



Le 22 avril 2020

La Doyenne des Présidents de chambre

à

Monsieur Édouard Philippe

Premier Ministre

Réf. : S2020-0694

Objet : La gouvernance nationale de la protection de l'enfance

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé une enquête sur le pilotage national de la politique de protection de l'enfance ainsi qu'un contrôle des comptes et de la gestion de l'Agence française de l'adoption (AFA).

À l'issue de ces deux contrôles, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

La protection de l'enfance concerne aujourd'hui plus de 300 000 mineurs, dont la moitié est placée en dehors du domicile familial, et un peu plus de 20 000 jeunes majeurs. La charge financière de cette politique publique incombe essentiellement aux départements, qui financent l'ensemble des mesures qu'ils décident, mais également la majorité de celles ordonnées par le juge. Leurs dépenses, à ce titre, se sont élevées à 8,3 Md€ en 2018, en hausse de 57 % depuis 2000 et de 21 % depuis 2010.

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, comme la santé, l'éducation ou la justice. Par ailleurs, l'État conserve des responsabilités essentielles, notamment en matière de conception de cette politique et d'édiction de normes. Il lui appartient également de s'assurer de l'équité de traitement des enfants protégés sur l'ensemble du territoire.

Le pilotage de la politique de protection de l'enfance soulève donc des questions complexes, en raison de son caractère à la fois interministériel et décentralisé.

1. UNE GOUVERNANCE NATIONALE DÉFAILLANTE

1.1 Une multiplication récente des travaux sur la protection de l'enfance

Le sujet de la protection de l'enfance se caractérise dans la période récente par une surexposition médiatique. Celle-ci s'est accompagnée, sur le plan politique et administratif, d'une multiplication de travaux, peu de temps après le vote de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant qui avait pourtant fait l'objet d'une vaste concertation entre acteurs.

Des rapports parlementaires et d'inspections ont ainsi été élaborés sur différents aspects de la protection de l'enfance : aide sociale à l'enfance, adoption nationale, exécution des décisions de justice, démarche de consensus sur les interventions de protection de l'enfance à domicile, état des lieux et perspectives d'évolution du groupement d'intérêt public Enfance en Danger (Giped). Une proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie est en cours de discussion au Parlement.

Après des travaux inaboutis, conduits tout au long de l'année 2018 en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale 2018-2022, le secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé a conduit une nouvelle « concertation nationale » avec l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance au premier semestre 2019. Il a présenté le 14 octobre 2019 une stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance pour la période 2020-2022. Si ce processus de concertation a été globalement salué par les interlocuteurs concernés, certains ont toutefois regretté sa précipitation et l'absence de bilan tiré des travaux antérieurs.

La concomitance de ces démarches met en forte tension l'ensemble des instances impliquées dans la protection de l'enfance, qui sont très régulièrement sollicitées.

1.2 Des instances de pilotage national peu articulées entre elles et des organismes qui remplissent difficilement leur rôle

Comme l'ont rappelé les travaux¹ de la concertation nationale précitée, le pilotage national de la protection de l'enfance, qui associe de nombreuses instances, est jugé insatisfaisant depuis longtemps. Si la création du conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) par la loi du 14 mars 2016 précitée, très attendue à l'époque par l'ensemble des acteurs concernés, visait précisément à améliorer la gouvernance de cette politique, quatre ans plus tard, la situation ne s'est pas améliorée, voire s'est aggravée. Au regard des moyens dont disposent la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le CNPE et le Giped, de l'imbrication de leurs missions, de leur difficile coordination ainsi que des difficultés spécifiques rencontrées par le CNPE, ces organismes ne remplissent pas de façon satisfaisante leur rôle de pilotage. Cette situation est d'autant plus regrettable que l'implication des acteurs concernés est réelle.

La DGCS dispose de leviers limités et faiblement opérationnels pour animer la politique de protection de l'enfance. Principal instrument dont dispose l'État dans le cadre d'une politique décentralisée, l'édiction de normes, à laquelle contribue principalement la DGCS, ne donne pas l'assurance de leur mise en œuvre immédiate par les conseils départementaux, chefs de file de cette politique au niveau local, ni de leur bonne appropriation par les travailleurs sociaux sur le terrain.

¹ La restitution du groupe de travail n° 6 de la concertation nationale : « Renforcer le pilotage de la politique publique de protection de l'enfance et la participation des personnes concernés » mentionne ainsi « un émiettement et un manque de visibilité et de lisibilité des instances de gouvernance de la politique publique » (p. 9).

L'échec actuel du déploiement général de la base de données nationale des agréments en vue d'adoption (BDNA) en fournit une illustration. Créé en 2013 par la DGCS pour faciliter la gestion quotidienne des conseils départementaux et établir des données statistiques, cet outil n'était utilisé en 2019 que par une quarantaine de départements et alimenté sur la base du volontariat. L'hétérogénéité des informations saisies ne permettant pas une exploitation efficace, son déploiement national a été suspendu.

Par ailleurs, la DGCS ne bénéficie pas d'un poids suffisant pour assurer une forte mobilisation des autres directions ministérielles concernées par la protection de l'enfance, ni pour faciliter l'adoption d'une position unique de l'État dans le cadre des discussions interministérielles.

Le CNPE, dont la création était pourtant très attendue, n'est pas parvenu à remédier aux défaillances de la gouvernance nationale, les aggravant même parfois. Alors que sa première mission est de « proposer au Gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance dans le but de construire une stratégie nationale »², en assurant la concertation et la coordination des acteurs concernés, le CNPE a simplement été associé, au même titre que les autres acteurs, à la concertation nationale conduite en 2019. Une partie des difficultés de cet organisme sont liées à sa conception même. Placé auprès du Premier ministre, le CNPE est présidé par le ministre des solidarités et de la santé, mais il peut produire des avis, recommandations ou communiqués qui s'écartent des positions du Gouvernement. De surcroît, cet organisme s'est vu confier de nombreuses missions qui empiètent sur le champ de compétences d'acteurs préexistants et il a été doté de moyens insuffisants pour les exercer pleinement. L'échec du CNPE, moins de quatre ans après sa création, illustre les tâtonnements et les hésitations de ce pilotage.

Le Giped pour sa part, bénéficie d'une place et d'un rôle stratégiques en raison de sa gouvernance associant les départements, l'État et les associations. L'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), l'un des deux services qui le compose, peine toutefois à assumer l'ensemble de ses missions, à savoir l'animation de la recherche, celle des réseaux départementaux et la production de données statistiques. En particulier, il ne parvient pas à remplir sa mission de produire des données sur les parcours des enfants protégés. Cet organisme a également été fragilisé par de nombreuses difficultés, qu'elles prennent la forme de tensions avec sa tutelle, la DGCS, concernant son budget ou d'une fusion inaboutie avec l'AFA, ce projet ayant mobilisé les équipes de direction des deux GIP pendant de longs mois, parfois au détriment de leurs priorités opérationnelles.

L'abandon de cette fusion n'a pas non plus permis de faire évoluer le champ d'intervention de l'AFA pourtant confrontée à une forte chute de l'adoption internationale. Alors qu'un travail approfondi de préfiguration avait été entrepris en vue de réunir au sein d'un même opérateur des savoir-faire en matière d'adoption nationale et internationale, le projet n'a pas abouti, le processus de préparation et d'adoption des modifications législatives nécessaires se heurtant à l'opposition de principe d'associations de parents adoptants à l'étranger.

Le maintien de l'AFA, sous la forme d'un 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 désormais très majoritairement signataires de la convention de La Haye³. On constate ainsi une baisse du nombre des adoptions internationales en France de 61 % sur la période 2012-2018 et dans le même temps un tarissement des nouveaux dossiers de candidatures traités par l'AFA, à hauteur de 75 %.

² Décret n° 2016-1284 du 29 septembre 2016 pris en application de l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles et relatif aux missions, à la composition et aux modalités de fonctionnement du Conseil national de la protection de l'enfance.

³ Convention du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

Par ailleurs, la gestion de l'AFA souffre de nombreuses lacunes, qu'il s'agisse de la maîtrise défailante des systèmes d'information, des faiblesses du contrôle interne et de la maîtrise des risques, des efforts trop partiels d'optimisation des coûts, du manque de professionnalisation des processus et des pratiques comme des difficultés de l'agence à adapter son réseau aux évolutions permanentes du contexte de l'adoption internationale dans chaque région du monde⁴.

1.3 Un dispositif statistique inadapté aux enjeux de la protection de l'enfance et un manque d'outils partagés

L'insuffisance et la dispersion des données disponibles en matière de protection de l'enfance, régulièrement relevées, constituent une réelle faiblesse. La production de données statistiques en matière de protection de l'enfance se caractérise par la dispersion des sources et des moyens qui y sont consacrés. Les deux principaux acteurs, à savoir la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et l'ONPE, ne sont pas en mesure d'apporter des réponses suffisantes dans ce domaine et la répartition de leurs compétences respectives n'est pas optimale.

En premier lieu, la Drees, qui dispose de la compétence statistique nécessaire, ne consacre qu'1,5 équivalent temps plein (ETP) à ce sujet. Elle limite donc ses activités à la conduite de deux enquêtes récurrentes : l'enquête annuelle sur l'aide sociale des départements et l'enquête quadriennale sur les établissements et services de la protection de l'enfance. Consciente de la nécessité d'améliorer l'information et les analyses sur certains sujets de la protection de l'enfance, la Drees s'efforce de conduire quelques enquêtes spécifiques nouvelles, mais elle ne peut le faire que de manière très ponctuelle, en relevant elle-même qu'une grande partie des données existantes ne sont pas exploitées, faute de moyens.

En second lieu, l'ONPE ne parvient pas à remplir la mission de production de données sur les parcours des enfants protégés qui lui a pourtant été confiée par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Il est en effet chargé de produire les données dites OLINPE (dispositif d'observation longitudinale individuelle et nationale en protection de l'enfance), issues de remontées administratives annuelles des conseils départementaux. Ce recueil d'informations doit permettre de reconstituer les parcours des enfants en protection de l'enfance bénéficiant d'une mesure ou d'une prestation. Ce projet, inachevé depuis 12 ans, ne devrait pas aboutir à brève échéance.

Son démarrage a été tardif et chaotique. Il a fallu attendre le décret du 28 février 2011⁵ pour que les modalités de transmission des informations par les départements soient fixées. Ce décret, qui repose sur la notion « d'information préoccupante », dressait la liste des 129 données rendues anonymes qui devaient faire l'objet d'une transmission. Mais, alors que ce premier cadre réglementaire était en cours d'application dans certains départements, le décret du 28 décembre 2016⁶, en application de la loi du 14 mars 2016 précitée, a modifié le périmètre d'observation. Celui-ci concerne désormais non plus les informations préoccupantes, mais les mesures administratives (hors aides financières) et judiciaires. Le nombre de données à transmettre a, dans le même temps, été réduit à 105.

À cette variation du périmètre s'ajoute l'insuffisance des remontées des départements, en quantité comme en qualité. Selon le premier rapport de février 2018 consacré au dispositif OLINPE de l'ONPE, cinq départements avaient transmis leurs bases de données en 2011, 11 en 2012, 28 en 2013, 29 en 2014, 23 en 2015 et, au 15 novembre 2017, 14 sur les données 2016. Le plan d'action, mis en place en 2016 pour accompagner les départements, ne concerne toutefois que 13 départements volontaires.

⁴ La fermeture de certaines implantations telles que celles du Vietnam ou de Haïti doit notamment être envisagée.

⁵ 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.

⁶ Décret n° 2016-1966 du 28 décembre 2016 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de la protection de l'enfance

Ce plan d'action connaît en outre selon la DGCS « un retard significatif, qui s'explique pour des raisons objectives (notamment sur le plan des ressources humaines) et d'autres plus difficiles à objectiver ».

L'ONPE anime également la commission « connaissances et recherche » du CNPE⁷. Il en résulte une perte d'efficacité globale liée aux échanges croisés entre les différentes structures, dont les moyens sont pourtant limités.

Enfin, le manque d'outils partagés en matière de protection de l'enfance est patent. S'agissant de l'évaluation des établissements accueillant des enfants protégés, mission désormais confiée à la Haute Autorité de Santé (HAS) depuis la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, le cadre est à construire. Sans nier l'apport essentiel de la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant de 2017, il en est de même d'un référentiel national sur l'évaluation des situations comme sur les modalités de prise en charge des enfants. La Haute Autorité de Santé a certes été saisie par la DGCS en juin 2018 d'une recommandation de bonne pratique professionnelle sur l'élaboration d'un cadre de référence national pour le repérage et l'évaluation globale de la situation des enfants en danger ou risque de danger mais ces travaux ne devraient pas aboutir avant la mi-2020.

2. PROPOSITIONS EN VUE D'UNE SIMPLIFICATION DE L'ARCHITECTURE DU PILOTAGE NATIONAL DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

L'actuel schéma de pilotage de la protection de l'enfance met en lumière la multiplication des instances, la difficulté de les coordonner et la dispersion des missions comme des moyens.

Le principe directeur pour refonder la gouvernance d'ensemble de cette politique doit être celui de la clarification et de la simplification. Il s'en déduit qu'il conviendrait, dans toute la mesure du possible, d'éviter de confier une même mission à plusieurs acteurs.

La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 présentée le 14 octobre 2019, propose de fusionner plusieurs organismes, à savoir le CNPE, l'AFA, le Giped, voire le conseil national de l'accès aux origines personnelles (CNAOP).

La Cour invite à s'écarter de cette perspective en appuyant ses recommandations sur deux orientations : d'une part, raisonner par missions essentielles et non par structures ; d'autre part, réaffecter aux autres acteurs les missions du CNPE, qui serait de fait supprimé.

2.1 Au niveau national

Il est proposé en premier lieu de regrouper au seul sein de la Drees la mission de production statistique, actuellement répartie entre la Drees et l'ONPE. Ce transfert devrait nécessairement s'accompagner d'un ajustement des moyens de la direction à la hauteur des enjeux.

Par ailleurs, il est recommandé de confier au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)⁸ la fonction consultative du CNPE et notamment la production d'avis sur les textes. Le HCFEA, instance stratégique de réflexion placée auprès du Premier ministre, est présidé par une personnalité qualifiée nommée par celui-ci. Sous réserve d'une adaptation de son organisation et de sa composition, ce Haut Conseil pourrait assurer cette mission d'assistance au gouvernement.

⁷ L'ONPE évalue à 30 jours de travail en 2018 sa participation aux différentes commissions du CNPE.

⁸ Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge a été créé par décret n° 2016-1441 du 25 octobre 2016 relatif à la composition et au fonctionnement du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

La Cour recommande, après que la mission de production de données statistiques aura été confiée à la Drees, de recentrer l'ONPE dépendant du Giped, sur les missions d'animation de la recherche et de convergence des pratiques locales, sachant qu'aujourd'hui, la fonction d'animation de la recherche est répartie entre le CNPE et l'ONPE et que celle d'animation des réseaux et d'harmonisation des pratiques sur le territoire l'est entre l'ONPE, le CNPE et la DGCS.

Enfin, en s'appuyant sur l'assise du Giped, la Cour préconise de constituer un opérateur national unique. Au-delà des missions exercées par le Giped dans cette nouvelle configuration, cet organisme à vocation opérationnelle se verrait confier des responsabilités directes en matières d'adoption tant nationale qu'internationale. Il pourrait ainsi être mis fin à l'existence de l'AFA, en tant que groupement d'intérêt public autonome agissant dans le seul domaine de l'adoption internationale.

Pour justifier le maintien d'un opérateur public dans l'adoption internationale, alors qu'y évoluent de nombreux acteurs associatifs français, le nouvel opérateur public devrait poursuivre et amplifier les efforts, jusqu'à présent trop modestes, accomplis par l'AFA à la fois pour dynamiser son activité et pour apporter aux familles candidates à l'adoption internationale des garanties éthiques plus solides qu'actuellement.

Ce nouvel opérateur pourrait capitaliser sur 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). Ceux-ci représentent à ce jour le profil dominant des enfants proposés à l'adoption internationale, comme au niveau national, les pupilles de l'État susceptibles de faire l'objet d'une adoption.

L'implication des départements dans la gouvernance actuelle de l'AFA étant faible, le nouvel opérateur public pourrait également s'appuyer sur le Giped, acteur très légitime pour les départements, afin de construire une nouvelle stratégie transversale de l'adoption au niveau national. Cela permettrait de dépasser les difficultés actuelles liées à la fragmentation du dispositif de l'adoption à l'échelle de chaque département et à l'initiative, encore inaboutie, d'une base de données nationale des agréments, réellement opérationnelle. Cet opérateur apporterait son concours aux départements dans l'exercice de leurs compétences. Il pourrait, par exemple, aider à mettre en réseau et à former les acteurs de terrain en matière d'adoption nationale, 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 et à la recherche des origines.

Grâce à l'effet de taille et aux synergies autorisées par la fusion avec l'AFA, ce nouvel opérateur résoudrait les lacunes de gestion et d'organisation de cette agence.

Pour garantir la bonne fin de ce projet, il appartiendra à la DGCS, en dialoguant avec les principales associations de parents ayant effectué une adoption internationale, d'éviter les écueils rencontrés lors de la précédente tentative de rapprochement.

2.2 Au niveau déconcentré

Pour sa bonne mise en œuvre, la politique de protection de l'enfance, interministérielle et décentralisée, doit disposer de relais forts au niveau des services déconcentrés de l'État et reposer sur la désignation d'un interlocuteur unique des conseils départementaux en leur sein.

Le préfet de département est le plus à même d'assurer cette mobilisation interministérielle locale. La stratégie nationale 2020-2022 a d'ailleurs acté le principe d'une contractualisation entre le président du conseil départemental et le préfet.

Au sein des membres du corps préfectoral, un « référent protection de l'enfance » pourrait être désigné afin de piloter les dimensions de cette politique qui incombent à l'État (pupilles de l'État, protection judiciaire de la jeunesse, santé, éducation nationale).

À cette fin, il s'appuierait sur des référents protection de l'enfance également nommés dans les différents services déconcentrés de l'État concernés.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

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) ;

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 ;

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 ;

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 ;

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.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁹. Au regard du contexte actuel, la Cour est néanmoins disposée à examiner avec vous un aménagement de ce délai si nécessaire, après échange entre votre cabinet et le secrétaire général de la Cour.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi ou à l'issue du délai supplémentaire accordé par la Cour, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé La Doyenne des Présidents de chambre,

Sophie Moati

⁹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).