



*Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.*

## Troisième concours

4<sup>ème</sup> épreuve d'admissibilité : Questions sociales

Meilleure copie

Note : 15/20

Conseil national de la protection de l'enfance  
Le conseiller auprès du Premier ministre

Jeudi 27 août 2020

Note à l'attention de Monsieur  
Le Premier ministre

Objet : Dysfonctionnements et orientations relativement à la politique publique de protection de l'enfance.

. La politique de protection de l'enfance représente un enjeu majeur de cohésion sociale. Consacrée par le préambule de la Constitution de 1946 et par la charte internationale des droits de l'enfant (ratifiée par la France), la protection de l'enfance est à tous les niveaux un devoir de l'Etat. Décentralisée depuis 1983, réformée en 2007 et 2016, la politique publique de protection de l'enfance fait aujourd'hui face à de nombreuses critiques conduisant certains à envisager une recentralisation de cette politique. Inégalités territoriales, manque de moyens des structures, complexité de la gouvernance, insuffisance des mesures préventives par rapport aux mesures curatives sont autant de limites venant nuire à l'efficacité de cette politique et exigeant une mobilisation forte du Conseil national de la protection de l'enfance pour repenser cette politique publique. Si la stratégie nationale de prévention et de la protection de l'enfance présentée en 2019 représente une avancée majeure en faveur d'une politique plus efficiente, il apparaît désormais nécessaire d'aller plus loin pour repenser la gouvernance de cette politique afin de construire un véritable Service Public de la Protection de l'enfance.

Dans ce contexte, l'objectif de la présente note est double :

- de rappeler les singularités de cette politique et de mettre en lumière ses dysfonctionnements ;
- de montrer que si une recentralisation de cette politique publique n'apparaît ni adaptée et ni opportune à court terme, plusieurs orientations favoriseraient une plus grande efficacité de cette politique publique.

Nota : la présente note est accompagnée d'un planning et d'un plan d'action

I Décentralisée depuis 1983, réformée en 2007 et 2016, la politique publique de protection de l'enfance souffre de nombreux dysfonctionnements.

Ⓐ La protection de l'enfance, décentralisée depuis 1983, a été réformée par deux fois en 2007 et 2016.

La politique publique de protection de l'enfance est une mission de service public déléguée par l'Etat aux départements. Dans le cadre du premier mouvement de décentralisation, la loi du 22 juillet 1983 a confié aux départements la responsabilité et le financement du service de l'aide sociale à l'enfance (ASE). A ce titre, l'article L221-1 du code de l'action sociale et des familles stipule que l'ASE est un service non personnalisé du département (sans personnalité juridique distincte). Pour mener à bien ses missions, le département peut gérer l'ASE directement - ou en régie - en s'appuyant sur des établissements et professionnels habilités (structures d'accueil le plus souvent associative et assistants familiaux).

Au-delà du département, de multiples acteurs interviennent dans la gouvernance de cette politique publique. Cette complexité a conduit l'Etat à réformer cette politique par deux fois en 2007 et 2016. Premièrement, la loi du 6 mars 2007 – codifiée à l'article L112-4 du Code de l'action sociale et des familles – vient préciser la notion « d'intérêt de l'enfant » selon une approche globale intégrant « ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ». Deuxièmement, la loi du 14 mars 2016 consacre la création du Conseil national de protection de l'enfance (rattaché au Premier ministre et chargé de proposer des orientations nationale dans un objectif de convergence des politiques menées au niveau local) ; et, l'obligation d'établir – pour les départements – un protocole avec les différents acteurs institutionnels et associatifs.

Par ailleurs, l'article 1 de la loi du 14 mars 2016 donne une définition formelle de la protection de l'enfance et en clarifie les objectifs. Cette dernière comprend ainsi :

- des actions de prévention ;
- l'organisation du repérage des situations de danger ou de risque ;
- les décisions administratives et judiciaires prise pour sa protection ;

Néanmoins, malgré ces réformes et nouveaux outils, la gouvernance de la politique de protection de l'enfance souffre de nombreux dysfonctionnements et ne place pas suffisamment l'enfant au cœur de ses préoccupations.

Ⓑ Malgré les récentes réformes la gouvernance de la politique de protection de l'enfance fait l'objet de nombreux dysfonctionnements.

. Premièrement, si les départements ont la charge de la protection de l'enfance, cette dernière n'est que partiellement décentralisée car d'autres acteurs institutionnels – tel que la justice – interviennent dans la gestion de cette politique. La multiplicité des acteurs est souvent dénoncé comme un frein à l'efficacité de cette politique. Plusieurs acteurs majeurs peuvent être mentionnés :

- La Direction générale de la Cohésion sociale
- Les Directions régionales et départementales de la Cohésion sociale
- le Conseil National de protection de l'enfance (rôle d'orientation)
- l'éducation nationale (rôle de détection et de formation notamment)
- les conseils départementaux (responsabilités et financement de l'ASE pour environ 10 Mds €) qui disposent d'une autonomie financière et d'une liberté d'administration consacré par l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;
- des établissements publics, le secteur associatif et des assistants familiaux ;
- les professionnels de santé (Protection maternelle infantile (PMI) et Agence régionale de santé notamment)
- le ministère de la justice à l'origine de la majorité des mesures mises en place par l'ASE (malgré le principe de subsidiarité) et la protection judiciaire de la jeunesse.
- un secrétariat général à la prévention et la lutte de la pauvreté des enfants et des jeunes ;
- des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) et un national ;

La multiplicité des acteurs, la nécessité d'une coordination renforcée et l'empilement des structures constituent autant de freins à la mise en place d'une gouvernance efficace.

. Deuxièmement, la protection de l'enfance est affaiblie par de nombreuses disparités territoriales (inhérentes au principe de libre administration des collectivités territoriales). Notamment, le rapport du nombre d'enfants accompagnés en protection de l'enfance varie – selon les données présentées par le Ministère des Solidarités et de la Santé de 1 à 4 entre les départements. Par ailleurs, une mission de l'IGAS en date de septembre 2018 mettait en exergue de fortes disparités concernant le taux d'équipement en structure médico-sociale d'un département à un autre. Si les disparités sont fortes au sein de l'hexagone, elles sont, par ailleurs, exacerbées entre l'hexagone et les départements d'outre-mer (DOM).

. Troisièmement, la politique de protection de l'enfance semble insuffisamment prendre en compte l'aspect de prévention (au détriment d'une politique uniquement corrective ou curative). Ce constat peut être illustré par l'augmentation continue du nombre de saisines du juge des enfants (104 239 en 2017 et en constante augmentation depuis 2006). Par ailleurs, le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une prestation ou mesure relevant du dispositif (lui aussi en constante augmentation depuis 2006, 320 800 en 2017 contre 280 933) semble aussi conforter l'hypothèse de fortes lacunes dans l'approche préventive du dispositif (car croissance à un taux supérieur à celui de la population française).

. Quatrièmement, le manque de moyen est fréquemment dénoncé par les professionnels du secteur malgré une augmentation des dépenses pour les départements (évaluées en 2017 à 7,934 Mds hors frais de personnels et assistants familiaux) de 2% par rapport à 2011. Ce manque de moyens conduit à une perte de confiance des acteurs du secteur pouvant générer angoisse et risques psycho-sociaux, notamment pour certains assistants familiaux et salariés des structures d'accueil.

Néanmoins, la gouvernance actuelle ne doit pas être entièrement repensée car elle résulte par nature d'une multitude d'acteurs entièrement légitimes et montre aussi des signes de succès (rupture de la chaîne d'exclusion car peu d'enfants de l'ASE retrouvent leurs propres enfants confiés à l'ASE). A ce titre, une recentralisation de l'ASE est à exclure à court terme, même si plusieurs orientations favoriseraient une gouvernance plus efficiente

II Si une recentralisation de la politique de protection de l'enfance est à exclure, plusieurs orientations favoriseraient une plus grande efficacité de cette politique.

Ⓐ Dans un contexte singulier – marqué par de nombreuses incertitudes suite à la crise sanitaire – une recentralisation de la politique publique n'apparaît ni adaptée ni opportune.

Depuis 1983, les départements ont acquis une expertise considérable dans le domaine de la protection de l'enfance. Cette expertise doit être utilisée à la faveur d'une gouvernance renouvelée. Par ailleurs, plusieurs arguments en faveur d'une non-recentralisation de cette politique sanitaire peuvent être mis en exergue :

- des incertitudes relativement à la crise sanitaire ; et, notamment, à une potentielle seconde vague qui engendrerait une charge de travail conséquente durant le dernier trimestre 2020 pour les services de l'Etat, les conseils départementaux et plus globalement tous les acteurs (qui devraient mettre en place des mesures sanitaires renforcées).
- un risque de perte d'expertise (notamment l'expertise des départements doit être mieux valorisée)
- un risque politique de perte de confiance des départements vis à vis de l'Etat.
- un risque humain avec une prise en charge dégradée des enfants pendant la période de transfert de compétences.

Au regard de ces quatre risques, une recentralisation ne semble pas adaptée. Néanmoins, les dysfonctionnements relevés appellent une évolution de la gouvernance. A ce titre, la mise en place d'une Maison départementale de la Protection de l'enfance (sur le modèle des MDPH ou MDA) sous la responsabilité du conseil départemental favoriserait une gouvernance plus lisible et plus efficiente.

Piste 1 : Engager une concertation avec l'ensemble des acteurs mentionnés au IB) pour étudier la création de maison départementale de la Protection de l'enfance (MDPE) en intégrant à ce nouvel établissement les compétences des ODPE pour réduire le nombre d'acteurs : Action CNPE (sous 6 mois)

Piste 2 : intégrer les compétences de l'ONPE au Conseil national de la protection de l'enfance pour rationaliser le nombre d'acteurs Action CNPE (sous 1 an)

Piste 3 : Après la fin de la concertation relative à la création des Maisons départementales de protection de l'enfance, rédiger un projet de loi en partenariat avec les conseils départementaux Action : CNPE, DGCS, Conseils départementaux (sous 1 an). Prévoir une mutualisation des fonctions supports avec les MDPH et les MDA.

Au delà de la réforme de la gouvernance, plusieurs orientations apparaissent nécessaires pour renforcer l'efficacité, l'efficience, l'égalité, la qualité de la politique de protection de l'enfance.

ⓑ Plusieurs orientations favoriseraient l'efficience, l'efficacité, l'égalité et la qualité de la politique de protection de l'enfance.

Plusieurs mesures de nature législatives ou réglementaires favoriseraient une plus grande efficience de cette politique selon 2 piliers : Egalité et Prévention

➡ Pilier n° 1 : Egalité

Piste 4 : Prévoir des dispositifs de péréquation entre les maisons départementales de protection de l'enfance  
Action : DGCS sous 1 an

Piste 5 : Augmenter le montant de l'ASE pour améliorer les conditions de travail des métiers du secteurs  
Action DGCS et DSS en PLFSS 2021 (+ 1 Mds pour ASE) pour porter l'ASE à 9 Mds.

➡ Pilier n° 2 Prévention

Piste 6 : Renforcer le rôle des PMI pour une meilleure détection des risques et des danger et renforcer les moyens par une augmentation du nombre de visite à domicile et en milieu scolaire Action DGCS et DSS sous 1 an

Piste 7 : Mieux prendre en compte la sortie de l'ASE en généralisant la mise en place d'un contrat d'insertion sur 3 ans (18-21 ans) Action DGCS et Maison départementale de protection de l'enfance sous 1 an

Piste 8 : Sous deux ans évaluer l'impact de la réforme vis à vis de l'aspect prévention Action CNPE sous 2 ans.

Planning.

