



## **Présentation à la presse du rapport sur la protection de l'enfance**

**Intervention de M. Philippe Séguin,**

**Premier président de la Cour des comptes**

**Jeudi 1er octobre 2009**

Mesdames, Messieurs,

Il me revient avant tout l'agréable devoir de vous souhaiter la bienvenue à la Cour.

Nous sommes réunis pour la présentation du dernier rapport public thématique en date de la Cour, consacré à la protection de l'enfance, sujet que l'actualité remet malheureusement périodiquement sur le devant de la scène.

On entend par « protection de l'enfance » les mesures éducatives qui peuvent être proposées ou imposées aux familles lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur, son éducation ou son développement sont en danger. Il faut la distinguer de la prévention de la délinquance ou de toute action qui ne suppose pas une immixtion dans la vie des familles.

En 2007, ce sont environ 300 000 jeunes qui ont bénéficié de cette protection, une moitié faisant l'objet d'une mesure de placement en dehors de leurs familles et l'autre bénéficiant simplement d'actions éducatives.

Ces mesures s'inscrivent dans un cadre institutionnel et une organisation complexes. Politique désormais décentralisée et financée majoritairement par les départements (pour plus de 5 milliards d'euros), la protection de l'enfance implique également l'Etat, les juges des enfants et les associations. Depuis les lois de décentralisation, les mesures administratives prises avec l'accord des parents relèvent ainsi entièrement des départements mais lorsqu'il n'y pas l'accord des parents, il faut une intervention du juge.

Notre enquête a donc été menée sur plusieurs fronts et le rapport que vous avez entre les mains résulte d'un travail conduit en commun avec les chambres régionales des comptes dans 17 départements, 18 tribunaux de grande instance, 8 cours d'appel, 5 services départementaux de la Protection judiciaire de la jeunesse et plusieurs associations.

Il faut rappeler, avant de présenter les principales conclusions de ce rapport, que la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a, pour la première fois, défini clairement les objectifs et le champ de cette politique. Elle a mis l'accent sur la prévention, affirmé le rôle central du département et élargi les modes de prise en charge des enfants. Un peu plus de deux ans après l'entrée en vigueur de cette loi, nous avons souhaité dresser un premier état des lieux.

## **La première difficulté que nous avons constatée est liée au recueil et au traitement des informations.**

Alors que les départements sont désormais les acteurs principaux de la protection de l'enfance, les informations concernant des enfants en danger ne leur parviennent pas systématiquement, notamment parfois celles connues des médecins ou de l'Education nationale.

Il faut ajouter à cela que faute de tableaux de bord adaptés, les départements ne sont pas à même d'évaluer la rapidité et l'efficacité des procédures mises en place pour protéger les enfants.

Nous avons ensuite constaté un paradoxe concernant la répartition des rôles entre les départements et les juges pour enfants. La coexistence de deux autorités décisionnelles n'est certes pas spécifique à la France mais la loi du 5 mars 2007 a réaffirmé le principe de la subsidiarité de la protection **judiciaire**. Or, c'est le contraire d'une logique de subsidiarité que l'on constate dans les faits : les juges ordonnent en effet 82 % des mesures et leur intervention a eu tendance à augmenter jusqu'en 2007. Le principe légal de subsidiarité bute en réalité sur l'insuffisante affirmation du rôle du département. En d'autres termes, de nombreux cas qui pourraient et devraient être traités par le département sont traités par le juge.

## **La deuxième difficulté est plus directement liée à l'offre de prise en charge.**

Cette prise en charge peut être de deux types : en milieu ouvert ou en structure d'hébergement. Dans les deux cas, nous avons constaté au cours de nos contrôles que l'offre évolue trop peu et trop lentement.

Globalement, la répartition des mesures entre aides à domicile et placements varie peu : le nombre d'enfants accueillis en structures d'hébergement reste supérieur à celui des enfants bénéficiant d'une mesure de milieu ouvert, en dépit d'un léger resserrement de l'écart.

On note également que les formules intermédiaires qui permettent l'accueil ponctuel d'un enfant hors de sa famille sans pour autant le sortir complètement de son milieu familial ne se sont malheureusement que peu développées, alors qu'elles ont l'avantage d'éviter les ruptures trop brutales.

Cette situation est en partie due au fait que la plupart des départements prennent appui sur des structures –des associations notamment- qui disposent d'une grande légitimité du fait de leur enracinement historique. Ils leur octroient des financements en les reconduisant d'année en année, trop souvent sans les remettre en cause ou les adapter aux différences de prestations constatées entre les établissements. Enfin, la pratique de l'appel à projet qui pourrait faire naître de nouveaux projets plus innovants et plus adaptés aux besoins des enfants est très rare.

L'offre est donc rigide et souvent on a l'impression que c'est elle qui conditionne les décisions plutôt que l'analyse des besoins réels des enfants.

Par ailleurs, la qualité des prises en charge est trop peu contrôlée.

A domicile, les actions éducatives se traduisent par des aides financières ou par l'intervention d'un travailleur social auprès des familles. Notre enquête a montré que, bien souvent, ces mesures constituent une forme de soutien épisodique dont personne ne cherche à mesurer l'efficacité. Pour quantifier le temps passé auprès des enfants, le principal indicateur est indirect : il s'agit du nombre de mesures prises en charge par travailleur social. Dans les départements que nous

avons contrôlés, il est compris entre 30 et 40 mesures par éducateur. Le suivi du temps passé auprès des enfants, qui permettrait de connaître l'intensité des mesures d'action éducative, est rarement effectué. De surcroît, la définition du contenu de l'intervention des travailleurs sociaux n'est pas toujours bien formalisée et bien encadrée. En bref, on connaît mal le contenu et surtout l'efficacité des mesures entreprises en milieu ouvert.

Les enfants peuvent également être accueillis par une autre famille. Des progrès ont été constatés en la matière : en contrepartie d'exigences accrues en matière d'agrément et de formation, la rémunération des assistants familiaux a été augmentée. Mais malgré cet effort, les départements sont confrontés à des difficultés de recrutement, notamment dans les départements urbains. Parfois, les profils d'assistants familiaux sont mal adaptés aux besoins des enfants confiés tandis que les dispositifs de soutien, d'écoute et d'accompagnement pour les aider dans leur mission tardent à se généraliser.

Quant aux établissements d'accueil, nous n'avons pu que constater la faiblesse des contrôles assurés par les pouvoirs publics. Les rares contrôles exercés par l'Etat restent centrés sur le secteur public et peu sur le secteur associatif qui est pourtant devenu l'acteur majeur. Nous avons constaté qu'au rythme actuel, un établissement du secteur associatif est contrôlé par l'Etat en moyenne tous les 26 ans ! Pour dire les choses plus simplement, personne ne contrôle quoi que ce soit. Ceci laisse présager une grande hétérogénéité dans la qualité de la prise en charge.

Il faut ajouter à cela qu'un certain nombre d'enfants qui souffrent aussi de pathologies particulières ne trouvent pas de place en établissement. C'est là une faille majeure dans le système et l'on peut regretter que ces refus d'admission ne soient pas plus systématiquement recensés, ce qui permettrait de mieux analyser les besoins et de mieux y répondre.

Enfin, de toutes les insuffisances de l'Etat relevées par l'enquête, la plus préoccupante concerne l'exécution des décisions de justice. L'Etat n'est pas organisé pour contrôler l'exécution des mesures qu'il ordonne, sauf dans les cas peu fréquents où elles sont confiées aux services de la protection judiciaire de la jeunesse. Pourtant, la Cour a relevé des situations difficiles qui se traduisent par des délais très excessifs dans l'exécution des décisions de justice, qui tiennent souvent à l'absence de dialogue avec les partenaires, mais aussi à l'absence de moyen de régulation pour imposer une prise en charge.

Au final, on constate que le parcours des enfants protégés est souvent long et chaotique. Les enfants, déjà fragilisés, subissent donc, de surcroît, les effets des défauts d'organisation de la prise en charge. Ils sont ainsi souvent ballotés d'institution en institution et dans certains cas, faute de solution adaptée, ils sont remis à leurs familles ou parfois même hébergés à l'hôtel. A Paris, fin 2006, 65 jeunes confiés à l'aide sociale à l'enfance étaient hébergés à l'hôtel !

**Vous le voyez, le tableau n'est pas satisfaisant (vous reconnaîtrez là une de ces litotes que la Cour affectionne).**

**Nous ne préconisons pas pour autant une remise en cause du système mais d'abord une clarification du rôle de chacun.**

**Il faut trouver un nouvel élan et une vraie synergie entre l'Etat et les départements. En d'autres termes, il faut faire vivre autrement le lien entre l'Etat et les départements.**

Tout d'abord, les **départements** doivent assurer leur rôle central en définissant plus précisément les axes de leur politique et en l'imposant aux partenaires associatifs par le biais des

agréments et de conventions. Il faut qu'ils se saisissent de leur rôle, en pesant notamment sur l'offre d'accueil pour la faire évoluer. Il ne tient qu'à eux de revoir les autorisations trop anciennes, de revoir l'allocation des moyens entre établissements et de mieux contrôler la qualité de la prise en charge.

Deuxièmement, **toutes les professions au contact des jeunes** doivent se mobiliser et faire converger les informations dont elles disposent vers le Conseil général. A cet égard, la notion « d'information préoccupante » devrait être précisée. Il ne s'agit pas de lui donner une définition rigide et exclusive, chaque situation étant particulière, mais de préciser certains « cas types » pour bien sensibiliser les personnels en contact avec les enfants, notamment dans le milieu médical et dans le système éducatif.

Ensuite, un meilleur équilibre entre décisions judiciaires et décisions administratives doit être trouvé. Les **parquets** doivent notamment jouer le rôle de filtre que leur attribue la loi pour éviter les saisines abusives de l'ordre judiciaire.

Enfin, **l'Etat et les départements** doivent ensemble animer la politique d'évaluation en soutenant l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned) créé par la loi du 2 janvier 2004.

Il faut reconnaître que les personnels chargés de l'enfance s'impliquent énormément en faveur des enfants. Mais quelle que soit la confiance qu'on place en eux, il est nécessaire de procéder à des contrôles et d'évaluer les résultats. Il est impératif que l'Etat et les départements s'attèlent au développement des outils à cet effet.

La nature exacte des mesures de prévention ou d'aide à domicile est trop souvent laissée à l'appréciation des associations qui les exécutent. Leur contenu devrait être défini au préalable avec beaucoup de soin, sur la base de référentiels types.

Un effort spécifique doit être entrepris au bénéfice des enfants placés qui ont besoin d'autres types de soutien parce qu'ils rencontrent des difficultés psychologiques ou souffrent de handicaps.

Par ailleurs, le délai d'exécution des mesures (de placement comme d'aide en milieu ouvert) devrait être suivi, raccourci et, au besoin, imposé.

Enfin, il faut veiller à ce que les parcours des enfants placés soient mieux organisés pour éviter les ruptures.

En bref, une question doit rester au centre de toute cette politique celle du devenir de l'enfant et de l'efficacité de la réponse apportée. Sans cela, on risque simplement d'ajouter à ses difficultés une forme de maltraitance institutionnelle.

Voici donc les principales conclusions de notre rapport. Vous avez sans doute des questions. Je me tiens bien entendu à votre disposition pour y répondre, avec Mme Claire Bazy Malaurie, rapporteur général, M. Bertrand Schwerer, président de la Chambre régionale des comptes Provence Alpes Côte d'Azur et ....