de la prestation ou de la mesure en cours, par la mise en œuvre d'une prestation d'aide sociale à l'enfance, hors aide financière, ou d'une mesure judiciaire de protection de l'enfance, ou par un signalement au procureur de la République* ». Or, l'ONPE a souligné, dans son *Enquête nationale Informations Préoccupantes* fin 2011, que l'hétérogénéité des organisations et des pratiques départementales concernant la définition même de ce qu'est une information préoccupante et, par conséquent, leur enregistrement comme telle, interrogeait le périmètre d'observation défini par le

décret du 28 février 2011¹. Une **démarche de réflexion et d'expertise en vue d'un consensus** sur le périmètre de l'observation de la population prise en charge dans le dispositif de la protection de l'enfance a été mise en œuvre en 2013 par l'ONPE/Giped (groupement d'intérêt public Enfance en danger) et l'État avec le soutien de l'Assemblée des départements de France. Le rapport remis par le président du comité d'experts le 2 juillet 2013 à M^{me} la ministre déléguée chargée de la Famille intègre 12 propositions du comité d'experts, dont la première définit le périmètre de l'observation comme « *l'ensemble des mesures individuelles de protection de l'enfance, administrative ou judiciaire, hors aides financières, qu'elle qu'en soit l'origine* »². En outre, le comité d'experts a également préconisé l'intégration des jeunes majeurs dans le périmètre d'observation.

L'article 6 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016, relative à la protection de l'enfant, inscrit dans la loi ces recommandations (CASF L. 226-3-3). Il consolide le dispositif de transmission des informations anonymisées des conseils départementaux aux ODPE et à l'ONPE. Il fonde le dispositif sur les *prestations/mesures* qu'il y ait ou non information préoccupante au préalable et prévoit un élargissement du périmètre d'observation :

- en plus des informations relatives aux mineurs, l'extraction des données concerne désormais les informations relatives aux *jeunes majeurs* faisant l'objet d'une prestation/mesure de protection de l'enfance (par le décret 2016-1966 du 28 décembre 2016) ;
- le recueil des données concerne également les informations relatives à l'enfance délinquante, qui sont à transmettre auprès de l'ONPE uniquement (décret à venir).

En ce qui concerne l'extraction des données portant sur la population des enfants bénéficiant d'une prestation/mesure de protection de l'enfance, l'ONPE a participé à l'élaboration du décret d'application. Il a réuni dès janvier 2016 un groupe de travail, composé de membres volontaires du comité technique et du comité de pilotage³, afin de procéder à l'actualisation de la liste des informations transmises aux ODPE et à l'ONPE par les départements. Le groupe de travail a décidé de ne procéder qu'aux modifications strictement nécessaires selon ces deux critères : conformité au nouveau périmètre et actualisation selon le nouveau contexte institutionnel.

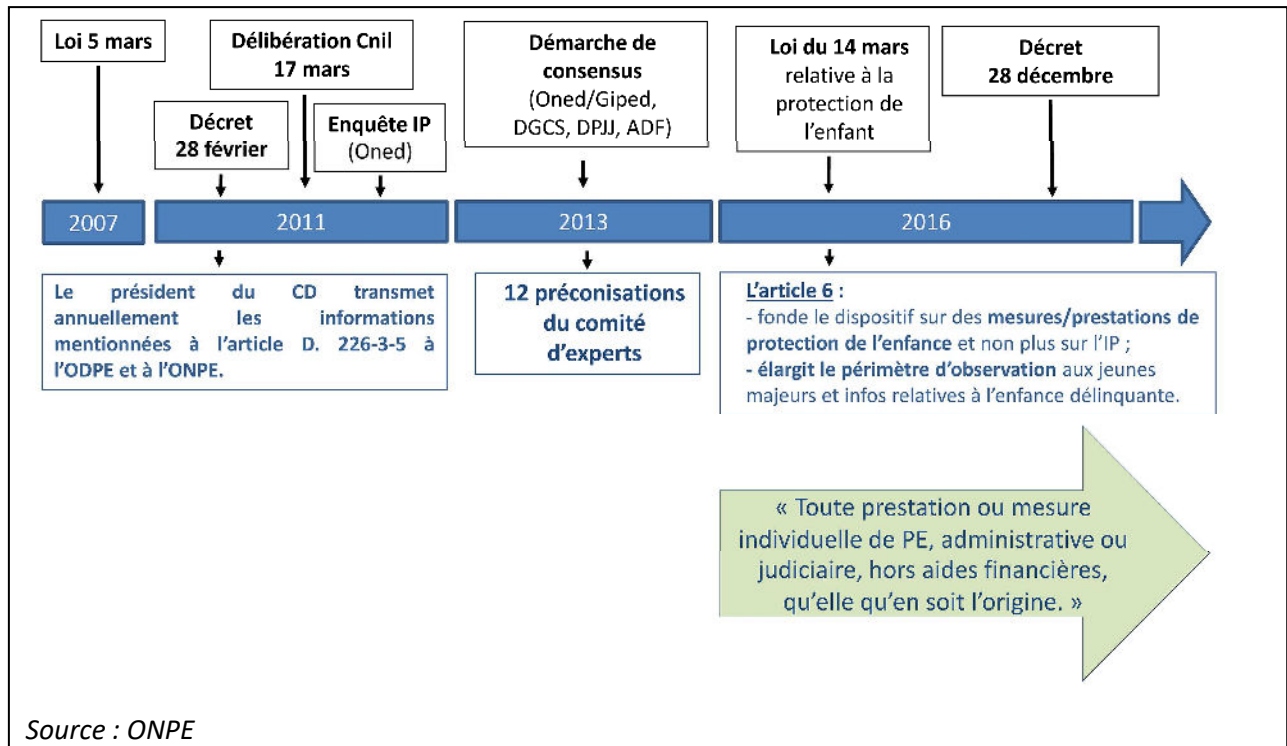
La liste des informations transmises sous forme anonyme aux ODPE et à l'ONPE, initialement fixée par décret n° 2011-222 du 28 février 2011, a été modifiée par le **décret n° 2016-1966 du 28 décembre 2016** (<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/12/28/FDFA1620936D/jo/texte>). Afin de se conformer au nouveau périmètre, actualiser les intitulés (ex. : changement de nom d'une prestation) mais aussi simplifier le recueil de l'information, 40 variables du décret de 2011 ont été supprimées et 16 variables ont été ajoutées (principalement lié à l'élargissement du périmètre aux jeunes majeurs). Le libellé a été modifié pour une vingtaine des variables de manière à le rendre plus explicite et les modalités ont été actualisées également pour une vingtaine de variables. La mise à jour de l'outil d'aide à la transmission des données (voir ci-dessous) est effectuée en conformité avec ce nouveau décret.

¹ Pour plus d'information sur l'enquête IP : http://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/enquete_ip_201110_5.pdf

² Plus d'information sur le rapport [du comité d'experts sur le périmètre d'observation](http://www.onpe.gouv.fr/actualite/demarche-consensus-sur-perimetre-lobservaion) : <http://www.onpe.gouv.fr/actualite/demarche-consensus-sur-perimetre-lobservaion>

³ Au lendemain de la parution du décret du 28 février 2011, l'ONPE a mis en place ces deux instances pour encadrer et suivre la mise en œuvre du dispositif d'observation.

Figure 1 – Chronologie de la mise en œuvre de la démarche d'observation



B- Les objectifs de la transmission des données relatives aux mineurs et jeunes majeurs faisant l'objet d'une prestation/mesure de protection de l'enfance, administrative et/ou judiciaire

La loi du 14 mars 2016 poursuit les objectifs initiés par la loi du 5 mars 2007. Ils sont :

- de **contribuer à la connaissance** de la population des mineurs et des jeunes majeurs bénéficiant d'une prestation d'aide sociale à l'enfance ou d'une mesure judiciaire de protection de l'enfance, ainsi qu'à celle de l'activité des services de protection de l'enfance ;
- de faciliter l'analyse de la **cohérence** et de la **continuité des actions mises en œuvre** au bénéfice des mineurs, de leur famille et des jeunes majeurs au titre de la protection de l'enfance par le biais des connaissances sur les parcours des mineurs, à partir de données individuelles, anonymisées et longitudinales.

C- Le dispositif Olinpe en 2017

Le dispositif Olinpe concerne donc désormais toute prestation ou mesure individuelle en protection de l'enfance, administrative ou judiciaire, hors aides financières, qu'elle qu'en soit l'origine, relative aux mineurs et jeunes majeurs de moins de 21 ans.

Selon le **décret n° 2016-1966 du 28 décembre 2016**, chaque année, les départements extraient et transmettent leurs données à leur ODPE et à l'ONPE **au plus tard le 30 avril** de l'année qui suit l'année civile durant laquelle les mesures ou prestations ont été **mises en œuvre, renouvelées ou terminées**. Ces données sont anonymes afin de préserver le respect de l'identité des personnes. Un algorithme d'anonymisation permet néanmoins de « chaîner » les données pour pouvoir mettre en relation les données d'un même individu durant l'ensemble de son parcours en protection de l'enfance.

Au total 105 variables doivent être transmises aux ODPE et à l'ONPE : 59 concernent les mineurs et les jeunes majeurs, 43 concernent uniquement les mineurs, et 3 concernent uniquement les jeunes majeurs.

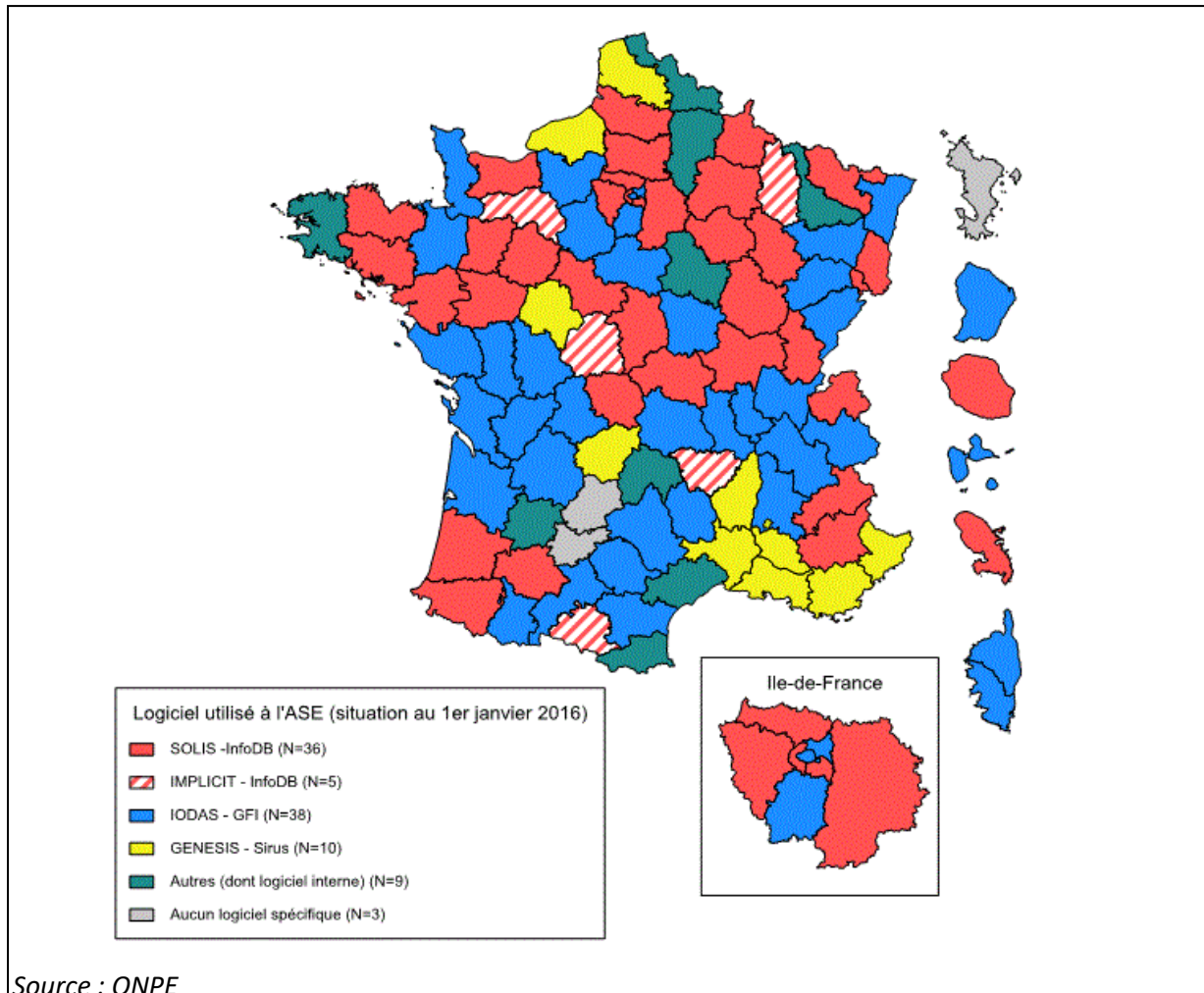
Ce nombre de variables est nécessaire pour rendre compte de la complexité des parcours en protection de l'enfance et du contexte familial et environnemental dans lesquels ils s'inscrivent : pour chaque situation particulière, une partie seulement de ces variables s'applique et doit être renseignée.

Plusieurs thématiques sont abordées :

- ✓ Les **caractéristiques du mineur ou du jeune majeur** : ses caractéristiques socio-démographiques, sa situation scolaire, sa situation de handicap.
- ✓ Les **caractéristiques de l'information initiale sur la situation de danger ou de risque de danger du mineur ou du jeune majeur**.
- ✓ Le **cadre de vie social et familial du mineur ou du jeune majeur** : les caractéristiques du ménage au sein de la résidence principale, l'exercice de l'autorité parentale, les caractéristiques sociodémographiques des parents et/ou des adultes qui s'occupent principalement du mineur dans sa résidence principale, la situation du jeune majeur, les ressources du ménage au sein de la résidence principale.
- ✓ Les **informations recueillies au titre de l'évaluation de la situation du mineur ou du jeune majeur** : les caractéristiques de l'évaluation, les problématiques familiales observées.
- ✓ Les **informations sur la nature du danger ou du risque de danger justifiant une prise en charge du mineur en protection de l'enfance** : la nature du danger ou du risque de danger, la situation du mineur qui a permis de considérer qu'il était en (risque de) danger.
- ✓ Les **informations sur les décisions, mesures et prestations en protection de l'enfance**, qu'il s'agisse d'un début de mesure, d'un renouvellement ou d'une fin de mesure ou prestation.

Pour extraire les données nécessaires, les services ASE des départements utilisent des modules d'extraction spécifiques issus de différents logiciels. Les deux principaux sont le logiciel Iodas, de l'éditeur GFI, utilisé par 38 départements en janvier 2016, et le logiciel Solis, de l'éditeur InfoDB, utilisé par 36 départements.

Figure 2 - Répartition des logiciels utilisés à l'ASE



Source : ONPE

D- Les outils supports d'accompagnement du dispositif Olinpe

1) Les séminaires techniques des ODPE et le séminaire sur le dispositif

Tous les ans, le séminaire technique des ODPE permet de faire un point sur l'état d'avancement du dispositif Olinpe auprès des référents ODPE et des départements. Il permet aux personnes en charge du dispositif dans les départements d'échanger sur ce dispositif et mutualiser leurs expériences pour surmonter les difficultés rencontrées.

Par ailleurs, le 7 mars 2017, l'ONPE organise la première journée nationale sur le dispositif de transmission des données. À cette occasion ont été présentées les évolutions législatives et leurs impacts sur le dispositif Olinpe.

2) Espace réservé aux ODPE

L'ONPE met à disposition, sur son site internet, un espace réservé aux ODPE, accessible par un identifiant et un mot de passe personnalisés. Un ensemble de documents ressources y sont disponibles, en particulier des documents techniques sur le dispositif, comme l'outil d'aide à la transmission des données ou encore l'annuaire des correspondants ODPE : ce dernier permet aux départements utilisateurs d'un même logiciel d'échanger sur le dispositif Olinpe et sur les problèmes inhérents au paramétrage de leur logiciel. L'identifiant et le mot de passe seront envoyés après demande à l'adresse mail chiffres@onpe.gouv.fr.

3) Outil d'aide à la transmission des données

L'outil d'aide à la transmission des données (anciennement nommé « outil d'aide à la saisie ») reprend les informations prévues par le décret n° 2016-1966 du 28 décembre 2016 et fournit des indications pour permettre de **coder de manière homogène les différentes variables du décret**. Il décrit aussi les procédures d'échange des fichiers entre les conseils départementaux et l'ONPE et définit avec précision les variables à transmettre selon les différentes situations. Il est destiné aux personnes en charge de la saisie des informations. Il a été actualisé suite à la parution du nouveau décret, avec l'appui du comité de pilotage et du comité technique. Ce document actualisé sera prochainement disponible sur l'espace réservé des ODPE.

4) Livret d'échanges

Afin d'appréhender la construction et le contenu des bases de données, de clarifier les incohérences identifiées par l'ONPE et à terme d'améliorer la qualité des données transmises, l'ONPE élabore et envoie aux personnes en charge du dispositif dans les départements, un livret d'échanges sur les bases de données transmises. Ce document reprend un ensemble de constations et d'interrogations, notamment méthodologiques, en vue de l'exploitation statistiques des bases de données. Ce livret d'échanges doit faire l'objet de plusieurs « allers-retours » entre les correspondants dans les départements et l'ONPE afin, à terme, d'obtenir une base de données exploitable au sens statistique, et correspondant au périmètre d'observation attendu. C'est uniquement sous ces conditions que des indicateurs pourront être construits et calculés pour apparaître, *in fine*, dans un tableau de bord.

E- Les outils de valorisation du dispositif Olinpe

1) Les tableaux de bord départementaux

Destinés aux professionnels des services ASE et aux décideurs politiques des collectivités départementales, les tableaux de bord départementaux ont vocation à fournir un **ensemble d'indicateurs synthétisant les situations décrites dans les bases de données** afin de dresser un panorama de la situation départementale et de conduire une démarche d'observation en fonction des informations disponibles et communiquées par un conseil départemental. Les éléments présentés dans ces tableaux de bord fournis aux conseils départementaux ne sont pas des interprétations mais constituent un état des lieux chiffré de la situation départementale sur la base des données transmises par les départements (voir. annexe 1).

2) Le Rapport annuel de l'ONPE au Gouvernement et au Parlement

Chaque année, l'ONPE publie son rapport annuel.

Une partie est consacrée au dispositif de transmission des données. Des préconisations ainsi que des perspectives sont aussi formulées. Ce rapport est accessible sur le site internet de l'ONPE. Le onzième rapport est paru en octobre 2016.



La documentation Française



GIP Enfance en danger



F- Articulation entre les différents acteurs du dispositif

Plusieurs acteurs interviennent sur le dispositif de transmission des données : éditeurs de logiciels, services des conseils départementaux (services informatiques, services centraux, ODPE...) et ONPE (service informatique, pôle données chiffrées).

Les **éditeurs de logiciels** (ou les services informatiques internes des conseils départementaux) ont pour mission de mettre à disposition et en conformité l'outil métier permettant la transmission des données. Le fichier d'extraction de données est déposé sur le serveur informatique de l'ONPE, via une liaison SFPT sécurisée.

Dans un premier temps, le **service informatique de l'ONPE** procède à la validation de la conformité du fichier XML au format XSD, du nom des variables et des codes utilisés pour chacune d'entre elles, conformément à la liste des variables présente en annexe du décret du 28 décembre 2016. Si des erreurs sont détectées, le service informatique de l'ONPE revient vers le département. Dans le cas contraire l'analyse est affinée par une détection des éventuels doublons et/ou lignes vides. Si le fichier est conforme à ce qui est attendu, celui-ci est importé après une seconde anonymisation dans le système informatique de l'ONPE.

Le **pôle données chiffrées de l'ONPE**, procède ensuite au nettoyage de la base en effectuant des tests de cohérence sur les variables (dates, mesures...). Ces tests permettent de renseigner le livret d'échanges qui reprend un ensemble de constatations et d'interrogations, notamment méthodologiques, en vue de l'exploitation statistique des bases de données. Ce document est transmis au département qui s'engage à réaliser un retour sur les remarques formulées. Ces échanges permettent d'obtenir, à terme, une base de données exploitable au sens statistique.

Suite à ces échanges, l'ONPE procède au calcul d'indicateurs regroupés dans un tableau de bord. Celui-ci est envoyé aux directeurs enfance-famille des départements qui peuvent réagir et faire part de leurs remarques si certains résultats divergent des statistiques départementales. Ces remarques peuvent contribuer à détecter des erreurs dans le fichier d'origine, qui sont alors corrigées par le département qui peut procéder ensuite au dépôt éventuel d'un nouveau fichier.

Annexe 1 : Modèle d'un tableau de bord départemental

Principaux résultats en 2015

Mesures débutées ou renouvelées au cours de l'année 2015	Mesures (%)	Mineurs
Ensemble des mesures	-- (-- %)	--
- Dont prestations administratives	-- (-- %)	--
- <i>Dont prestations d'aide éducative à domicile (AED)</i>	-- (-- %)	--
- <i>Dont prestations de technicien d'intervention sociale et familiale (TISF)</i>	-- (-- %)	--
- <i>Dont prestations d'accompagnement en économie sociale et familiale (AESF)</i>	-- (-- %)	--
- <i>Dont prestations d'accueil provisoire du mineur</i>	-- (-- %)	--
- <i>Dont pupilles de l'État</i>	-- (-- %)	--
- <i>Dont prestations d'accueil d'urgence (5 jours, 72 heures)</i>	-- (-- %)	--
- Dont mesures judiciaires	-- (-- %)	--
- <i>Dont mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO)</i>	-- (-- %)	--
- <i>Dont décisions judiciaires de placement à l'ASE</i>	-- (-- %)	--
- <i>Dont mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF)</i>	-- (-- %)	--
- <i>Dont placements directs</i>	-- (-- %)	--
- <i>Dont tutelles déferées à l'aide sociale à l'enfance</i>	-- (-- %)	--
- Dont prises en charge en milieu ouvert	-- (-- %)	--
- Dont prises en charge avec hébergement	-- (-- %)	--
Taux d'incidence (pour 1 000 mineurs du département)		
Ensemble des mesures	- ‰	
Prestations administratives	- ‰	
Mesures judiciaires	- ‰	
Prises en charge avec hébergement	- ‰	
Prises en charge en milieu ouvert	- ‰	
Caractéristiques des enfants ayant bénéficié d'au moins une mesure débutée ou renouvelée en 2014		
Age moyen à la première décision connue ⁴	- ans	
Part de garçons / Part de filles (en %)	--% / --%	

Sources : dispositif de remontée des données issu de la loi du 5 mars 2007, Insee (estimations de population des 0-17 ans au 1^{er} janvier 2015, résultats provisoires arrêtés fin 2016), calculs ONPE.

⁴ Il s'agit de l'âge calculé à la date de la première décision connue pour les enfants présents dans le fichier de 2015 transmis à l'ONPE.

Mesures/renouvellements terminés au cours de l'année 2015	Année 2015	
	Mesures (%)	Mineurs
Ensemble des mesures	-- (-- %)	--
- Dont mesures arrivées à échéance	-- (-- %)	--
- Dont mesures terminées pour cause de mainlevée	-- (-- %)	--
- Dont mesures terminées sans motif de fin renseigné	-- (-- %)	--
- Dont prestations administratives	-- (-- %)	--
- Dont mesures judiciaires	-- (-- %)	--
- Dont prises en charge en milieu ouvert	-- (-- %)	--
- Dont prises en charge avec hébergement	-- (-- %)	--
- Dont mesures débutées avant 2013	-- (-- %)	--
- Dont mesures débutées en 2013	-- (-- %)	--
- Dont mesures débutées en 2014	-- (-- %)	--
- Dont mesures débutées en 2015	-- (-- %)	--

Sources : Dispositif de remontée des données issu de la loi du 5 mars 2007, calculs ONPE.

Note de lecture : Parmi les -- mesures et renouvellement terminés en 2015 dans le département, -- % sont des prestations administratives et -- % des mesures judiciaires ; -- % d'entre elles concernent des prises en charge en milieu ouvert et -- % des prises en charge avec hébergement ; -- % d'entre elles ont débuté avant 2013, -- % ont débuté en 2013, -- % ont débuté en 2014 et -- % en 2015.

Durée ⁵ des mesures/ renouvellements terminés en 2015	Durée moyenne (en mois) [mini-maxi]	Moins de 3 mois N (%)	3 à 6 mois N (%)	6 mois à 1 an N (%)	1 an ou plus N (%)	Ensemble N (%)
Ensemble des mesures	-- mois [mini-maxi]	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (100 %)
Prestations administratives	-- mois [mini-maxi]	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (100 %)
Mesures judiciaires	-- mois [mini-maxi]	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (100 %)
Prises en charge en milieu ouvert	-- mois [mini-maxi]	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (100 %)
Prises en charge avec hébergement	-- mois [mini-maxi]	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (--%)	-- mois (100 %)

Sources : Dispositif de remontée des données issu de la loi du 5 mars 2007, calculs ONPE.

Méthodologie

Sources de données utilisées

...

Nettoyage de la base

...

Périmètre d'analyse

...

Indicateurs

...

⁵ La durée d'une mesure (ou d'un renouvellement) est calculée comme la différence entre les dates de fin et de début de cette mesure (ou de ce renouvellement) et s'exprime en nombre de mois. Deux évènements avaient une durée négative et ont été exclues de cette analyse.

Annexe 2 : Liens utiles

- Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance :
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032205234&categorieLien=id>
- Décret n° 2016-1966 du 28 décembre 2016 :
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/12/28/FDFA1620936D/jo/texte>
- Site internet de l'ONPE : <http://www.onpe.gouv.fr/>
- Espace réservé : <http://www.onpe.gouv.fr/user>
- Onzième rapport annuel de l'ONPE : <http://www.onpe.gouv.fr/rapport-annuel>
- Contact : chiffres@onpe.gouv.fr