

Huitième rapport annuel remis au Gouvernement et au Parlement

Synthèse

Le huitième rapport de l'ONED s'inscrit pleinement dans la poursuite de la mission qui lui est confiée, à savoir l'amélioration de la connaissance du champ de la protection de l'enfance en vue de soutenir et d'accompagner les politiques publiques départementales (art. L.226-6 du CASF).

Le premier chapitre est consacré à une étude sur les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO). Cette thématique préfigure un travail d'ensemble d'analyse des interventions conduites au domicile des familles, soit dans le cadre administratif, soit au titre d'une mesure judiciaire. L'ONED publiera dans un second temps un rapport sur la prise en charge à domicile dans le cadre administratif.

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. Il présente également un état des lieux sur la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE), six ans après la loi les instituant.

Chapitre 1 - L'action éducative en milieu ouvert : état des lieux et perspectives

Pour approfondir la connaissance de la mesure d'AEMO – dispositif méconnu mais au cœur de la protection de l'enfance et quantitativement très important – et afin d'analyser l'impact de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 sur cette mesure, l'ONED a réalisé une revue de littérature, des visites sur le terrain, une analyse des schémas départementaux, des protocoles et des référentiels, et a consulté des professionnels et des chercheurs.

Les interventions de milieu ouvert représentent une part importante des mesures d'aide sociale à l'enfance (ASE) : 50 % à la fin de l'année 2011. Parmi celles-ci, 69 % sont des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO).

Sur le plan juridique et administratif, l'AEMO est une mesure judiciaire de régulation de l'autorité parentale qui a pour objectif de faire cesser le danger tel que définit à l'article 375 du Code civil. Le cadre juridique de la mesure d'AEMO dans son volet procédural ne pose pas de réelles difficultés, mais

ses fondements juridiques, ses contours et son contenu paraissent incertains. La place de l'AEMO par rapport aux notions d'évaluation et d'action est examinée, ainsi que sa position par rapport aux mesures de placement. L'AEMO est à la fois une mesure d'aide et de contrôle. Elle désigne nommément le jeune, mais sa mise en œuvre concerne l'ensemble de la famille.

La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007, en consacrant le principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire et en donnant une place centrale à l'autorité parentale – la famille étant le premier lieu de protection de l'enfant – est venue transformer l'architecture globale du dispositif de la protection de l'enfance, avec des conséquences en particulier sur la place de l'AEMO. Celle-ci est aussi modifiée du fait de la diversification des prestations en protection de l'enfance.

A travers l'analyse des schémas départementaux, l'ONED constate la volonté des conseils généraux, « chefs de file » de la protection de l'enfance, de repositionner l'AEMO et d'affirmer davantage le pilotage de cette mesure. Dans le cadre des dernières modifications législatives, les conseils généraux souhaitent donner une plus grande lisibilité à cette mesure en renforçant sa visibilité, par l'élaboration de référentiels et de protocoles d'articulation entre les différents dispositifs de la protection de l'enfance. Les protocoles d'articulation entre l'intervention administrative et judiciaire permettent de donner un rôle central au positionnement de l'autorité parentale. En conséquence, les schémas départementaux donnent une place de plus en plus importante à l'étayage et au renforcement des compétences parentales.

Concernant la mise en œuvre pratique de la mesure d'AEMO, l'étude des modalités de travail, tant du point de vue des organisations que des caractéristiques de l'intervention, permet de dégager des points forts et des questionnements nécessitant des élaborations et des évolutions. La mesure d'AEMO s'appuie sur un savoir-faire auprès des familles et des jeunes et mobilise un travail en réseau et de partenariat. Elle convoque le judiciaire dans la prise en charge éducative et repose sur une organisation particulière de travail et sur une expérience spécifique des écrits. Les recherches sur cette pratique soulignent une difficulté à expliciter l'activité relationnelle des travailleurs sociaux auprès des familles et interrogent son étayage théorique. Une résistance de certains acteurs à la protocolisation de l'intervention est observée. Les questions de l'insuffisante connaissance de l'activité aux plans quantitatif et qualitatif et de la faiblesse des moyens alloués au milieu ouvert sont posées.

Au regard de cet état des lieux, des perspectives sont esquissées pour l'avenir de ce dispositif. Soutenue par les apports de plusieurs disciplines de sciences humaines à ce champ de la protection de l'enfance, une diversification des pratiques est à l'œuvre.

Compte tenu de la place primordiale de l'AEMO dans le dispositif de protection de l'enfance et de l'importance de l'enjeu pour les enfants à voir cesser le danger, il semble indispensable de promouvoir davantage les recherches sur les pratiques en AEMO et sur le devenir des enfants pris en charge. Il convient également de mieux connaître ses usagers pour mieux répondre à leurs besoins. Ainsi, l'analyse portée dans ce rapport conduit à formuler des préconisations sur différents aspects.

Chapitre 2 - Connaissance chiffrée de l'enfance en danger

Estimation des prises en charge au 31 décembre 2010

Le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une mesure de prise en charge est estimé, au 31 décembre 2010, à 273 000 sur la France entière, soit un taux de 19 ‰ des moins de 18 ans. À cette même date, le nombre de jeunes majeurs concernés par une mesure de prise en charge est estimé à 21 300 sur la France entière, ce qui représente 8,7 ‰ des 18-21 ans. Ces deux nombres estimés de mineurs et jeunes majeurs pris en charge sont en légère augmentation par rapport à 2009.

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

Pour les mineurs, le taux de prise charge par une mesure de milieu ouvert (10,2 ‰, soit 146 700 mineurs) est légèrement supérieur au taux de prise en charge par une mesure d'accueil (9,3 ‰, soit 133 700 mineurs). Pour les jeunes majeurs, on observe une différence forte entre, d'une part, le taux très faible de prise en charge au 31 décembre par une mesure de milieu ouvert (1,5 ‰, soit 3 700 jeunes majeurs) et d'autre part, le taux de prise en charge par une mesure de placement qui se situe à 7,4 ‰ (soit 18 100 jeunes majeurs).

Distribution des mesures : entre décisions administratives et décisions judiciaires

Pour les mineurs, la très légère baisse de la part des mesures judiciaires amorcée en 2009 se poursuit sur le même rythme en 2010 pour les mesures de placement, mais stagne pour les mesures en milieu ouvert ; le principe de subsidiarité inscrit en filigrane dans la réforme de la protection de l'enfance de 2007 s'est pour l'instant peu traduit en chiffres.

Pour les jeunes majeurs, les mesures de placement sur décisions judiciaires ont quasiment disparu au 31 décembre 2010 (0,7 ‰, soit 120 mesures). Concernant les mesures de milieu ouvert, la part des décisions judiciaires continue à diminuer rapidement, avec une perte de près de sept points entre 2009 et 2010, passant de 19,4 ‰ à 12,6 ‰.

Six ans après la loi : état des lieux sur la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance

L'instauration d'un ODPE est une obligation légale de la loi du 5 mars 2007 (art. L.226-3-1 du CASF). Selon les données recueillies par l'ONED, plus de la moitié des départements ont installé leur observatoire et dix-neuf devaient être créés dans un avenir proche. Cependant, parmi les cinquante-quatre ODPE existants, seuls dix-huit ont au moins une personne affectée à temps plein à l'observatoire.

Le modèle de fonctionnement que l'on retrouve en tout ou partie dans l'ensemble des départements étudiés est souvent structuré de la même façon : une instance stratégique élabore le dispositif opérationnel ; un comité technique ou différentes commissions thématiques procèdent à un état des lieux et formulent des propositions ; une conférence départementale se réunit annuellement pour restituer les travaux et suivre l'avancement du schéma départemental. Les thématiques de travail se

construisent en même temps que les départements développent des outils et des méthodes pour recueillir l'information. Par le travail partenarial au sein de chacune de ces instances, l'ODPE fournit une analyse contextualisée et territorialisée de la protection de l'enfance.

La mise en place des ODPE progresse positivement dans les départements. Dans une perspective de long terme, la démarche commune implique un travail en réseau qui permet de s'inscrire dans une coopération entre observatoires afin d'articuler les savoirs et les méthodes.

ONED. *Huitième rapport remis au Gouvernement et au Parlement*. Paris : La documentation française, mai 2013.

Retrouvez l'intégralité du rapport sur le site de l'ONED : www.oned.gouv.fr.