ONED
Observatoire National
de l'Enfance en Danger

Dixième rapport annuel
remis au Gouvernement et au Parlement

Synthèse

Chapitre 1 : Les schémas départementaux dans le domaine de la protection de l'enfance : état des lieux, enjeux et perspectives

Le premier chapitre de ce dixième rapport au Gouvernement et au Parlement est consacré à l'analyse des parties relatives à la protection de l'enfance des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale encadrés par les articles L. 312-4 et L. 312-5 du Code de l'action sociale et des familles. Ceux-ci ont été créés par la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé qui institue les premiers schémas et réformés par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

L'objectif de cette étude est de présenter un état des lieux détaillé de la mise en place des schémas tout en exposant les pratiques et travaux des départements. Elle est fondée sur l'analyse de 100 schémas départementaux, l'étude de plus de 4 000 actions et la réalisation de 70 entretiens téléphoniques avec des professionnels des départements et des experts.

La première partie est à visée contextuelle. Elle a pour objectif de présenter le cadre juridique des schémas départementaux et son évolution de 1986 à aujourd'hui, de replacer le schéma dans un cadre plus large en présentant les caractéristiques de cet instrument de pilotage des politiques publiques et de faire un état des lieux national de la mise en place des schémas. Les deuxième et troisième parties présentent respectivement les méthodes d'élaboration développées par les départements et les enjeux traités dans les plans d'action.

Au 31 décembre 2014, un schéma était en cours de validité dans 79 des 101 départements français. Il permet à ceux-ci de travailler sur l'identification des besoins de leur territoire par un travail sur les outils statistiques[1] et la concertation avec les partenaires[2], de formaliser les pratiques afin de communiquer auprès des acteurs du département[3] et de prévoir les actions à mener dans une logique de

[1] 98 % des départements concernés par l'analyse ont rédigé une partie faisant état de statistiques départementales.

[2] 99 % des schémas analysés ont été réalisés de manière concertée.

[3] 85 % des derniers schémas rédigés sont disponibles sur les sites internet des départements.

programmation[4] et de pilotage[5]. Dans certains départements, le schéma permet d'initier une réflexion autour de l'évaluation de la politique départementale de prévention et de protection de l'enfance[6].

Du point de vue des enjeux des départements, parmi les 58 thématiques de travail recensées par l'ONED, quatre sont présentes dans plus de 80 % des départements concernés par l'analyse : diversifier les modalités d'intervention (92 %), améliorer la coordination avec les partenaires (90 %), accompagner les jeunes confrontés à des problématiques plurifactorielles (85 %) et créer ou développer l'observatoire départemental de protection de l'enfance et/ou travailler autour de l'observation (82 %). Ce travail de recensement des thématiques permet : à l'ONED de comprendre et de quantifier les enjeux et évolutions de pratiques des départements afin de pouvoir les accompagner au mieux ; et pour les départements de développer une plus grande transversalité dans le cadre de problématiques auxquels ils sont confrontés.

Sur la base de cet état des lieux, l'ONED formule sept préconisations :

- Des préconisations à destination de l'ONED
    1) Travailler sur les dispositifs de suivi et de bilan des schémas départementaux ;
    2) Faire une analyse de la mise en place des projets de service ASE ;
    3) Mettre à disposition des départements dans un espace dédié un ensemble d'indicateurs nationaux et départementaux de la politique de protection de l'enfance.
- Des préconisations à destination des départements
    4) Positionner, dans tous les départements, l'observatoire départemental de protection de l'enfance comme support à l'élaboration du schéma ;
    5) Distinguer le plan d'action global, qui décline les axes à travailler pour toute la durée de validité des schémas, du programme d'action à actualiser chaque année ;
    6) Évaluer chaque année l'effectivité de la mise en place des actions ;
    7) Renforcer la participation directe des usagers ou de représentants d'usagers.

Chapitre 2 : Connaissance chiffrée de l'enfance en danger

Le second chapitre du rapport poursuit le travail d'estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs concernés par une mesure de protection de l'enfance et détaille les estimations au 31 décembre 2012. Il présente également l'analyse des bases de données transmises à l'ONED en 2014 dans le cadre du dispositif de remontée des données issu de la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 et du décret n°2011-222 du 28 février 2011.

---

[4] L'ensemble des départements dont le schéma a été analysé a rédigé un plan d'action inclus à la fin du schéma départemental.

[5] 90 % des départements faisant partie de l'analyse ont prévu la mise en place d'un comité de suivi du plan d'action.

[6] 71 % des schémas analysés comprennent des indicateurs chiffrés destinés à l'analyse de l'effectivité de la mise en place du plan d'action et/ou de l'impact des actions sur le public. Ils ne font cependant pas toujours l'objet d'un suivi.

Les estimations des populations accompagnées en protection de l'enfance

Estimation des prises en charge au 31 décembre 2012

Le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une mesure de prise en charge est estimé, au 31 décembre 2012, à 284 000 sur la France entière, soit un taux de 19,5 ‰ des moins de 18 ans. À cette même date, le nombre de jeunes majeurs concernés par une prise en charge est estimé à près de 21 500 sur la France entière, ce qui représente 9,1 ‰ des 18-21 ans. Le nombre estimé de mineurs pris en charge est en augmentation par rapport à fin 2011, alors que le nombre des prestations « jeunes majeurs » est en légère diminution entre 2011 et 2012.

Placement et milieu ouvert : évolutions des taux de prise en charge

Pour les mineurs, le taux de prise en charge par une prestation de milieu ouvert (10,6 ‰, soit 154 800 mesures) est légèrement supérieur au taux de prise en charge par un accueil/placement (9,5 ‰, soit 138 300 mesures). Pour les jeunes majeurs, on observe une différence forte entre, d'une part, le taux très faible de prise en charge au 31 décembre 2012 par une prestation de milieu ouvert (1,4 ‰, soit 3 400 mesures) et d'autre part, le taux de prise en charge par un accueil qui se situe à 7,7 ‰ (soit 18 100 mesures).

Distribution des mesures : entre décisions administratives et décisions judiciaires

Pour les mineurs, la part des mesures judiciaires stagne pour les mesures d'accueil (88 % fin 2012) et pour les mesures en milieu ouvert (70 % fin 2012).

Pour les jeunes majeurs, les mesures de placement sur décision judiciaire ont quasiment disparu au 31 décembre 2012 (0,04 %, soit 7 mesures). Concernant les prestations de milieu ouvert, la part des décisions judiciaires continue à diminuer rapidement, avec une perte de plus de deux points entre 2011 et 2012, passant de 4,2 % à 2,0 %.

État d'avancement de la mise en œuvre du dispositif de remontée des données relatif au décret[7]

L'engagement des départements s'est développé depuis l'origine de ce dispositif. En 2014, le nombre de bases de données transmises à l'ONED s'élève à 21, dont 11 ont donné lieu à l'élaboration d'un tableau de bord départemental. Destinés aux professionnels des services d'Aide sociale à l'enfance et aux décideurs publics, les tableaux de bord départementaux ont vocation à fournir un ensemble d'indicateurs synthétisant les situations décrites dans les bases de données afin de donner une représentation de la situation départementale et de conduire une démarche d'observation en fonction des informations disponibles et transmises par un département.

[7] Décret n° 2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger.

Parmi les principaux résultats présentés dans le 10e rapport :

- Le nombre de mesures décidées entre le 1er janvier et le 31 décembre 2013 varie de 1 330 mesures pour le département de la Creuse à 9 233 mesures pour celui des Hauts-de-Seine.
- Le nombre de mesures terminées entre le 1er janvier et le 31 décembre 2013 varie de 908 mesures pour le département du Lot-et-Garonne à 6 463 mesures pour celui du Finistère.
- La part de décisions judiciaires parmi les mesures décidées durant l'année 2013 varie selon les départements de 48 % dans le Finistère à 88 % dans le Val d'Oise.
- Parmi les mesures décidées en 2013, la part des prises en charge en milieu ouvert varie de 51 % pour le Val d'Oise à 66 % pour le Finistère.
- La durée moyenne des mesures terminées en 2013 (administratives ou judiciaires) varie de 5,7 mois dans le Lot-et-Garonne à 10,8 mois dans les Pyrénées-Orientales.
- Le taux d'incidence de mineurs bénéficiant d'au moins une mesure en protection de l'enfance débutée en 2013 varie de près de 10 ‰ pour la Haute-Savoie à près de 30 ‰ pour le Cantal.

Outre la continuité du travail mené avec les éditeurs de logiciels en vue d'accroître la transmission d'un plus grand nombre de bases de données départementales dans les prochaines années et d'améliorer leur qualité, les perspectives se situent également dans la valorisation statistique des connaissances issues de l'exploitation des bases de données. L'avenir est alors à la consolidation et à la généralisation des tableaux de bord. Les bases de données des départements ont vocation à être enrichies par une saisie plus complète des variables issues du décret du 28 février 2011. Ceci doit permettre de faire des tableaux de bord un outil d'observation évolutif enrichi d'indicateurs additionnels portant sur des thématiques peu étudiées jusqu'ici (nature du danger ou risque de danger, mauvais traitements, scolarité…).

En s'appuyant sur l'historique de données disponibles pour certains départements, la fusion des bases de données sur plusieurs années permettra de débuter des analyses longitudinales. Ce dispositif s'inscrit sur le long terme. Dans un avenir proche, il permettra de retracer le parcours des mineurs pris en charge en protection de l'enfance. L'ambition est d'éclairer la mise en œuvre de politiques publiques en protection de l'enfance par une meilleure connaissance de la situation et des besoins des publics bénéficiaires.

Sur la base de ce travail, l'ONED formule des préconisations à destination des différents acteurs du dispositif de remontée des données :

- pour accompagner et consolider le dispositif de remontée des données ;
- pour garantir la transmission des données aux ODPE et à l'ONED ;
- pour valoriser les données transmises aux ODPE et à l'ONED.

ONED. *Dixième rapport remis au Gouvernement et au Parlement*. Paris : La documentation française, mai 2015. Retrouvez l'intégralité du rapport sur le site de l'ONED : www.oned.gouv.fr.