

Le Premier Ministre

Paris, le 20 JUIL. 2020

. 883 / 20 / SG

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Référé relatif à la gouvernance nationale de la protection de l'enfance

J'ai pris connaissance avec intérêt du référé consacré par la Cour au pilotage national de la politique de protection de l'enfance et au contrôle des comptes et de la gestion de l'agence française de l'adoption (AFA).

La Cour relève que, si la protection de l'enfance constitue incontestablement une politique décentralisée pour laquelle les départements sont chefs de file, elle n'en nécessite pas moins une étroite coordination avec d'autres politiques publiques non décentralisées, telles que celles gérées par les ministères de la justice, des solidarités et de la santé et de l'éducation nationale. Par ailleurs, l'Etat conserve des responsabilités essentielles, notamment en matière de conception de cette politique publique et d'édition de normes. Il lui appartient également de s'assurer de l'équité de traitement des enfants protégés sur l'ensemble du territoire.

A cet égard, la Cour souligne l'imbrication des missions des différentes instances de pilotage national compétentes dans le champ de la protection de l'enfance (principalement : direction générale de la cohésion sociale, conseil national de la protection de l'enfance, groupement d'intérêt public « Enfance en danger » et l'agence française de l'adoption), dont elle regrette qu'elles soient peu articulées entre elles. Elle estime que l'enchevêtrement des compétences et la dispersion des moyens font obstacle à la bonne mise en œuvre des missions confiées. Elle note en particulier que :

- le principal instrument dont dispose l'Etat dans le cadre de la politique décentralisée, l'édition de normes, ne donne pas l'assurance de leur mise en œuvre par les conseils départementaux, ni de leur bonne appropriation par les acteurs sur le terrain ;

- le conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) s'est vu confier de nombreuses missions qui empiètent sur le champ de compétence d'acteurs préexistants, avec des moyens insuffisants pour les remplir ;

- le maintien de l'agence française de l'adoption (AFA), sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) autonome centré sur la seule adoption internationale, n'a plus beaucoup de sens dans le contexte du déclin, fort et irréversible, du nombre d'enfants proposés à l'adoption par les pays d'origine ;

- l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) ne parvient pas à remplir sa mission de produire des données sur les parcours des enfants protégés ; plus largement, l'insuffisance et la dispersion des données disponibles en matière de protection de l'enfance constituent une réelle faiblesse.

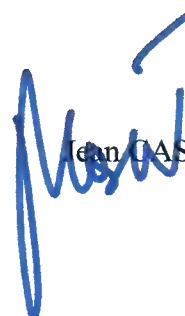
Je partage les conclusions de la Cour, notamment en ce qui concerne le rôle de l'Etat en matière de protection de l'enfance et la nécessité d'un renforcement du pilotage et de la garantie des droits des enfants sur l'ensemble du territoire.

La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022, présentée par le secrétaire d'Etat auprès du ministre des solidarités et de la santé en octobre 2019 apporte des réponses sur le fond et en matière de gouvernance pour relancer une politique publique au bénéfice des enfants et de leurs familles.

La mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance repose notamment sur le déploiement d'une contractualisation préfets / agences régionales de santé (ARS) / conseils départementaux assortie de la mobilisation de moyens financiers nouveaux sur les budgets de l'Etat et de la sécurité sociale. Cette démarche doit permettre d'encourager et d'accompagner le plein déploiement des orientations et objectifs communs définis au niveau national, dans un cadre à la fois respectueux du rôle de chef de fil dévolu aux conseils départementaux et de la libre administration des collectivités territoriales. Elle vise également à renforcer l'implication des services de l'Etat et à assurer une meilleure coordination entre les acteurs compétents au niveau territorial.

Parallèlement, cette stratégie nationale prévoit une réforme de la gouvernance au niveau national, avec un double objectif de renforcement et de rationalisation des instances compétentes. Une mission a été confiée à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) afin de déterminer précisément les contours de cette réforme, son calendrier et les conditions de sa mise en œuvre. Ses conclusions, qui seront remises à l'été au ministre des solidarités et de la santé, permettront au Gouvernement de prendre les arbitrages nécessaires pour répondre aux enjeux soulevés par la Cour. Enfin, le 4^{ème} comité interministériel de la transformation publique en date du 15 novembre 2019 a acté le regroupement du GIP « Enfance en danger », de l'agence française de l'adoption et du conseil national de la protection de l'enfance avant 2022.

Vous trouverez ci-après les principaux éléments de réponse aux recommandations de la Cour.


Jean CASTEX

Annexe : Réponse aux recommandations de la Cour des comptes

Recommandation n° 1 : *confier la mission exclusive de production de données statistiques sur la protection de l'enfance à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).*

Le Gouvernement partage le constat de la Cour sur l'insuffisance de données disponibles en matière de protection de l'enfance. Cela constitue un obstacle évident à la mise en œuvre d'un pilotage efficace.

La « dispersion des sources » en matière de données statistiques sur la protection de l'enfance concerne une seule source importante, à savoir le dispositif OLINPE, confié par le législateur à l'ONPE depuis 2007. Les deux autres principales sources statistiques en matière de protection de l'enfance (enquête Aide sociale et enquête quadriennale auprès des établissements et services de la protection de l'enfance) sont déjà – et depuis leur origine – produites par la DREES. Les autres données produites par l'ONPE (par exemple : enquête sur les pupilles de l'Etat) sont d'une complexité moindre, et présentent donc un enjeu plus faible. S'y ajoutent des sources statistiques portant sur des données beaucoup plus générales, dont la partie relative à la protection de l'enfance ne peut être produite de façon isolée et pour lesquelles le cadre actuel de production est le plus efficient (par exemple : données de victimation produites par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) ; données sur les professions et l'emploi produites par l'INSEE), ainsi que des opérations ponctuelles réalisées dans un cadre de recherche, et qui n'ont pas vocation à intégrer un cadre pérenne d'observation statistique (par exemple : enquête sur l'accès à l'autonomie des jeunes placés, dite « ELAP », réalisée par l'INED).

Un transfert à la DREES de la responsabilité de produire les données administratives OLINPE, collectées auprès des conseils départementaux, permettrait effectivement de bénéficier de l'expertise et des expériences similaires de cette direction dans d'autres domaines de l'aide sociale départementale. Il apparaîtrait en outre de nature à simplifier la coordination de cette opération avec les autres sources produites par la DREES sur l'aide sociale à l'enfance. Cependant, ce transfert ne suffirait pas à répondre à la principale difficulté rencontrée par le programme OLINPE, à savoir l'hétérogénéité et l'insuffisance des remontées départementales, liées notamment au fait que les éditeurs des logiciels de gestion utilisés par les services de l'aide sociale à l'enfance n'ont pas développé les extracteurs nécessaires à ces remontées de données. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement réfléchit au renforcement du pilotage national et de l'outillage des acteurs, y compris en matière de systèmes d'information.

Recommandation n° 2 : *confier au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) la fonction consultative exercée actuellement par le conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) et supprimer ce dernier.*

La Cour relève que le CNPE s'est vu confier de nombreuses missions, dont certaines, telles que l'animation de la recherche ou l'effort de convergence des pratiques au niveau territorial, empiètent sur les compétences d'acteurs déjà existants, au premier rang desquels l'ONPE. Par ailleurs, au titre de ses fonctions de conseil et de production d'avis, le champ d'intervention du CNPE recouvre partiellement celui du HCFEA.

Le Gouvernement partage pleinement l'objectif de clarification et de regroupement des missions des instances de protection de l'enfance. La réforme annoncée de la gouvernance et le regroupement des instances doit précisément aboutir à ce résultat.

Quel que soit le scénario qui sera retenu pour cette réforme de la gouvernance, il conviendra de préserver les missions de consultation et d'avis dévolues au CNPE.

Ainsi, un transfert au HCFEA ou bien au nouvel organisme issu du regroupement du CNPE, de l'AFA et du GIPED est envisageable à ce stade.

Si la première solution était retenue, il conviendrait de porter une attention particulière à l'articulation du HCFEA avec le nouvel organisme, ainsi qu'à sa composition qui ne lui permet aujourd'hui de n'être ni représentatif ni en mesure de mobiliser une expertise reconnue dans le domaine de la protection de l'enfance. Ainsi, le transfert des fonctions consultatives du CNPE au HCFEA impliquerait de revoir significativement la composition de ce dernier et de lui permettre de s'appuyer sur l'ONPE, au risque de doubler les instances et de reproduire une partie des difficultés rencontrées actuellement dans l'articulation entre le CNPE et le GIPED. Il s'agit d'un sujet sur lequel l'expertise de la mission IGAS mentionnée plus haut est attendue.

Recommandation n° 3 : *confier au seul Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) les missions de coordination de la recherche, d'animation des réseaux et de convergence des pratiques locales.*

La nécessité de renforcer l'animation territoriale opérationnelle, l'appui aux conseils départementaux et la nécessité de faire converger des pratiques locales sont autant de constats largement partagés par le Gouvernement et l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance. Le scénario de réforme de la gouvernance devra permettre la création d'une instance d'animation des réseaux et de convergence de pratiques locales. Il pourra s'agir du nouvel organisme issu du regroupement du GIPED, de l'AFA et du CNPE. Une articulation de cette réforme avec celle en cours de la direction générale de la cohésion sociale est toutefois indispensable pour éviter les doublons actuels.

Recommandation n° 4 : *supprimer l'Agence française de l'adoption (AFA) et confier sa mission dans le domaine de l'adoption internationale à un organisme public national en charge de missions opérationnelles, notamment dans les deux domaines de l'adoption nationale et internationale*

La Cour fait le constat du déclin, fort et irréversible, du nombre d'enfants proposés à l'adoption par les pays d'origine, et du coût élevé que constitue, dans ce contexte, le maintien d'un opérateur public centré sur la seule adoption internationale. Ce constat est partagé, de même que ses remarques concernant les savoir-faire acquis par l'AFA dans l'accompagnement des familles à l'adoption d'enfants dits « à besoins spécifiques » (particularités médicales, âge élevé ou fratrie), qui représentent désormais le profil dominant des enfants proposés à l'adoption internationale comme au niveau national. Dans cette perspective, le nouvel opérateur issu du regroupement de l'AFA, du GIPED et du CNPE serait compétent dans le champ de l'adoption nationale et internationale et pourrait, par exemple, aider à mettre en réseau et à former les acteurs de terrain, mais aussi apporter un appui technique aux départements pour la réalisation d'adoptions « interdépartementales », ou encore développer un dispositif de préparation des candidats à l'adoption et contribuer au renforcement de l'accompagnement post-adoption ainsi qu'à la recherche des origines.

Plus largement, les travaux menés récemment dans les champs de la protection de l'enfance avec la stratégie nationale, et de l'adoption avec le rapport de la mission parlementaire confiée à Mme Monique Limon, députée, et Mme Corinne Imbert, sénatrice, et les avis récents sur le sujet du CNPE et du comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) mettent en lumière et en perspective la nécessité d'une réforme de l'adoption, afin d'en renforcer la cohérence et mieux répondre aux besoins fondamentaux des enfants.

Recommandation n° 5 : *désigner, au plan local en matière de protection de l'enfance, un interlocuteur unique de l'État pour les conseils départementaux, chargé de coordonner les différents services déconcentrés*

La Cour recommande de désigner, au sein du corps préfectoral, un « référent protection de l'enfance » chargé de piloter les dimensions de cette politique publique qui incombent à l'Etat (pupilles de l'Etat et protection judiciaire de la jeunesse) et de renforcer la coopération avec les politiques publiques de droit commun nécessaires à l'accompagnement des mineurs protégés (santé et éducation nationale, principalement).

Le Gouvernement partage les constats et orientations de la Cour quant à la nécessité d'une remobilisation de l'Etat et d'une meilleure coordination des acteurs au niveau territorial. La désignation d'un référent au sein des préfetures n'est cependant pas la seule voie possible et n'est pas celle qui est privilégiée à ce stade. Elle risquerait en effet d'entraîner une lecture moins lisible de l'organisation des services de l'Etat, pour les conseils départementaux notamment.

Dans ce contexte, il serait plus simple et plus efficient d'ajouter, sous l'autorité du préfet de département, la mission de mise en œuvre de la stratégie nationale de protection de l'enfance à celles exercées aujourd'hui par les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCS/PP) plutôt que de désigner un référent « protection de l'enfance » au sein du corps préfectoral.

Cette solution fournirait l'occasion de mettre en cohérence les demandes adressées aux DDCS/PP dans le domaine de la protection de l'enfance et l'identification des moyens associés. Dans cette perspective et afin de garantir l'effectivité de cette mesure dans l'ensemble des départements, une réflexion sur les schémas de gouvernance locale est à engager.

La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance permet en outre déjà un renforcement des outils de coordination et de coopération opérationnelle autour de l'aide sociale à l'enfance et du conseil départemental.

Ainsi, la circulaire du 20 février 2020 vise à mettre en place des contrats locaux tripartites préfet / ARS / département portant sur la prévention et la protection de l'enfance. Dans ce cadre, au niveau départemental, cette instance tripartite doit être réunie régulièrement et permettra de co-animer de façon opérationnelle la mise en œuvre des contrats, en cohérence avec les autres contractualisations appliquées à des thématiques liées. Il est notamment demandé d'associer aux travaux les commissaires à la lutte contre la pauvreté qui, rattachés aux préfets de région, assurent déjà le suivi de la contractualisation « d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi ». Il est également demandé aux services de l'Etat et aux ARS d'assurer une participation effective aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE).

Dans le même sens, la dépêche de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) du 8 juin 2020 relative notamment au renforcement des instances de coordination demande aux parquets et aux directeurs interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse de veiller à la généralisation des instances quadripartites de concertation associant le conseil départemental, le tribunal pour enfants, le parquet des mineurs et la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse. Ces instances quadriparties doivent permettre à chaque partenaire de gagner du temps et de l'efficacité dans l'action, par un dialogue régulier sur le pilotage, la mise en œuvre et le suivi des mesures de protection de l'enfance dans chaque département. Elles ont vocation à aborder notamment les modalités d'évaluation des informations préoccupantes, les suites à leur donner, le traitement des signalements transmis aux autorités judiciaires, l'adéquation de l'offre de prise en charge aux besoins, les places disponibles au sein des établissements et services de l'aide sociale à l'enfance, et l'exécution des décisions de justice. Elles se réunissent au moins trimestriellement à l'initiative de l'un de leurs membres. En outre, chacun peut demander sa réunion en cas d'urgence concernant une problématique locale particulière.