

*Note de synthèse et de propositions sur un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale.*

**SUJET : les obligations légales du département en matière de protection de l'enfance (problématiques rencontrées et choix d'une stratégie à mettre en place).**

Département X  
Direction générale des services (DGS)

Le XX/XX/2024 à X

NOTE

A l'attention de Monsieur le Président

Objet : Bilan et nouvelle stratégie du Département en matière de protection de l'enfance.

L'entrée en vigueur de la loi du 7 février 2022 a eu pour effet d'accroître les obligations du Département en matière de protection de l'enfance, dans le cadre de la compétence qui lui est confiée au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Cette loi vient ainsi s'ajouter aux nombreuses obligations préexistantes auxquelles le Département peine à répondre.

En effet, le Département est confronté à de graves difficultés sociales, dont une demande croissante de protection des enfants. Or, l'érosion de ses recettes fiscales sur la période inflationniste récente contraint la réponse à ces besoins. De plus, le Département doit faire face à une crise de recrutement et d'attractivité des métiers de l'ASE, qui nécessite une approche pluridisciplinaire, mobilisant des ressources dans les secteurs sociaux, médicaux et médico-sociaux.

Dans ce contexte, la présente note vise à :

- Rappeler les obligations du Département et les problématiques rencontrées dans la réponse aux besoins croissants de la protection de l'enfance (I)
- Proposer une stratégie visant à répondre à ces obligations, en tenant compte des contraintes existantes (II)

\*\*\*\*\*

I Faisant face à des obligations légales nombreuses, le Département rencontre des difficultés à répondre à des besoins croissants dans le cadre de ressources contraintes.

A. Les obligations du Département relatives à la protection de l'enfance sont nombreuses et ont connu une évolution récente.

1. La protection de l'enfance, qui recouvre différentes dimensions, relève de la compétence du Département.

Les objectifs de la protection de l'enfance sont la garantie des droits de l'enfant à la santé, à l'éducation, à la sécurité affective et physique et à l'autonomie. Ces droits figurent dans les conventions internationales ratifiées par la France, partiellement d'effet direct (Conseil d'État, Cinou, 1997) et constituent à ce titre une obligation du droit international.

La compétence est attribuée pour cette politique aux départements depuis la loi de 1983. Le rôle central du département a été réitéré par la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance.

La déclinaison de cette politique recouvre :

- Des actions de prévention,
- Le repérage et le traitement des situations de danger,
- Des décisions administratives de protection : aide financière, aide à domicile, accueil en famille ou établissement dans 18,1% des cas,
- Des décisions judiciaires de placement en accueil ou en milieu ouvert dans 81,9% des cas en 2022.

2. Le département doit à ce titre répondre à des obligations légales croissantes.

Différentes lois intervenues sur la période récente ont renforcé les obligations des départements.

- La loi du 5 mars 2007 a renforcé les obligations de prévention des violences sur les enfants
- La loi du 14 mars 2016 a exigé une meilleure réponse aux besoins de l'enfant, une stabilisation des parcours et une évaluation de l'offre, ainsi qu'un repérage précoce. Cela doit se traduire par une évaluation pluridisciplinaire pour chaque enfant protégé à échéance répétée (6 mois ou 1 an), l'adoption d'un projet pour l'enfant (PPE). Le Président de chaque Département doit tracer un protocole de prévention et désigner un médecin référent à la protection de l'enfance.
- La loi du 7 février 2022 prévoit une interdiction du placement à l'hôtel des mineurs protégés (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 2024), la fin des sorties sèches de l'ASE via la mise en place d'un projet d'autonomie pour les 18 – 21 ans (comportant un soutien financier, une solution de logement et d'éducation), ainsi que la réalisation d'un bilan de santé dès l'accueil provisoire d'urgence.

Par ailleurs, les stratégies gouvernementales de lutte contre les violences faites aux enfants reposent en partie sur l'action des départements. Ainsi, le Plan 2023 -2027 prévoit notamment :

- La formation aux violences et le contrôle des antécédents judiciaires des personnes intervenant auprès des enfants protégés.
- Un effort soutenu en faveur des jeunes en situation de handicap.
- Une approche pluridisciplinaire visant une « scolarité protégée » et une « santé protégée » des enfants entre l'ASE, l'Éducation nationale et les services de soins.

- B. Les contraintes RH, financières et organisationnelles rencontrées par le Département empêchent la réponse à des besoins croissants, au détriment des mineurs, des agents et de la collectivité.
1. Le Département fait face à des difficultés sociales et des besoins croissants, auxquels il peine à faire face.

Le Département fait face à une demande de protection croissante, notamment au titre des MNA, et de plus en plus complexe :

- Au niveau national, le nombre de mineurs pris en charge est estimé à 310 577 fin 2022, soit une hausse de 15% par rapport à 2011.
- Or cette prise en charge est inégalement répartie entre départements, variant de 10,3 pour mille (Guyane) à 49,4 pour mille (Nièvre).
- Cette hausse est notamment portée par l'évolution de nombre de mineurs non accompagnés (MNA), avec 17 000 MNA supplémentaires en 2023. Ils représentent un coût de 2 milliards d'euros pour les départements, soit 20% de plus qu'en 2018 uniquement pour la prise en charge, masquant des coûts liés à l'évaluation de leur âge. 65% des évaluations aboutissent en effet à établir leur majorité.
- Le Département fait également face à des besoins de plus en plus complexes. 15 à 30% des mineurs de l'ASE sont ainsi concernés par un handicap. Les MNA, au-delà des difficultés matérielles d'accueil liées à la langue, sont également davantage victimes de polytraumatismes.

Or les ressources du Département, pour répondre à ces besoins, sont de plus en plus contraintes :

- Sur le plan financier, l'épargne nette des départements a connu une chute de 63,1% en 2023, avec une érosion de leurs recettes de DMTO de 23,1%. Un « effet ciseau » apparaît alors.
- Sur le plan RH, le Département rencontre des tensions de recrutement des métiers de l'ASE, dont les salaires sont peu attractifs. Un éducateur spécialisé est ainsi payé 1600 € nets en début et 2700 € en fin de carrière. Les conditions de travail se sont détériorées sous l'effet de la complexification des besoins et de l'accueil de mineurs délinquants condamnés, faute de structure adaptée.
- Sur le plan matériel, cela se traduit par des fermetures de places, ou la saturation des établissements.

De plus, la protection de l'enfance demeure cloisonnée et éclatée entre différents acteurs. Alors qu'elle requiert une approche pluridisciplinaire, il existe un manque de synergies entre les services de l'ASE, la PJJ, les services éducatifs ou soignants sur le territoire. Si la compétence est attribuée aux départements, l'État intervient de façon résiduelle au titre de l'ASE. De nombreuses associations sont également présentes.

2. Cette situation est préjudiciable aux mineurs, aux agents et à la collectivité.

Concernant les enfants protégés, ceux-ci connaissent des retards de prise en charge (l'exécution des décisions de justice pouvant aller jusqu'à 18 mois), des ruptures de parcours voire un manque de sécurité physique et affective. 5% des mineurs de l'ASE sont accueillis à l'hôtel de façon dérogatoire. Selon la Ciivise, en 2023, 160 000 enfants sont victimes de violences sexuelles, dont 81% au sein de la famille.

Concernant les agents, un report de charge et des risques psycho-sociaux présentent des incidences croissantes.

Concernant la collectivité, cette situation présente un risque contentieux ainsi qu'un risque politique (lié au mécontentement des associations notamment).

Dès lors, un changement d'orientation apparaît nécessaire.

\*\*\*\*\*

II. La réponse à ces enjeux nécessite la mobilisation de nouvelles ressources financières et RH, associée à une nouvelle approche partenariale et pluridisciplinaire.

A. A court terme, il convient d'identifier et de mobiliser l'ensemble des ressources financières et RH nécessaires à la réponse à ces besoins croissants.

Axe 1 : Remédier à la crise des ressources humaines de l'ASE.

Priorité n°1 : A très court terme, remédier au manque de ressources requises pour répondre aux obligations légales (6 mois).

Déclinaison : l'intérim peut constituer une solution palliative aux manques de moyens à très court terme. Cependant, il représente un coût de l'ordre de 62% supérieure aux CDD classiques ainsi qu'un risque de turn-over préjudiciable aux mineurs. Un avis de la DAF serait souhaitable.

Alternatives déconseillées :

- Certains départements, à l'image de celui de l'Ain, ont décidé de suspendre leur prise en charge des MNA. Ce choix présente cependant un fort risque politique et contentieux.
- La recentralisation de l'ASE, telle qu'envisagée partiellement par l'État et certains départements, conduirait à la perte de l'expertise du Département, à des conflits sociaux internes et ne permettrait pas de répondre à la crise à court terme.

Priorité n°2 : Également à très court terme, identifier clairement les besoins RH du Département (6 mois).

Déclinaison : En lien avec le/la Vice-Président(e) chargé(e) des sujets ASE et les services compétents opérer une remontée d'information des besoins. L'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) pourrait être mobilisé à cet effet.

Priorité n°3 : A court/moyen terme (1-2 ans), remédier à la crise d'attractivité via la mise en place d'une « marque employeur ».

Déclinaison :

- Sur le plan financier, étudier avec la DAF et la DRH la possibilité d'une revalorisation des travailleurs sociaux de l'ASE au titre des primes et du régime indemnitaire.
- Tenant compte d'un cadre budgétaire contraint, l'attractivité pourrait aussi passer par l'action sociale (logement, garde d'enfants, mobilité) du Département pour ses agents.

- La promotion de la marque employeur (ensemble des actions tenant à la qualité de vie au travail et à l'emploi au sein d'une collectivité) requiert enfin la mobilisation de la Direction de la communication.

Axe 2 : Mobiliser l'ensemble des ressources financières existantes (6 mois – 1 an)

Dans le cadre des nouvelles obligations posées par la loi, l'État a, en effet, annoncé soutenir partiellement les départements :

- Concernant le projet pour l'autonomie, 50 millions d'euros par an pour l'ensemble des départements sont ainsi prévus.
- Concernant la fin des hébergements à l'hôtel, un appui logistique et financier (5 M d'euros) sont également prévus.

Déclinaison :

- L'éligibilité à ces aides pourrait être expertisée à court terme par la DAF, en lien avec les services de l'ASE.
- En cas de ressources insuffisantes, le sujet des besoins de l'ASE devra être davantage pris en compte dans les prochains dialogues budgétaires. Le recours aux tiers de confiance des mineurs constitue également une alternative légale.

- B. La mise en place d'une approche partenariale et globale renouvelée permettra de répondre aux nouveaux objectifs et besoins de la protection de l'enfance.

Axe 3 : Adopter une nouvelle approche partenariale et pluridisciplinaire reposant sur des synergies entre acteurs.

1. Entre l'ASE et les services de l'État.

Déclinaison :

- Favoriser une approche partenariale entre l'ASE, la PJJ et l'ARS, a minima, voire avec les DRAJES.
- Sous la forme d'une contractualisation et d'un comité dédié, cette approche permettrait d'offrir de la visibilité au Département sur les moyens envoyés par l'Etat sur les plans humain et financier. Elle offrirait une meilleure prise en charge, continue et globale, aux jeunes mineurs.

2. Entre le Département et les communes.

Objectif :

La prise en charge psychologique et médicale des jeunes de l'ASE apparaissant aujourd'hui défaillante, un dialogue renforcé pourrait être engagé avec les commissions du Département au titre de la prise en charge en centres médico-psychologiques (CMP) et en centres (maisons pluriprofessionnelles de santé financées par les communes) si existants.

Déclinaison :

Des places réservées pourraient par exemple être attribuées.

3. Entre les services du Département eux-mêmes.

Entre l'ASE et les collèges :

- L'éducation et la prévention aux violences notamment sexuelles pourrait être renforcées au sein des collèges du Département dès cette année.

- Cette démarche serait cohérente avec le Plan 2023-2027 de lutte contre les violences faites aux enfants et représenterait un faible coût.
- Les agents de l'ASE pourraient être mobilisés à cet effet, en lien avec le/la Vice-Président(e) compétent(e) et les chefs d'établissement.

Entre l'ASE et les services en charge de l'insertion et de la jeunesse :

- Une attention particulière aux MNA, qui rencontrent des difficultés d'insertion majeures et un manque d'approche globale, pourrait être instaurée dans ce cadre.
- Elle pourrait prendre la forme de réunions interservices ad hoc de fréquence régulière (3 mois environ) permettant des actions conjointes.
- Cet objectif pourrait être formalisé lors de la prochaine révision du schéma départemental d'insertion (SDI).

Axe 4 : Fixer des objectifs cohérents avec les nouvelles priorités de la politique de protection de l'enfance.

Objectif :

Mettre en cohérence les nouveaux moyens du Département au Plan 2023-2027 et à la loi de 2022.

Déclinaison :

- Lors de la prochaine révision ou première adoption du protocole de prévention départemental, inscrire l'engagement du Département en la matière, qui pourra se traduire par :
  - Le soutien financier aux associations dans ce domaine, d'ici 2 à 5 ans.
  - Le lancement d'une campagne de communication grand public sur les violences faites aux enfants, d'ici 1 à 2 ans, en lien avec la DAF et le service communication.
- Désigner à très court terme (3 mois) le médecin référent.
- Former en interne les agents et publics en contact des jeunes protégés à ces sujets, en lien avec la DTH, d'ici 1 à 2 ans, en particulier les médecins scolaires.
- Evaluer la possibilité d'un accompagnement au-delà de 21 ans des jeunes majeurs, en cas de ressources suffisantes, d'ici 5 ans.
- A plus long terme, évaluer l'efficacité de cette nouvelle stratégie (5 ans) et évaluer en continu l'adéquation des besoins à l'offre.