



Inspection générale
des affaires sociales

Etat des lieux et perspectives d'évolution du groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (GIPED)

RAPPORT

Établi par

Stéphanie FILLION, Jean-Robert JOURDAN, Thierry LECONTE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Juin 2019 –
- 2018-137R -

SYNTHÈSE

[1] Par lettre de mission du 26 novembre 2018, la ministre des solidarités et de la santé a demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'évaluer le fonctionnement et l'organisation du groupement d'intérêt public Enfance en danger (GIPED) dans la perspective de l'élaboration de son plan stratégique.

[2] La lettre de mission s'inscrivait par ailleurs dans le contexte d'un projet de fusion avec l'Agence française de l'adoption (AFA), qui a été abandonné en janvier 2019. Ce point n'a donc pas été étudié par la mission.

Une structure duale fragilisée par un pilotage stratégique inconstant

[3] Le GIPED rassemble les parties prenantes de la protection de l'enfance en trois collèges : Etat et départements à parité (10 représentants chacun au conseil d'administration) et associations (5 représentants).

[4] Ce service à vocation nationale, implanté à Paris, comprend le service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED, numéro vert 119) et l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE). Si cette structuration en deux entités distinctes a le mérite d'être très lisible, ni son organisation duale, ni le projet abandonné de fusion avec l'AFA n'ont permis au GIPED de se construire comme un ensemble cohérent.

[5] Le budget du GIPED est marginal dans l'effort national pour la protection de l'enfance. Il représente en effet 0,06 % des dépenses nationales de protection de l'enfance (4,6 millions d'euros sur 7,9 milliards d'euros en 2017). Son financement est assuré à égalité par l'Etat et les départements, à hauteur de 2,3 millions d'euros par financeur. Les contributions des départements sont fixées par un décret annuel, en proportion de leur population, et représentent 3 centimes par habitant.

[6] La mission constate que la stratégie inconstante de la tutelle a dégradé la situation financière du GIPED et obéré la soutenabilité de son budget. La subvention versée au GIPED par l'Etat a été diminuée de 7 % en 2018, entraînant une baisse identique de la participation des départements du fait du principe de parité des financements, soit une diminution globale de 321 k€. Elle a été rétablie en 2019 à son niveau de 2017. Le GIPED a été contraint d'imputer le déficit lié à la diminution des subventions sur le fonds de roulement. De surcroît, pour améliorer la transmission par les départements des données relatives à la protection de l'enfance, un plan d'accompagnement de 500 k€, couvert par prélèvement sur le fonds de roulement, a été décidé par le conseil d'administration.

[7] Dans ce contexte, **il est indispensable de préserver la trésorerie du GIPED** pour faire face aux dépenses intervenant avant le premier versement des départements, sachant que le versement du premier acompte de l'Etat n'intervient qu'au second semestre.

Le numéro vert 119, un filet de sécurité indispensable dont la qualité de service doit être améliorée

[8] **Le service national d'accueil téléphonique de l'enfance « maltraitée », puis « en danger », a été créé il y a trente ans, conduisant à la mise en service du numéro d'appel 119 en 1997.** Il fonctionne en permanence et intervient quotidiennement pour prévenir et alerter, constituant **un filet de sécurité indispensable pour la protection de l'enfance.** L'organisation de

cette plateforme téléphonique repose sur une fonction de pré-accueil, assurée par un prestataire, et sur un plateau d'écoute chargé de dialoguer avec l'appelant tout en appréciant la gravité de la situation décrite.

[9] Le pré-accueil permet d'accueillir les appelants, de vérifier que l'appel concerne bien les missions du SNATED et de transférer les appels dits « à contenu » vers le plateau d'écoute. Cette fonction représente une réelle valeur ajoutée en raison, notamment, de l'importance des flux d'appels et de leur augmentation sur la période récente. En dépit du filtrage par le pré-accueil, la faible capacité de traitement du plateau d'écoute conduit cependant à une saturation constante de la ligne du 119 en journée. **En 2017, pour près des trois quarts des 113 147 appels prétraités par le pré-accueil et considérés comme des appels à contenu, les appelants ont été invités à rappeler (soit 82 996 appels).** Bien qu'une priorité soit donnée aux appels de mineurs, cette saturation est préoccupante et pèse sur la qualité du service rendu.

[10] **Le SNATED devrait donc revoir l'organisation de sa plateforme et renforcer le plateau d'écoute. Au-delà du 119, il devrait également développer d'autres modes de contacts, tels qu'une plateforme de *tchat*, afin de dépasser une stratégie fondée exclusivement sur le téléphone, qui n'est pas suffisante et adaptée pour gérer l'ensemble des situations à risque.**

[11] Les appels traités par les écoutants comportent des motifs très variés et proviennent rarement des mineurs concernés (à l'origine de 12 % des appels traités en 2017) mais plutôt des membres de la famille proche ou du voisinage. La capacité de dialogue des écoutants est de qualité, mobilisant des outils et des compétences spécifiques d'écoute et d'adaptation afin de pouvoir apprécier correctement la nature du danger ou la gravité de la situation. L'appréciation de la situation débouche pour moitié sur une information préoccupante et pour l'autre moitié sur une aide immédiate, renvoyant à des processus d'alerte ou de prévention différents mais complémentaires.

[12] Les appels qui se traduisent par la transmission d'une information préoccupante à la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) correspondent à des situations de danger avéré ou potentiel. Ils nécessitent d'alerter les services du département concerné afin de mettre en œuvre l'évaluation pluridisciplinaire prévue par l'article L.226-3 du code de l'action sociale et des familles. En cas d'urgence, les cadres du SNATED peuvent intervenir directement auprès du parquet local, des forces de sécurité ou du département concerné.

[13] La mission constate que l'absence de définition commune et précise de l'information préoccupante rend notamment largement inopérant le dispositif de remontée statistique sur les suites données par les départements. **La mission invite donc le GIPED à s'impliquer davantage dans la construction d'un langage commun autour de la notion d'information préoccupante et de son traitement.**

[14] La visibilité du 119, dont l'affichage est obligatoire dans les lieux recevant des mineurs, est globalement bonne, quoi qu'inégale parmi les acteurs. Parallèlement aux pistes identifiées afin de pallier les difficultés de gestion des flux d'appels, les actions menées pour accroître la visibilité du 119, au-delà des acteurs « classiques » de la protection de l'enfance, doivent donc être poursuivies.

[15] De plus, **cette visibilité pourrait être fragilisée dans un avenir proche avec la suppression du 119 au profit du numéro unique européen 116 111.** La mesure précise de l'impact de cette bascule sur la qualité de la prise en charge est un point de vigilance souligné par la mission.

La production de données statistiques sur la protection de l'enfance doit être réorganisée et l'ONPE doit évoluer davantage vers une fonction de centre de ressources et d'animateur de la recherche

[16] L'observatoire national de la protection de l'enfance a été créé en 2004 pour contribuer au recueil et à l'analyse des données et études concernant la maltraitance envers les mineurs, contribuer à la mise en cohérence des données et informations, à l'amélioration de la connaissance des phénomènes de maltraitance et recenser les pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge, dont les résultats évalués ont été jugés concluants, afin d'en assurer la promotion. Sa mise en place a été suivie, en 2007, par la création d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE), dont la généralisation tarde. Plus de dix ans après la loi de 2007, l'état des lieux au 1er décembre 2018 montre que 76 départements seulement ont mis en place un observatoire départemental, 29 d'entre eux ne disposant que d'un seul agent et 10 d'entre eux n'ayant aucun agent rattaché.

[17] Depuis sa création, l'ONPE a engagé de nombreux travaux de conduite d'études (de multiples études et publications étant produites directement par l'ONPE) et de soutien à la recherche (à travers des appels à projets), sans en avoir toujours les moyens. Ses objectifs et ses méthodes mériteraient d'être clarifiés, en positionnant davantage l'ONPE en animateur d'études et de recherche en protection de l'enfance qu'en rédacteur d'études et de publications.

[18] L'observatoire assure par ailleurs un travail de collecte et d'analyse de données chiffrées concernant l'enfance en danger mais les constats déjà formulés par de précédents rapports restent d'actualité : les données chiffrées nationales en protection de l'enfance sont éparées et l'absence de mesure standardisée ne permet pas l'agrégation des différentes sources de données. Le partenariat avec la DREES, dont le cœur de métier est la production de statistiques publiques, devrait être renforcé afin de lui confier toute la production de données statistiques. Dans cette perspective, l'ONPE animerait le travail des acteurs pour faire émerger le besoin et formaliserait cette expression du besoin, la DGCS étant en charge de sa validation. La DREES produirait les statistiques et publierait les séries longues. L'exploitation et l'analyse des données pour des publications spécifiques ferait l'objet d'un programme de travail formalisé entre le GIPED et la DREES.

[19] Le dispositif d'observation longitudinal, individuel et national en protection de l'enfance (Olinpe) prévu par la loi de 2007 n'a été formalisé par décret qu'en 2011 puis modifié en 2016. Ce dispositif de transmission de données vers l'ONPE par les observatoires départementaux n'est toujours pas opérationnel, les remontées de données par les départements étant insuffisantes : jusqu'à présent, seuls 44 départements ont été en mesure de transmettre au moins une base de données et ces bases sont incomplètes. Un dispositif d'accompagnement des départements a été engagé en 2017 par l'ONPE. Au-delà des enjeux techniques des systèmes d'information, la réussite d'Olinpe est liée à l'appropriation par les équipes de terrain des avancées de la loi du 14 mars 2016 sur l'examen annuel ou semestriel de la situation globale de l'enfant accueilli à l'aide sociale à l'enfance ou faisant l'objet d'une mesure éducative (article L.223-5 du code de l'action sociale et des familles).

[20] **Le projet Olinpe ne peut pas continuer sur les errements antérieurs. Le GIPED doit mettre sur pied une démarche projet, pilotée par un chef de projet expérimenté, avec des objectifs à court et moyen termes, et une volonté politique forte tant de l'Etat que des départements**, à l'instar de l'accompagnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). En cas d'échec il faudra en tirer les conséquences et réorienter les travaux de l'ONPE vers un système d'analyse reposant sur des échantillons de données, dont les remontées devront être organisées avec la DREES.

[21] L'ONPE ne s'est pas clairement positionné en tant que centre de ressources au profit des départements. Animateur du réseau des ODPE, il devrait **développer et organiser un réseau de partage de réflexions, de méthodes, d'expériences et de bonnes pratiques entre départements.**

[22] **En l'absence de cadre de référence national d'évaluation des situations individuelles d'enfants en protection de l'enfance, l'ONPE n'est pas en mesure d'appuyer les départements dans sa mise en œuvre.** Bien qu'en 2008 l'observatoire ait signé avec le CREA Rhône Alpes une convention de recherche pour la validation d'un référentiel d'évaluation des situations familiales, dix ans plus tard seuls 25 départements utilisent cette méthode, 8 ont adopté une méthode alternative, les autres utilisant un référentiel « maison » voire aucun référentiel. C'est dans ce contexte que la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a demandé en juin 2018 à la haute autorité de santé (HAS) de définir un cadre de référence national d'évaluation des situations individuelles d'enfants en protection de l'enfance et d'identifier les outils existants répondant à ce cadre national afin que les évaluations dans l'ensemble des départements soient harmonisées. La mission considère que **l'utilisation d'un référentiel national d'évaluation doit contribuer à améliorer la qualité des évaluations des situations individuelles et la saisie des informations relatives à ces évaluations dans les logiciels métiers, favorisant ainsi la transmission des données relatives à l'enfance en danger, dans le cadre du projet Olinpe.**

Le cadrage stratégique et la gouvernance partenariale du GIPED doivent être renforcés

[23] **La mise en œuvre des orientations stratégiques du GIPED passe par un renforcement de sa gouvernance partenariale.** La parité entre l'Etat et les départements est un atout mais ce copilotage n'est pas assuré de façon optimale. La place des départements n'est pas reconnue dans la définition des objectifs du GIPED, la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) n'étant signée qu'entre le GIP et l'Etat. Une représentation *es* qualités de l'assemblée des départements de France (ADF) pourrait permettre la construction et le portage d'une position commune des départements et la définition d'une position commune entre l'Etat et les départements. L'ADF et l'Etat devraient conjointement établir une lettre d'orientation cadrant le projet stratégique du GIPED et signer la future convention pluriannuelle d'objectifs.

[24] La DGCS, qui coordonne la tutelle du GIPED pour l'Etat, doit orienter davantage ses interventions sur les missions du GIPED et la mise en œuvre du projet stratégique au lieu de se focaliser sur des questions de financement. L'implication de chaque ministère concerné doit être renforcée sur les sujets contribuant à la protection de l'enfance dont il a la charge.

[25] Enfin, **l'hypothèse de l'évolution du GIPED vers un GIP ou une agence pour la protection de l'enfance pourrait être étudiée.** Cette structure comprendrait l'actuel SNATED et un centre de ressources intégrant l'ONPE¹. Elle aurait pour vocation de doter les acteurs de la protection de l'enfance d'un outil national partagé au service d'une action globale et coordonnée. Elle traiterait de sujets pour lesquels une approche nationale ou interdépartementale est utile en complément de la compétence décentralisée ou pour la rendre plus efficiente. Elle pourrait se voir attribuer par la loi une mission technique générale au service de la protection de l'enfance, englobant notamment les problématiques d'adoption, en sus des missions particulières de chacune de ses composantes, de façon à lui assurer une capacité d'initiative, à la demande de sa gouvernance.

¹ Le débat actuel sur la gouvernance nationale de la protection de l'enfance est susceptible de faire émerger des pistes plus larges, que la mission n'a pas étudiées, du fait de sa saisine limitée au GIPED.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RAPPORT	11
1 LE GIPED, STRUCTURE DAVANTAGE CONSTRUITE AUTOUR DE SES DEUX ENTITES QUE COMME UN ENSEMBLE COHERENT, A SOUFFERT D'UN PILOTAGE STRATEGIQUE INCONSTANT .	12
1.1 Le GIPED, outil partenarial national, intervient dans un cadre décentralisé.....	12
1.1.1 La naissance du GIPED est très liée à la décentralisation de la politique publique de protection de l'enfance.....	12
1.1.2 La gouvernance du GIPED est classique, comprenant un conseil d'administration rassemblant les parties-prenantes de la protection de l'enfance	13
1.1.3 Le GIPED relève d'un cadre juridique <i>sui generis</i>	14
1.1.4 Le financement du GIPED est paritaire entre l'Etat et les départements.....	15
1.2 Ni son organisation duale ni le projet, abandonné, de fusion avec l'AFA n'ont permis au GIPED de se construire comme un ensemble cohérent.....	15
1.2.1 Le GIPED est davantage construit autour de ses deux entités que comme un ensemble cohérent	15
1.2.2 Ancien et structurant, mais suscitant de nombreuses réserves, le projet de fusion GIPED / AFA a été abandonné en janvier 2019.....	16
1.3 Les positions de la tutelle ont obéré la soutenabilité du budget du GIP.....	18
1.3.1 Le budget du GIPED a connu ces dernières années deux artefacts techniques qui en rendent la lecture pluriannuelle difficile	18
1.3.2 Les subventions versées au GIPED ont été diminuées en 2018, puis rétablies en 2019 à leur niveau de 2017	19
1.3.3 Le GIPED a couvert ses difficultés et ses choix budgétaires par prélèvement sur son fonds de roulement.....	19
1.3.4 La trésorerie du GIPED doit être préservée pour faire face aux dépenses intervenant avant les premiers versements des départements.....	20
1.4 Le GIPED conduit une stratégie de ressources humaines stable, mais pourrait adapter davantage ses compétences à ses métiers	21
1.4.1 Effectifs	21
1.4.2 Expérience et parcours des collaborateurs	22
1.4.3 Temps de travail des écoutants	24
2 LE SNATED EST UN « FILET DE SECURITE » INDISPENSABLE POUR LA PROTECTION DE L'ENFANCE, QUI DOIT CEPENDANT FAIRE L'OBJET D'AJUSTEMENTS AFIN D'AMELIORER SA QUALITE DE SERVICE	26

2.1	Créée il y a trente ans, la ligne téléphonique nationale dédiée à l'enfance en danger intervient quotidiennement pour prévenir et alerter	26
2.1.1	Le service national d'accueil téléphonique de l'enfance « maltraitée », puis « en danger », a été créé il y a trente ans, conduisant à la mise en service du numéro d'appel 119 en 1997	26
2.1.2	Le numéro 119 s'inscrit dans le vaste ensemble des plateformes téléphoniques à objet sanitaire et social.....	27
2.1.3	L'organisation et le fonctionnement de la plateforme sont basés sur trois blocs d'acteurs : un pré-accueil, un plateau d'écoute, des cadres coordonnateurs.....	28
2.2	En dépit du filtrage des appels, la ligne du 119 reste saturée.....	31
2.2.1	Le circuit de l'appel et la nomenclature associée sont complexes mais précis, permettant une analyse quantitative assez fine, qui rend notamment compte de certaines difficultés de gestion des flux d'appels.....	31
2.2.2	La saturation de la ligne téléphonique est constante en journée et préoccupante car elle pèse sur la qualité du service rendu.....	33
2.3	Les appels très variés traités par les écoutants, dont la prise en charge est de bonne qualité, prennent la forme soit d'une information préoccupante, transmise à la CRIP, soit d'une aide immédiate, à visée préventive	37
2.3.1	Comportant des motifs variés, les appels proviennent rarement des mineurs concernés mais plutôt des membres de la famille proche ou du voisinage.....	37
2.3.2	La capacité de dialogue des écoutants est de qualité, mobilisant des outils et des compétences spécifiques d'écoute et d'adaptation afin de pouvoir apprécier correctement la nature du danger et la gravité de la situation	39
2.3.3	L'appréciation de la situation débouche pour moitié sur une information préoccupante et pour l'autre moitié sur une aide immédiate, renvoyant à des processus d'alerte ou de prévention différents mais complémentaires.....	42
2.4	La visibilité du 119 est bonne, quoiqu'inégale parmi les acteurs, mais risque d'être fragilisée par la future bascule vers le numéro européen 116 111.....	47
2.4.1	La visibilité du numéro 119 est globalement bonne.....	47
2.4.2	La notoriété du 119 est cependant inégale parmi les acteurs intervenant directement ou non dans le champ de la protection de l'enfance	49
2.4.3	Cette visibilité pourrait par ailleurs être fragilisée dans un avenir proche avec la suppression de la ligne 119 au profit du numéro unique européen 116 111.....	50
2.5	Le futur plan stratégique du GIPED devra être l'occasion de préserver le double positionnement du SNATED, améliorer sa qualité de service et sa visibilité, tout en renforçant son rôle d'animateur national des CRIP	51
2.5.1	A l'avenir, il importe prioritairement de préserver le « filet de sécurité » national que constitue le 119 et d'améliorer la qualité du service rendu.....	51
2.5.2	Le GIPED doit s'impliquer davantage dans la construction d'un langage commun autour de la notion d'information préoccupante et de son traitement.....	56

2.5.3	Enfin, compte tenu de ses missions, la visibilité du 119, y compris en dehors des acteurs classiques de la protection de l'enfance, est primordiale.....	56
3	RECONNU POUR SON ACTIVITE D'ETUDES ET DE RECHERCHE, L'ONPE DEVRAIT RENFORCER SON ROLE D'ANIMATEUR DE RESEAUX PROFESSIONNELS ET PRECISER SES ORIENTATIONS STRATEGIQUES.....	57
3.1	Les missions de l'observatoire national ont été définies lors de sa création en 2004.....	58
3.1.1	L'ONPE a été créé pour répondre à un besoin défini en 2003 : se donner les moyens de bien évaluer.....	58
3.1.2	La mise en place de l'ONPE a été suivie, en 2007, par la création d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance.....	59
3.1.3	Contrairement à l'ONPE, certains observatoires nationaux ne disposent d'aucune équipe dédiée à la production de données.....	61
3.2	L'ONPE a principalement orienté son activité vers la conduite d'études et le soutien à la recherche dans le domaine de la protection de l'enfance.....	61
3.2.1	De multiples études et publications sont produites par l'ONPE.....	61
3.2.2	L'ONPE dispose d'un conseil scientifique, instance d'expertise, de conseil et de proposition en matière d'études et de recherches.....	62
3.2.3	Le soutien à la recherche repose sur des appels à projets pilotés par le conseil scientifique.....	63
3.2.4	L'ONPE diversifie les modes de diffusion des connaissances au profit des acteurs de la protection de l'enfance.....	68
3.3	La publication de données chiffrées pâtit d'une absence de mesure standardisée et d'un manque d'orientations stratégiques au niveau national.....	68
3.3.1	Les données chiffrées nationales en protection de l'enfance sont éparses.....	68
3.3.2	L'absence de mesure standardisée ne permet pas l'agrégation des différentes sources de données.....	70
3.3.3	La production de chiffres clés devrait répondre à des orientations stratégiques nationales.....	71
3.3.4	L'articulation entre le GIPED et la DREES doit être redéfinie.....	71
3.4	Un dispositif de transmission des données relatives à l'enfance en danger a été prévu par la loi de 2007 mais il n'est toujours pas opérationnel.....	72
3.4.1	Le dispositif de transmission des informations par les départements, instauré par la loi de 2007, n'a été formalisé par décret qu'en 2011 puis modifié en 2016.....	72
3.4.2	Le dispositif Olinpe n'est toujours pas opérationnel douze ans après sa création.....	74
3.4.3	Un dispositif d'accompagnement des départements a été engagé récemment par l'ONPE.....	76
3.5	L'ONPE ne s'est pas clairement positionné en tant que centre de ressources au profit des départements.....	80
3.5.1	Animateur du réseau des ODPE, l'ONPE devrait développer et organiser le partage de réflexions de fond, de méthode, d'expériences et de bonnes pratiques entre départements.....	80

3.5.2	En l'absence de cadre de référence national d'évaluation des situations individuelles d'enfants en protection de l'enfance, l'ONPE n'est pas en mesure d'appuyer les départements dans sa mise en œuvre.....	81
3.5.3	L'ONPE devrait se positionner davantage en centre de ressources et en animateur de la recherche en protection de l'enfance qu'en producteur de recherche	84
4	LE CADRAGE STRATEGIQUE ET LA GOUVERNANCE PARTENARIALE DU GIPED DOIVENT ETRE RENFORCES.....	84
4.1	Au sein de la gouvernance du GIPED, la place de l'Etat et des départements leur impose un copilotage effectif et une mobilisation réelle de leurs compétences	84
4.1.1	Le copilotage du GIPED par l'Etat et les départements doit devenir effectif.....	84
4.1.2	L'implication de l'Etat doit être renforcée sur le fond.....	85
4.2	Les faiblesses de la gouvernance nationale de la protection de l'enfance pèsent sur le GIPED... ..	86
4.2.1	La gouvernance nationale de la protection de l'enfance est un chantier ouvert.....	86
4.2.2	L'articulation du GIPED et du CNPE reste à préciser	87
4.3	Le cadrage stratégique du GIPED passe par une convention pluriannuelle d'objectifs orientée vers la mise en œuvre d'un projet stratégique et des moyens clarifiés et stabilisés	88
4.3.1	La tutelle a été focalisée sur les moyens au détriment du fond.....	88
4.3.2	Un cadrage stratégique est aujourd'hui nécessaire.....	88
4.4	Dans un scénario ambitieux, un GIP ou une agence pour la protection de l'enfance pourrait être créé en prenant appui sur le GIPED et sa gouvernance partagée.....	89
4.4.1	Gouvernance	90
4.4.2	Outils et méthodes.....	91
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	93
	LETTRE DE MISSION	95
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	99
	PIECE JOINTE.....	109
	SIGLES UTILISES.....	133

RAPPORT

[27] Par lettre de mission du 26 novembre 2018, la ministre des solidarités et de la santé a demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'évaluer le fonctionnement et l'organisation du groupement d'intérêt public Enfance en danger (GIPED) dans la perspective de l'élaboration de son plan stratégique.

[28] Le GIPED est un service à vocation nationale implanté à Paris, comprenant le service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED, numéro vert 119) et l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE).

[29] La mission de l'IGAS s'est déroulée concomitamment aux travaux de la stratégie nationale pour la protection de l'enfance, annoncés par la ministre des solidarités et de la santé le 29 janvier 2019, dans le prolongement de la nomination du secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance (25 janvier), organisés autour de trois axes :

- renforcer la prévention : parcours de périnatalité, renforcement du suivi après la naissance par la protection maternelle infantile (PMI)...
- lutter contre tous les types de violence : campagne de communication sur le 119, interdiction des violences éducatives ordinaires, comme la fessée...
- faire respecter les droits fondamentaux des enfants pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) : prise en charge à 100 % des soins de santé et soins psychologiques, soutien scolaire adapté, exécution plus rapide des mesures judiciaires de placement...

[30] La lettre de mission s'inscrivait par ailleurs dans le contexte d'un projet de fusion avec l'Agence française de l'adoption (AFA), qui a été abandonné début 2019. Ce point n'a donc pas été étudié par la mission.

[31] La mission a rencontré les acteurs du GIPED et de sa gouvernance, des acteurs nationaux de la protection de l'enfance et s'est déplacée dans quatre départements (Aube, Gironde, Hérault, Hauts-de-Seine), où elle a rencontré les services centraux et locaux des départements, ainsi que leurs partenaires (Education nationale, magistrats, établissements de santé, mairies, etc.). Elle a visité trois plateformes d'écoute afin de comparer leur fonctionnement et leur organisation avec le SNATED : le 3919, numéro dédié aux violences conjugales, le 3020, numéro dédié au harcèlement scolaire, ainsi que la plateforme de *tchats* « violences sexuelles et sexistes » (VSS) de la police nationale. Cette démarche comparative a été conduite aussi dans le cadre de l'évaluation de l'ONPE.

[32] Le rapport est articulé autour de quatre parties :

- une première partie porte sur l'évolution du GIPED et des entités le composant, son cadre juridique, sa situation budgétaire et ses ressources humaines ;
- une deuxième partie dresse l'état des lieux du SNATED et identifie des pistes d'évolution en vue de l'élaboration du plan stratégique du GIP ;
- une troisième partie conduit une analyse équivalente pour l'ONPE ;
- une quatrième partie porte sur la gouvernance du GIPED.

1 LE GIPED, STRUCTURE DAVANTAGE CONSTRUITE AUTOUR DE SES DEUX ENTITES QUE COMME UN ENSEMBLE COHERENT, A SOUFFERT D'UN PILOTAGE STRATEGIQUE INCONSTANT

1.1 Le GIPED, outil partenarial national, intervient dans un cadre décentralisé

1.1.1 La naissance du GIPED est très liée à la décentralisation de la politique publique de protection de l'enfance

[33] L'aide sociale à l'enfance (ASE) est devenue une compétence des départements avec la première vague de décentralisation de 1982/1984. Les missions du GIPED sont le pendant de cette décentralisation, sur des sujets sur lesquels il est apparu nécessaire de conserver une stratégie et un dispositif national, appuyé sur un réseau local.

[34] Rapidement émerge ainsi le besoin d'un dispositif largement accessible au public pour signaler et traiter des situations de maltraitance. La loi du 10 juillet 1989 donne le cadre juridique du service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (SNATEM) :

[35] « *Un service d'accueil téléphonique gratuit est créé à l'échelon national par l'Etat, les départements et des personnes morales de droit public ou privé, qui constituent à cette fin un groupement d'intérêt public (...) Ce service répond, à tout moment, aux demandes d'information ou de conseil concernant les situations de mineurs maltraités ou présumés l'être. Il transmet immédiatement au président du conseil général, (...) les informations qu'il recueille et les appréciations qu'il formule à propos de ces mineurs. A cette fin, le président du conseil général informe le groupement des modalités de fonctionnement permanent du dispositif départemental. Ce service établit une étude épidémiologique annuelle au vu des informations qu'il a recueillies et de celles qui lui ont été transmises dans les conditions prévues au quatrième alinéa du présent article. (...) Outre les moyens mis à la disposition du service par les autres membres constituant le groupement, sa prise en charge financière est assurée à parts égales par l'Etat et les départements. La participation financière de chaque département est fixée par voie réglementaire en fonction de l'importance de la population (...). L'affichage des coordonnées du service d'accueil téléphonique est obligatoire dans tous les établissements et services recevant de façon habituelle des mineurs.* »

[36] En 1997, le SNATEM est doté d'un numéro d'appel simplifié : le 119.

[37] La loi du 5 mars 2007 complète ce dispositif par l'organisation dans chaque département du « *recueil des informations préoccupantes au sein d'une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation de ces informations* » (dénommée cellule de recueil des informations préoccupantes - CRIP), le SNATEM devenant parallèlement le SNATED : service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger.

[38] Un second volet « *d'observation, d'analyse et de prévention des mauvais traitements et de protection des mineurs en danger* » est composé d'un observatoire national de l'enfance en danger (ONED) constitué au sein du GIP national (loi du 2 janvier 2004) et d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) (loi du 5 mars 2007). La mission commune fondamentale de cet ensemble est de recueillir, de mettre en cohérence et d'analyser les données relatives à l'enfance en danger. Les ODPE sont par ailleurs chargés de suivre la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département et de formuler des avis. L'ONED a un rôle de recueil et de diffusion des connaissances et des bonnes pratiques dûment évaluées et d'appui à la recherche.

[39] La loi du 14 mars 2016 apporte de nouvelles précisions : pluridisciplinarité de l'équipe chargée de l'évaluation des informations préoccupantes (IP), nature des informations suivies, transformation de l'ONED en observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE).

[40] Elle crée par ailleurs, auprès du Premier ministre, le conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), « chargé de proposer au Gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance, de formuler des avis sur toute question s'y rattachant et d'en évaluer la mise en œuvre », en promouvant « la convergence des politiques menées au niveau local ».

1.1.2 La gouvernance du GIPED est classique, comprenant un conseil d'administration rassemblant les parties-prenantes de la protection de l'enfance

[41] Le GIP Enfance en danger est régi par le code de l'action sociale et des familles (CASF) pour sa création et ses objectifs, et par une convention constitutive modifiée, adoptée par l'assemblée générale le 22 novembre 2017 pour une durée de six ans et approuvée par un arrêté de la ministre des solidarités et de la santé du 31 juillet 2018.

[42] Il est constitué entre :

- l'Etat (ministères chargés de la famille et de l'enfance, de la santé, de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de la justice, de l'intérieur et de l'outre-mer). Le commissaire du Gouvernement est nommé par le ministre chargé de la famille et de l'enfance ;
- les départements et collectivités compétentes en matière de protection de l'enfance ;
- 10 associations et fondations intervenant dans le champ de la protection de l'enfance.

[43] Le conseil d'administration comporte trois collèges :

- Etat (10 membres)²
- départements (15 membres)³
- associations (5 membres)⁴

[44] L'Etat et les départements disposent du même nombre de voix. Ils votent seuls sur les actes budgétaires. Pour les autres actes, les collèges de l'Etat et des départements disposent chacun de 15 voix, et le collège des associations de 10 voix.

[45] Le bureau est composé de trois représentants de l'Etat, trois représentants des départements et deux représentants des associations⁵.

[46] Le président du conseil d'administration est traditionnellement élu parmi les représentants des départements. Depuis novembre 2017, cette fonction est exercée par Mme Michèle Berthy, vice-

² Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), direction générale de la santé, direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, direction des affaires criminelles et des grâces, direction générale de la gendarmerie nationale, direction centrale de la sécurité publique, direction générale des collectivités locales.

³ Alpes-Maritimes, Aube, Côtes d'Armor, Doubs, Haute-Garonne, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre, Maine-et-Loire, Pyrénées-Orientales, Rhône, Vienne, Essonne, Seine Saint-Denis, Val-d'Oise.

⁴ Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (AFIREM), Enfance et partage, fédération nationale des ADEPAPE (associations départementales des pupilles et anciens pupilles de l'Etat), La voix de l'enfant, union nationale des associations familiales (UNAF).

⁵ DGCS, DGESCO, DPJJ, départements du Val d'Oise, des Côtes d'Armor et de la Haute-Garonne, La Voix de l'enfant, UNAF

présidente du conseil départemental du Val d'Oise. Les vice-présidents sont les représentants de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et de l'association La voix de l'enfant.

[47] Depuis septembre 2018, la directrice du GIPED est Mme Violaine Blain, qui assure par ailleurs par intérim la direction du SNATED. L'ONPE est dirigé par Mme Agnès Gindt-Ducros.

1.1.3 Le GIPED relève d'un cadre juridique *sui generis*

[48] La loi du 17 mai 2011, dont le chapitre II porte sur les « *dispositions relatives au statut des groupements d'intérêt public* » et définit le cadre général des GIP, exclut de son champ le GIPED. Son article 121 dispose : « *Le présent chapitre n'est pas applicable, sauf à titre subsidiaire, aux groupements d'intérêt public créés en application des dispositions suivantes : 1° Les articles (...) L. 226-6 du code de l'action sociale et des familles (...)* »⁶.

[49] Paradoxalement, le préambule de la convention constitutive du GIPED précise qu'« *il est régi par (...) le chapitre II de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit* ».

[50] Cette exclusion du cadre juridique général des GIP implique que le GIPED n'est pas soumis aux dispositions générales sur le personnel des GIP, définies par l'article 109 de la loi du 17 mai 2011 dans sa rédaction issue de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016⁷ et le décret n° 2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public.

[51] De fait, la convention constitutive indique en son article 17 : « *Les conditions de recrutement et d'emploi de ces personnels sont fixées par un cadre d'emploi propre au Groupement arrêté par le Conseil d'administration, et soumis à l'avis du Commissaire du Gouvernement. (...) Les dispositions statutaires applicables aux agents du Groupement sont celles définies par le décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions applicables aux agents non titulaires de l'Etat, modifié, à l'exception de ses articles 4 à 8* ».

[52] Le cadre d'emploi a été adopté par le conseil d'administration du GIPED le 21 mars 2013 avec un complément le 27 juin 2013, approuvé par le contrôleur financier et le commissaire du Gouvernement et signé par la présidente du GIP et les représentants CFE CGC et CFDT (la CGT n'ayant pas signé). Il a été amendé par une délibération votée à l'unanimité du conseil d'administration le 26 juin 2014 (la CGT n'ayant pas signé).

⁶ Cette exclusion était proposée dès la proposition de loi du député Jean-Luc Warsmann à l'origine de la loi du 17 mai 2011. Selon le rapporteur à l'Assemblée nationale, cette exclusion était destinée « *à ce que les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas, en raison de leur objet, à certains groupements* », parmi lesquels les maisons départementales des personnes handicapées, l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux et les groupements de coopération sanitaire de moyens. Le texte proposé a donné lieu à un amendement consistant à introduire, à l'initiative du Conseil d'Etat, la notion de subsidiarité : « *il serait utile de prévoir dans un dernier alinéa une disposition faisant jouer un rôle subsidiaire au régime général des GIP défini par le chapitre II de la proposition, pour combler d'éventuelles lacunes des dispositions spéciales.* » Il n'a pas donné lieu à des débats parlementaires sur l'opportunité de cette exclusion.

⁷ « *Les personnels du groupement sont constitués :*

1° *Des personnels mis à disposition par ses membres ;*

2° *Le cas échéant, des agents relevant d'une personne morale de droit public (...) non membre du groupement (...)* ;

3° *Des personnels propres recrutés directement par le groupement, à titre complémentaire.*

(...) les personnels du groupement ainsi que son directeur sont soumis, par la convention constitutive, soit à un régime de droit public déterminé par décret en Conseil d'Etat lorsque le groupement au sein duquel ils exercent assure, à titre principal, la gestion d'une activité de service public administratif, soit au code du travail lorsque le groupement assure, à titre principal, la gestion d'une activité de service public industriel et commercial. »

1.1.4 Le financement du GIPED est paritaire entre l'Etat et les départements

[53] Le financement du GIPED est organisé par l'article L.226-10 du code de l'action sociale et des familles. Il est assuré à égalité par l'Etat et les départements. En 2019, les contributions sont prévues à hauteur de 2 292 853€ par financeur, soit un total de 4 585 706 €.

[54] Les contributions des départements sont fixées par un décret annuel, en proportion de leur population. En 2018, cette contribution représentait 3,14 centimes par habitant.

[55] La contribution de l'Etat est accompagnée d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) signée entre le GIPED et la DGCS (cf. 4.1). La CPO 2015-2017 du 24 août 2015 a été pour l'essentiel prolongée d'un an par une convention annuelle d'objectifs du 10 juillet 2018. Un renouvellement est prévu en 2019.

[56] Les dépenses totales votés en 2019⁸ s'élèvent à 4 869 445€, dont 3 602 863€ au titre du personnel.

[57] Le 31 décembre 2018, le GIPED comptait 53,7 ETP⁹, pour 51,1 ETPT sur l'ensemble de l'année¹⁰.

Tableau 1 : Effectifs du GIPED au 31 décembre 2018

	ETPT	ETP
Direction, support	10,5	10,3
ONPE	11,6	12,8
SNATED	29	30,6
<i>Dont écoutants</i>	23,9	24,6
Total GIPED	51,1	53,7

Source : GIPED

1.2 Ni son organisation duale ni le projet, abandonné, de fusion avec l'AFA n'ont permis au GIPED de se construire comme un ensemble cohérent

1.2.1 Le GIPED est davantage construit autour de ses deux entités que comme un ensemble cohérent

[58] L'article L.226-6 du code de l'action sociale et des familles définit le GIPED comme la structure gérant deux entités elles-mêmes prévues par la loi : « L'Etat, les départements et des personnes morales de droit public ou privé constituent un groupement d'intérêt public pour gérer un service d'accueil téléphonique gratuit ainsi qu'un Observatoire national de la protection de l'enfance afin d'exercer, à l'échelon national, les missions d'observation, d'analyse et de prévention des mauvais traitements et de protection des mineurs en danger prévues au présent chapitre. »

⁸ Chiffres du budget rectificatif n°1 de 2019

⁹ ETP : équivalent temps plein : effectif présent corrigé de la quotité travaillée

¹⁰ ETPT : équivalent temps plein travaillé : effectif présent corrigé de la quotité travaillée et de la durée de présence dans l'année

[59] La structuration du GIPED en deux entités bien distinctes a le mérite d'être très lisible. Toutefois, elle conduit à rendre assez faible l'identité globale du GIPED, qui n'a pas de mission légale propre en dehors de la gestion de ses entités.

[60] Ainsi, la convention pluriannuelle d'objectifs 2015-2017, prolongée en 2018, porte en premier lieu sur les objectifs des entités du GIPED. Les objectifs transversaux, outre qu'ils sont les derniers, ne portent pas sur le fond des activités du GIPED et ne constituent pas la base d'un projet stratégique : « *La présente convention s'articule autour de six objectifs. Les deux premiers concernent l'ONED (...), les deux suivants poursuivent l'amélioration de la qualité du SNATED (...), les deux derniers sont transversaux au GIPED et s'inscrivent dans une démarche d'amélioration de son pilotage et de la gouvernance :*

- *Objectif n°5 : optimiser l'organisation et le pilotage budgétaire (...)*
- *Objectif n°6 : contribuer à la réflexion engagée par l'Etat sur le rapprochement des politiques de protection de l'enfance et d'adoption ».*

[61] Comme le relevait la Cour des comptes dans son rapport public de 2014¹¹, « *la réunion du SNATED et de l'ONED devait permettre de créer des synergies nouvelles. Pourtant, la coopération à l'intérieur du GIPED entre chacun des deux services, SNATED et ONED, est limitée à la mutualisation des fonctions supports* ».

[62] Les termes SNATED et ONPE sont davantage appropriés et utilisés par les professionnels de la protection de l'enfance et, à l'inverse, le GIPED en tant que tel, est beaucoup moins connu. En termes de communication, le GIPED utilise deux logos, correspondant à chaque entité. Son site Internet et son rapport d'activité sont également très cloisonnés.

[63] Le seul lien opérationnel prévu par la loi entre le SNATED et l'ONPE concerne, de façon très indirecte et avec une rédaction ambiguë de l'article L.226-7 du code de l'action sociale et des familles, la transmission anonymisée au SNATED des informations préoccupantes recueillies par les départements, pour la réalisation des missions d'étude de l'ONPE : « *La convention constitutive du groupement précise les conditions dans lesquelles le dispositif mentionné à l'article L. 226-3 transmet au service d'accueil téléphonique les informations qu'il recueille pour l'établissement de l'étude¹² prévue à l'article L. 226-6* ».

1.2.2 Ancien et structurant, mais suscitant de nombreuses réserves, le projet de fusion GIPED / AFA a été abandonné en janvier 2019

[64] Le projet de fusion entre le GIPED et l'Agence française de l'adoption (AFA) remonte à 2015, dans le but de rapprocher les politiques de protection de l'enfance et de l'adoption, rationaliser le paysage institutionnel et optimiser les ressources. Dans cette perspective, une mission sur « *le rapprochement de l'Agence Française de l'Adoption (AFA) et du Groupement d'Intérêt Public Enfance*

¹¹ Rapport public de 2014 : « *Le Groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED) : des missions insuffisamment assurées* »

¹² L'article L.226-6 ne prévoit pas d'étude spécifique sur ce sujet : « *L'Observatoire national de la protection de l'enfance contribue au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la protection de l'enfance, en provenance de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant en ce domaine. Il contribue à la mise en cohérence des différentes données et informations, à l'amélioration de la connaissance des phénomènes de mise en danger des mineurs et recense les pratiques de prévention ainsi que de dépistage et de prise en charge médico-sociale et judiciaire des mineurs en danger, dont les résultats évalués ont été jugés concluants, afin d'en assurer la promotion auprès de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant dans ce domaine. Il présente au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel rendu public.* »

en Danger (GIPED) » a été menée conjointement par l'IGAS et l'Inspection générale des affaires étrangères (IGAE) fin 2015 et début 2016¹³. Une phase de préfiguration a permis d'avancer sur un certain nombre de points opérationnels et techniques, dans le cadre d'une démarche partenariale. En parallèle, l'AFA a déménagé et occupe désormais le même bâtiment que le GIPED, bien que les propriétaires soient différents.

[65] Ce projet a cependant rencontré des réticences importantes.

[66] Les parties-prenantes de l'adoption internationale craignaient l'abaissement des moyens spécifiques dédiées à cette question, alors même que le nombre d'adoptions internationales diminue. Les réticences des Etats partenaires à changer d'interlocuteur, alors que plusieurs Etats accréditent explicitement l'AFA ont été soulevées.

[67] De nombreux acteurs de la protection de l'enfance se sont interrogés sur le sens et la cohérence de cette fusion, percevant dans ce projet une logique d'abord économique, et relevant qu'il ne s'appuyait que sur une vision partielle de la politique de l'adoption, dans la mesure où l'AFA ne traite qu'une partie des sujets liés à l'adoption internationale et n'est pas compétent sur l'adoption nationale.

[68] De surcroît, le Gouvernement a eu beaucoup de difficultés à intégrer cette mesure dans un vecteur législatif adapté. Ainsi, suite à une dernière tentative fin novembre 2018 (amendement gouvernemental dans le cadre des débats portant sur la proposition de loi contre les violences éducatives ordinaires), la ministre des solidarités et de la santé a, par courrier en date du 13 janvier 2019, informé le GIPED et l'AFA de l'abandon de ce projet de fusion, « *au profit d'un renforcement de la coopération entre les deux GIP, à droit constant* ». Un protocole de coopération existe depuis 2017 et doit être renouvelé en 2019.

[69] Le constat d'une adoption internationale à l'organisation institutionnelle complexe pour une activité en baisse¹⁴ et d'une adoption nationale gérée exclusivement au niveau local¹⁵ a conduit plusieurs missions d'inspection récentes à proposer une mise en cohérence. Le rapport de l'IGAS et de l'inspection des affaires étrangères de 2016 sur le regroupement de l'AFA et du GIPED a insisté sur la nécessité d'élargir les compétences de l'AFA dans le cadre de la fusion¹⁶. Le récent rapport de l'IGAS « *Contrôle des procédures d'adoption dans le département de Seine Maritime* » (2019) a souligné la nécessité d'un outillage national de la politique de l'adoption¹⁷.

¹³ Rapport sur « Le regroupement de l'agence française de l'adoption (AFA) et du groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED) » - IGAS n°2015-101R et IGAE n°2016-112190 - Février 2016.

¹⁴ L'adoption internationale est traitée au plan national à la fois par la mission de l'adoption internationale du ministère des affaires étrangères, autorité centrale française au sens de la convention de la Haye du 29 mai 1993 et par l'agence française de l'adoption, avec le concours des organismes autorisés pour l'adoption. Elle poursuit son déclin numérique : 1069 visas délivrés en 2014, 615 en 2018 (Statistiques de l'adoption internationale en France en 2018, Mission de l'adoption internationale)

¹⁵ L'adoption nationale relève exclusivement d'autorités décentralisées (départements) et déconcentrées (préfets et conseils de famille). Il n'existe pas de structure nationale compétente sur ce champ.

¹⁶ « *Il n'y a aucune raison de séparer le traitement de l'adoption internationale de celui de l'adoption nationale. Il y a même des inconvénients à le faire. Si l'adoption internationale exige des approches particulières du fait des origines étrangères des enfants et surtout du contexte diplomatique dans lequel elle s'inscrit, elle se confronte comme l'adoption nationale aux difficultés d'intégration dans une famille d'un enfant le plus souvent âgé et présentant des besoins spécifiques, en général des problèmes de santé.* »

¹⁷ Notamment pour traiter à l'échelle interdépartementale des sujets qui ne sont pas traités de façon satisfaisante à l'échelle départementale pour des raisons liées au faible nombre d'enfants et de parents, en particulier certains apparentements pour des enfants à besoins spécifiques, pour animer le réseau des acteurs et pour développer une expertise partagée sur des sujets techniques (les enfants à besoins spécifiques, la *kafala*, l'accès aux origines ...) ou éthiques.

[70] Ces points ont vocation à être éclairés par la mission parlementaire confiée à la députée Monique Limon et à la sénatrice Corinne Imbert.

1.3 Les positions de la tutelle ont obéré la soutenabilité du budget du GIP

[71] Le budget du GIPED est marginal dans l'effort national pour la protection de l'enfance. Il représente en effet 0,06 % des dépenses nationales de protection de l'enfance (4,6 millions d'euros sur 7,9 milliards d'euros en 2017).

[72] Le budget du GIPED présente un solde budgétaire négatif et un fonds de roulement en baisse.

Tableau 2 : Budget du GIPED 2016 2019 (en k€)

	Compte financier 2016	Compte financier 2017	Compte financier 2018	Budget rectificatif n°1 2019
Dépenses	4 550	4 636	4 590	4 869
<i>dont personnel</i>	3 314	3 511	3 485	3 603
<i>autres fonctionnement</i>	1 221	1 084	1 082	1 232
Recettes	4 154	4 759	4 350	4 718
<i>dont Etat</i>	2 243	2 293	2 132	2 293
<i>Départements</i>	1 856	2 415	2 153	2 293
Solde budgétaire	-395	123	-240	-152
Résultat comptable	27	-132	-214	-184
Capacité d'autofinancement	97	-65	-68	-117
Fonds de roulement	2 218	2 106	2 065	1 913
Besoin en fonds de roulement	201	-35	164	164
Trésorerie	2 018	2 141	1 901	1 750

Source : GIPED

[73] Cette situation est le résultat d'une histoire budgétaire complexe.

1.3.1 Le budget du GIPED a connu ces dernières années deux artefacts techniques qui en rendent la lecture pluriannuelle difficile

[74] En 2016, le GIPED est passé sous le régime du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), qui induit une discontinuité avec les documents comptables de la période antérieure.

[75] Les décrets fixant les participations des départements ont été pris dans les dernières semaines des années concernées (30 novembre et 21 décembre 2016, 21 novembre 2017, 11 octobre 2018), ce qui a induit des décalages dans les versements des départements. Ainsi, 386 k€ dus par les départements au titre de 2016 n'ont pu être versés qu'en 2017, ce qui a artificiellement dégradé la situation comptable du GIPED pour 2016 et amélioré celle de 2017. Le décalage a persisté les années suivantes : 281 k€ dus au titre de 2017 ont été payés sur des exercices ultérieurs, et 233 k€ dus au titre de 2018 le seront également. La diminution régulière des montants décalés est vraisemblablement liée à l'avancée de la date du décret, qui facilite la gestion des départements. Il

reste souhaitable de poursuivre cette avancée. Cela n'implique pas de difficulté technique, dans la mesure où le décret n'a pour objet que de répartir au prorata de la population des départements la part des recettes du GIPED dont ils ont la charge, cette part étant égale à la subvention de l'Etat.

1.3.2 Les subventions versées au GIPED ont été diminuées en 2018, puis rétablies en 2019 à leur niveau de 2017

[76] La subvention de l'Etat a été diminuée de 7 % en 2018, passant de 2 293 k€ à 2 132 k€, entraînant une baisse identique de la participation des départements du fait du principe de parité des financements, et au total une économie pour l'Etat et les départements de 321 k€. Cette réduction représentait de l'ordre de 0,004 % des dépenses nationales de protection de l'enfance, sans proportion avec les enjeux de cette politique publique mais avec des conséquences importantes sur le climat de sa gouvernance.

[77] Elle s'inscrit dans le contexte budgétaire particulier de l'action 17 (Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables) du programme 304 (Inclusion sociale et protection des personnes), qui est passée entre 2017 et 2018 de 32 à 143 millions d'euros sous l'effet des crédits destinés au dispositif d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés¹⁸.

[78] Cette décision, intervenue pendant la phase de préparation de la fusion entre le GIPED et l'AFA, n'a pas été accompagnée d'un abaissement du niveau de service demandé au GIPED ni articulée avec de réelles mesures d'économie qui auraient pu permettre d'ajuster rapidement les dépenses aux recettes. Elle a eu pour conséquence un déficit du GIPED de 240 k€ en 2018.

[79] Après plusieurs semaines d'échanges, en septembre 2018, la ministre des solidarités et de la santé a informé le GIPED de sa décision de relever la contribution de l'Etat pour 2019 à hauteur de l'enveloppe 2017.

1.3.3 Le GIPED a couvert ses difficultés et ses choix budgétaires par prélèvement sur son fonds de roulement

[80] Les conséquences de la baisse des subventions de l'Etat et des départements ont été couvertes par prélèvement sur le fonds de roulement. La note de présentation du budget initial 2018 précise : « (...) il a été demandé au GIPED, dans le cadre du budget initial 2018, d'imputer le déficit en lien avec la diminution des subventions, sur le fonds de roulement. ».

[81] Le GIPED a par ailleurs entamé une démarche pluriannuelle destinée à améliorer la transmission des données par les départements à l'ONPE en application du décret du 30 décembre 2016 (cf. infra). Ce « plan d'accompagnement des départements » fait l'objet d'un budget de 500 k€¹⁹, réparti de 2018 à 2020. Ces dépenses nouvelles temporaires ne sont pas compensées par des

¹⁸ En 2019, le budget du GIPED représente 1,5 % de l'action 17, dotée de 156,1M€ et finançant principalement l'appui au dispositif d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés (MNA) (141,2M€), ainsi que le développement des démarches d'adoption internationale par le biais notamment de l'agence française de l'adoption (AFA) (2,2M€) ; le GIPED (2,4M€) ; le soutien à des têtes de réseaux associatifs partenaires dans le domaine de la protection et de l'accompagnement de l'enfance, de l'adolescence et des familles vulnérables (1,2M€) ; le soutien aux dispositifs en faveur des jeunes constitués principalement par les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ) (9M€).

¹⁹ 172.471€ de dépenses de personnel et 327.529€ de dépenses de fonctionnement

économies, le conseil d'administration ayant posé le principe de les couvrir par prélèvement sur le fonds de roulement²⁰.

[82] L'exercice 2019 a ainsi été voté en déficit du montant du plan d'accompagnement des départements, après un exercice 2018 voté en déficit du montant de la baisse des participations de l'Etat et des départements.

[83] Au total cependant, en neutralisant d'une part les effets des décalages de perception des participations des départements et d'autre part les dépenses du plan d'accompagnement des départements, on constate que le GIPED présente un équilibre budgétaire structurel théorique de 2016 à 2019, à l'exception de l'année 2018.

Tableau 3 : Situation budgétaire du GIPED après neutralisation des décalages de perception des participations des départements et des dépenses du plan d'accompagnement des départements

	Compte financier 2016	Compte financier 2017	Compte financier 2018	Budget rectificatif n°1 2019
Dépenses	4 550	4 636	4 531	4 633
<i>Dont dépenses de personnel</i>	3 314	3 511	3 428	3 519
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	1 221	1 084	1 080	1 078
Recettes	4 541	4 637	4 329	4 621
Solde budgétaire	-9	1	-202	-12

Source : Données GIPED, traitement mission

1.3.4 La trésorerie du GIPED doit être préservée pour faire face aux dépenses intervenant avant les premiers versements des départements

[84] Les prélèvements successifs ont fait passer le fonds de roulement de 2.218 k€ fin 2016 à 2.065 k€ fin 2018, avec une prévision de 1.913 k€ fin 2019 et la trésorerie de 2.018 k€ fin 2016 à 1.901 k€ fin 2018, avec une prévision de 1.750 k€ fin 2019²¹.

[85] Le plan de trésorerie montre un point bas au second trimestre de l'année, qui rend le GIPED sensible à la date effective de sa première rentrée financière significative, le versement des premiers acomptes des départements. Ce premier versement intervient selon les années entre avril et juin.

[86] Selon les exercices, le GIPED consomme entre 1,4 et 4 mois de trésorerie avant d'encaisser cette recette²². Sauf à avancer significativement la date du versement du premier acompte de l'Etat, qui intervient au second semestre, il est nécessaire que le GIPED dispose en début d'année de la trésorerie lui permettant de couvrir ses dépenses jusqu'au premier acompte des départements, soit, en tenant compte d'une marge de sécurité minimale, de l'ordre de 4,5 mois.

²⁰ Cf. notes de présentation des budgets initiaux 2018 et 2019

²¹ Le besoin en fonds de roulement constaté en 2018 (164k€) et reconduit dans les prévisions budgétaires affinées de 2019 (budget rectificatif n°1), représente environ 2 semaines de fonctionnement du GIPED.

²² Les principaux décaissements sont assez réguliers et prévisibles : personnel, bail, prestation de pré-accueil. Ils ne permettent pas d'adaptation permettant d'alléger significativement la trésorerie.

Tableau 4 : Trésorerie nécessaire au GIPED en début d'année (en k€)

	2016	2017	2018	2019 *
Date du 1 ^{er} acompte des départements	avril	avril	juin	mai
Montant du 1 ^{er} acompte des départements	943	1 038	1 098	908
Trésorerie consommée jusqu'à ce versement	1 135	552	1 532	1 308
Nombre de mois de trésorerie consommés jusqu'à ce versement	3,0	1,4	4,0	3,2
Date du 1 ^{er} acompte de l'Etat	octobre	novembre	juillet	juillet
Montant du 1 ^{er} acompte de l'Etat	897	2 293	853	853

* Prévision

Source : GIPED, traitement mission

1.4 Le GIPED conduit une stratégie de ressources humaines stable, mais pourrait adapter davantage ses compétences à ses métiers

1.4.1 Effectifs

[87] Les effectifs du GIPED sont globalement stables depuis 2016, oscillant entre 51 et 53 ETPT en fonction des entrées et sorties dans l'effectif, pour un coût annuel par ETPT de l'ordre de 68 k€.

Tableau 5 : Effectifs et masse salariale de 2015 à 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
ETP au 31/12	51,7	57,4	54,8	53,7	54,7
ETPT	48,7	53,0	52,0	51,1	53,3
Entrées	7	18	11	10	
Sorties	13	10	14	9	
Masse salariale	3 318 k€	3 314 k€	3 511 k€	3 485 k€	3 603 k€
Coût/ ETPT chargé	68,1 k€	62,5 k€	67,5 k€	68,2 k€	67,6 k€

Source : GIPED, présentation mission

[88] La direction du GIPED n'a formalisé, ni en interne, ni avec sa tutelle, d'objectif de moyen terme sur les effectifs (ETPT) ou sur la masse salariale. Le plan stratégique et la convention pluriannuelle d'objectifs (*cf. infra*) pourraient reprendre cette stratégie, au regard notamment des missions demandées au GIPED.

[89] Les effectifs d'écouterants ont été stabilisés sur la période récente : 22,8 ETP en décembre 2015 ; 26,0 ETP en décembre 2016 ; 24,2 ETP en décembre 2017 ; 24,6 ETP en décembre 2018. Le *turn over* est assez élevé : entre 2014 et 2018, 32 écouterants ont été recrutés et 36 départs sont comptabilisés. Cependant, si les démissions représentent une grande part des motifs de départs des écouterants sur les années 2014-2015, cette tendance n'est pas confirmée en 2016-2018, période au cours de laquelle les départs sont principalement liés à des fins de contrat.

1.4.2 Expérience et parcours des collaborateurs

➤ Cadres

[90] Les cadres du GIPED chargés des missions de politiques publiques ont tous une expérience en protection de l'enfance : opérationnelle (en département, juridiction, PJJ, MECS, santé scolaire ou en écoute au SNATED), ou en administration centrale. En revanche, seule la directrice générale a une expérience significative en département (inspectrice ASE, responsable de CRIP, directrice de MDPH).

Tableau 6 : Formation et expérience des cadres du GIPED

Affectation	Fonctions	Formation	Expérience en département	Expérience en protection de l'enfance
Direction générale	Directrice générale	DEA droit privé	Oui	Oui
SNATED	Coordonnateur	Educateur spécialisé Master 2 travail social Doctorant sc. de l'éducation	Non	Oui
SNATED	Coordonnateur	Master 2 droit CNAM technologie de l'information	Non	Oui
SNATED	Coordonnateur	Maîtrise socio-linguistique	Non	Oui
ONPE	Directrice	Docteur en médecine (santé pub. et médecine sociale) Docteur en sociologie	Non	Oui
ONPE	Chargée de mission	Master droit ENM DU adolescents difficiles	Non	Oui
ONPE	Chargée de mission	Educateur spécialisé ENPJJ	Non	Oui
ONPE	Chargée de mission	IEP, IRA DU Protection de l'enfance	Non	Oui

Source : GIPED, traitement mission

➤ Ecoutants du SNATED

[91] Les écoutants du SNATED ont très majoritairement une formation de psychologues (28 sur 38). Aucun n'a une formation initiale d'assistant social. Seuls deux sont éducateurs spécialisés.

[92] Ce choix du GIPED le distingue fortement de ceux des départements qui, pour les évaluations des informations préoccupantes, s'appuient généralement sur une équipe soit de deux assistants sociaux, soit d'un assistant social et d'un puériculteur.

[93] Les compétences en psychologie sont à l'évidence particulièrement utiles pour apprécier les situations signalées par les appelants. Pour autant, une diversification des profils en intégrant des travailleurs sociaux (assistants sociaux notamment), expérimentés dans l'évaluation des situations familiales, pourrait enrichir l'expertise du SNATED.

Tableau 7 : Formation des écoutants en CDI présents en avril 2019

Psychologues	28
Juristes	5
Educateurs spécialisés	2
Conseillère conjugale	1
Sciences de l'éducation	1
Management institutions sanitaires et sociales	1
Total	38

Source : GIPED, traitement mission

➤ ONPE

[94] L'ONPE dispose d'une équipe pluridisciplinaire. Outre les postes de secrétariat on compte aujourd'hui, parmi les collaborateurs de la directrice de l'ONPE, trois chargées de mission, six chargés d'études, un rédacteur PAO (publication assistée par ordinateur) et un documentaliste.

[95] Les cadres (directrice, chargées de mission) ont une expérience marquée en protection de l'enfance. En revanche, seuls un ou deux sont expérimentés sur chacun des sujets de conduite d'études statistiques, de recherche ou d'animation de réseaux.

[96] Les domaines d'expertise des chargés de mission concernent la protection de l'enfance et l'éducation spécialisée (magistrat, éducatrice spécialisée PJJ, spécialiste protection de l'enfance en administration centrale).

[97] Les missions des chargés d'études sont les suivants :

- un pôle de données chiffrées comprend trois chargés d'études spécialisés en épidémiologie, démographie (ancien chargé d'étude à la DREES) et sociologie ;
- un chargé d'études pour le plan d'accompagnement du projet d'observation longitudinale, individuelle et nationale en protection de l'enfance (Olinpe), docteur en géographie sociale ;
- un chargé d'études pour la revue de littérature sur les violences sexuelles envers les enfants ;
- un chargé d'études à la recherche et à l'international.

[98] Les chargés d'étude ont généralement une expérience et des durées d'emploi plus brèves que celles de l'encadrement de l'ONPE. Ils ont une pratique avérée des études et, pour certains, de l'exploitation de données statistiques. En revanche, ils n'ont pas d'expérience en production de données statistiques, en pilotage de projet de système d'information ni en pilotage de recherches (*cf. infra* partie 3).

Tableau 8 : Formation et expérience des collaborateurs « métier » de l'ONPE

Fonctions	Formation	Fonctions antérieures
Directrice	Docteur en médecine (santé pub. et médecine sociale) Docteur en sociologie	Médecin de l'éducation nationale (16 ans) Enseignante chercheuse à l'EHESP (8 ans)
Chargée de mission	Master droit ENM DU adolescents difficiles	Juge des enfants (10 ans)
Chargée de mission	Educateur spécialisé ENPJJ	Directrice PJJ internat et milieu ouvert (10 ans)
Chargée de mission	IEP, IRA DU Protection de l'enfance	Resp. adj. Bureau protection de l'enfance (ministère) ONPE (15 ans)

Chargée d'étude Pôle données chiffrées	Licence MASS Master 2 Epidémiologie	Chargée d'études DREES (1 an) Chargée d'études ORS (4 ans) Moniteur d'études InVS (3 ans) Ingénieur d'études Inserm (1 an)
Chargée d'étude Pôle données chiffrées	DESS expert démographe	Chargé d'études statistiques DREES (4 ans) Ingénieur statistique INRA (10 mois)
Chargée d'étude Pôle données chiffrées Réseau ODPE	Doctorat en sociologie	Chargée d'étude quantitative longitudinale (2 ans)
Chargée d'études - Accompagnement Olinpe	Doctorat en Géographie sociale Master 2 Sciences du travail M2 Métiers de la formation	Chargée d'études (5 mois) Responsable évaluation de formation (6 mois) Chargée de mission Observation (4 mois) Ch. de mission observatoire de l'emploi (1 an et 9 mois) Ingénieur R&D (2 ans et 8 mois)
Chargé d'études Revue de littérature	Doctorat en sciences de l'éducation	Post-doctorat (2 ans) Attachée temp. d'enseignement et de recherche (2 ans) Chargée de recherche (3 ans)
Chargée d'étude Recherche & international	Master carrières eur. et internationales, IEP Lille / LSE	Auditrice asile (10 mois)

Source : GIPED, mise en forme mission

[99] L'équipe pluridisciplinaire de l'ONPE est donc plus orientée vers les compétences généralistes en protection de l'enfance que vers les compétences statistiques.

[100] Les collaborateurs du GIPED présentent dans l'ensemble des qualifications et des expériences adaptées aux métiers de la structure. Certaines expériences (département) ou qualifications (travailleur social, statisticien) sont peu présentes et pourraient être recherchées en mettant à profit les remplacements des collaborateurs quittant le GIPED (11,5 départs par an en moyenne sur la période 2015/2018).

Recommandation n°1 : Mettre à profit le *turn over* pour recruter des collaborateurs dont les expériences ou les qualifications manquent au GIPED

1.4.3 Temps de travail des écoutants

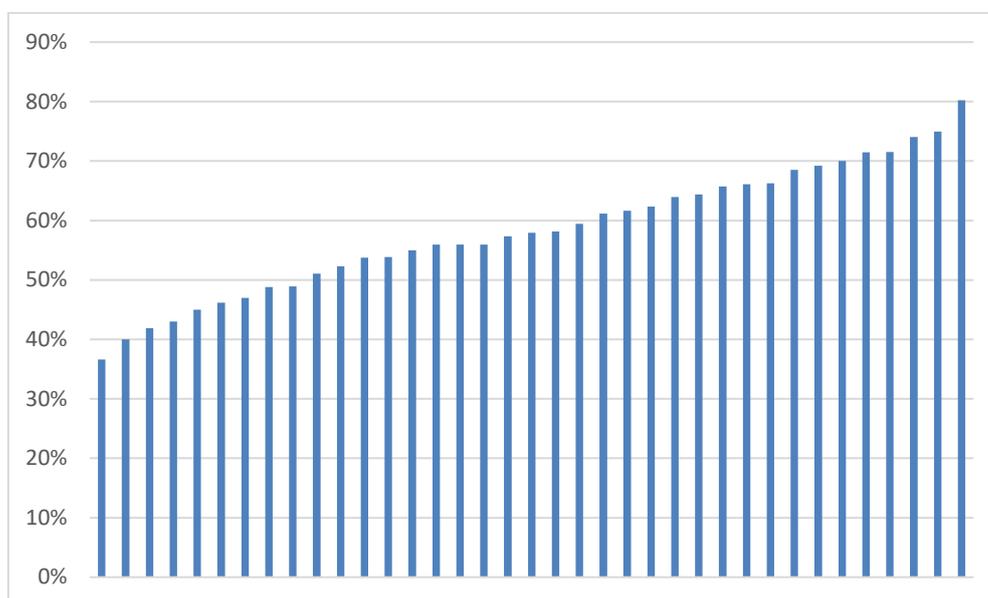
[101] Le temps de travail des écoutants fait l'objet d'une disposition spécifique du cadre d'emploi en son article 15.1, correspondant au principe d'un contrat de travail à temps incomplet à mi-temps : « 76 heures par mois pour les écoutants recrutés après approbation du présent Cadre d'emploi modulables dans le cadre d'un planning répétitif faisant l'objet d'une annexe au présent cadre d'emploi. Ce temps de travail pourra être augmenté ou diminué après examen de la demande individuelle du salarié par la Direction ou sur proposition de la Direction selon les besoins du service. Les agents écoutants recrutés préalablement à la signature du précédent cadre emploi pourront maintenir leur temps de travail contractuel. »

[102] L'article 33 précise les possibilités d'heures complémentaires : « Ainsi un agent travaillant 76 heures par mois, aura un contingent d'heures supplémentaires de 12h30, soit la moitié du contingent pour un temps complet à 152 heures. »

[103] Les temps de travail contractuels des écoutants s'éloignent sensiblement de la règle du mi-temps posée par le cadre d'emploi. Au 31 décembre 2018, les temps de travail des 37 écoutants en CDI s'étagaient entre 37 % et 80 % d'un temps de travail complet, pour une moyenne de 59 %. Seuls

10 contrats étaient établis sur une base située entre 45 et 55 % d'un temps de travail complet, et aucun entre 49 et 51 %.

Graphique 1 : Temps de travail des écoutants en CDI au 31/12/18



Source : GIPED, présentation mission

[104] Le principe de n'employer des écoutants qu'à temps partiel est une règle traditionnelle au GIPED. Elle est justifiée par deux raisons principales.

- La charge psychologique que représente l'écoute active sur des situations de danger pour des enfants

[105] Cette charge implique de limiter le temps qui y est consacré afin de préserver l'attention et la santé des écoutants. Parmi les plateformes d'écoute sociale rencontrées par la mission, la question de la protection de l'attention et de la santé des écoutants est une préoccupation partagée. Certaines, comme la plateforme commune « non au harcèlement » (scolaire) 3020 et « fil santé jeunes » 0800 235 236, adoptent, comme le GIPED, la solution du temps incomplet. D'autres, comme la plateforme d'appel « violences femmes info » 3919, autorisent le travail à temps complet et traitent le sujet par la limitation du nombre d'heures d'écoute consécutives.

[106] Le GIPED fonctionne en continu, avec des sessions de nuit de 8 ou 10 heures consécutives. Ces plages longues constituent une exception significative à la règle générale, et concernent 32 écoutants en CDI sur 37 présents au 31 décembre 2018.

- Le souhait que les écoutants gardent par ailleurs une activité professionnelle en face-à-face

[107] Dix écoutants sur 37 ont déclaré au SNATED une activité extérieure, principalement en qualité de psychologues, dans des établissements sociaux et médico-sociaux, des hôpitaux ou en cabinet libéral. Un écoutant exerce également dans une autre plateforme téléphonique à vocation sociale.

[108] Le principe du travail à temps partiel est globalement bien accepté parmi les écoutants, même si parmi les représentants du personnel certains souhaiteraient que les écoutants puissent bénéficier d'un contrat de travail à temps complet.

[109] La mission considère que la limitation du temps passé sur des fonctions d'écoute relève du choix de l'employeur et du dialogue social. Pour autant, elle souligne que si des évolutions venaient à intervenir sur les modes de dialogue, avec l'ouverture à de nouveaux canaux (messagerie, tchat, etc. *cf. infra*), un complément de temps de travail pourrait être proposé aux collaborateurs qui le souhaitent, sans méconnaître les principes fondamentaux du travail d'écouter au GIPED.

2 LE SNATED EST UN « FILET DE SECURITE » INDISPENSABLE POUR LA PROTECTION DE L'ENFANCE, QUI DOIT CEPENDANT FAIRE L'OBJET D'AJUSTEMENTS AFIN D'AMELIORER SA QUALITE DE SERVICE

2.1 Créée il y a trente ans, la ligne téléphonique nationale dédiée à l'enfance en danger intervient quotidiennement pour prévenir et alerter

2.1.1 Le service national d'accueil téléphonique de l'enfance « maltraitée », puis « en danger », a été créé il y a trente ans, conduisant à la mise en service du numéro d'appel 119 en 1997

[110] Le Service National d'Accueil Téléphonique de l'Enfance Maltraitée (SNATEM) a été créé par la loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance. Depuis mars 1997, ce service bénéficie d'un numéro d'appel simplifié, le 119. Ce numéro n'apparaît pas sur les relevés détaillés de téléphone. Son statut de numéro d'urgence, reconnu par décret en juillet 2003, le rend accessible gratuitement depuis tous les téléphones. La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, confortée par la loi du 14 mars 2016, élargit les missions du service qui devient le Service National d'Accueil Téléphonique de l'Enfance en Danger (SNATED). Ce numéro fonctionne en permanence, tous les jours.

[111] Le SNATED est principalement régi par l'article L.226-6 du code de l'action sociale et des familles : « *Le service d'accueil téléphonique répond, à tout moment, aux demandes d'information ou de conseil concernant les situations de mineurs en danger ou présumés l'être. Il transmet immédiatement au président du conseil départemental, selon le dispositif mis en place en application de l'article L. 226-3, les informations qu'il recueille et les appréciations qu'il formule à propos de ces mineurs. A cette fin, le président du conseil départemental informe le groupement des modalités de fonctionnement permanent du dispositif départemental. (...)* ».

[112] Au plan de sa gouvernance, le SNATED est assisté d'un comité technique (prévu à l'article 42 de la convention constitutive du GIPED) composé de représentants institutionnels, d'experts et de professionnels du GIPED, nommés pour une durée de trois ans renouvelable une fois. Cette instance se réunit deux fois par an. Une grande partie des échanges est consacrée au suivi du flux des appels, à l'examen d'outils ou supports de communication visant à améliorer la visibilité du numéro, à l'évolution du contenu des messages d'accueil et d'attente, à la mise en place du numéro européen 116 111 ainsi qu'aux enjeux des retours des départements sur les informations préoccupantes émanant du SNATED.

2.1.2 Le numéro 119 s'inscrit dans le vaste ensemble des plateformes téléphoniques à objet sanitaire et social

[113] Le SNATED s'inscrit dans un paysage plus large comprenant plusieurs lignes téléphoniques sanitaires et sociales. Depuis 2011, il est membre du Collectif de la Téléphonie Sociale et en Santé (TeSS). L'objectif est d'échanger sur les besoins, enjeux et pratiques des membres.

[114] Certaines plateformes téléphoniques ont le même objet social que le SNATED, à savoir l'enfance en danger ou en risque de l'être. Elles sont soit départementales soit associatives. La mission considère qu'elles ne sont ni concurrentes ni redondantes du 119. Elles ne nuisent pas à sa visibilité et au positionnement du SNATED comme « filet de sécurité » national.

- Les départements proposent un service téléphonique, au sein des CRIP ou en dehors. Les situations sont cependant très variées selon les territoires. A ce titre, une vingtaine de départements a conclu une convention avec le GIPED visant à préciser l'articulation avec le 119. La convention standard prévoit, qu'en dehors des heures d'ouverture de la ligne départementale, un basculement automatique se fasse vers le 119. L'absence de contrepartie financière en faveur du SNATED pour les départements bénéficiant de ce service pourrait être questionnée. Le cadre conventionnel n'est cependant pas très rigoureux, ces renvois vers le 119 étant susceptibles d'être mis en place hors partenariats formalisés (ex. certaines CRIP renvoient les appels vers le 119 par une simple mention sur leur répondeur). Un travail pourrait donc être engagé à court terme afin de clarifier ce cadre, à la fois au plan juridique et financier, et rendre les mécanismes de bascule plus visibles pour le GIPED.
- Les associations intervenant dans le champ de la protection de l'enfance peuvent également héberger des plateformes, même si cela est rare, la plupart ne souhaitant pas « brouiller le message » sur l'existence d'un numéro unique. A titre d'exemple, Enfance et Partage propose un numéro « Stop Maltraitance – 0 800 05 1234 ». Ce numéro est moins ambitieux que le 119, il n'offre pas une permanence toute la journée, et son fonctionnement est bénévole.

[115] Par ailleurs, la mission a mené une analyse comparative entre le 119 et certaines plateformes portant sur un sujet proche de celui de l'enfance en danger, à travers, notamment, des visites effectuées au sein de chacune d'entre elles :

- le 3919, numéro qui porte sur les violences conjugales, géré par la fédération nationale solidarité femmes (FNSF). Les deux plateformes ont d'ailleurs initié un partenariat en 2017 pour faciliter les croisements entre les services et ainsi mieux repérer les situations de danger tout en harmonisant les pratiques. Le but est de permettre aux écoutants du 3919 de mieux repérer les situations de danger ou de risque de danger vécues par les enfants et aux écoutants du 119 de mieux appréhender les questions des violences faites aux femmes²³ ;
- le 3020, qui concerne le harcèlement scolaire, géré par l'association « école des parents » de l'Ile-de-France, qui gère aussi la plateforme téléphonique et de *tchat* Fil Santé Jeunes ;
- la plateforme de *tchat* « violences sexuelles et sexistes » (VSS) de la police nationale²⁴, en service depuis fin 2018²⁵.

[116] Cette démarche comparative a permis à la mission d'élargir son champ et de prendre ainsi connaissance du périmètre, de l'organisation et du fonctionnement d'autres plateformes proches quant à leur objet, voire même de plateformes ayant opté pour d'autres modes de contacts que le

²³ Sur le même modèle, une convention a également été conclue en 2018 entre le SNATED et l'association E-Enfance, qui gère la plateforme « Net Ecoute ».

²⁴ Une plateforme similaire existe aussi côté gendarmerie nationale.

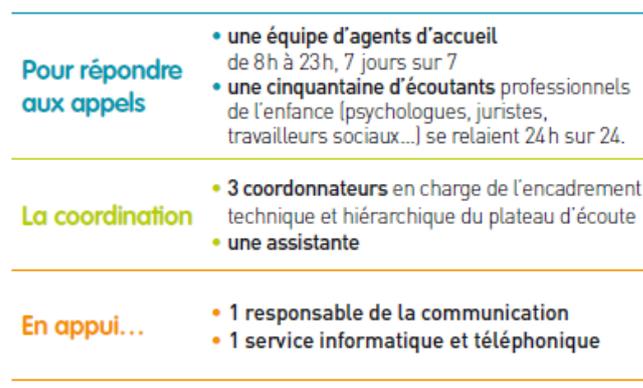
²⁵ Peut également être citée (mais n'a pas été visitée) la plateforme du 116 000, numéro dédié à la disparition d'enfants.

téléphone, en l'espèce le *tchat* (Fil Santé Jeunes, plateforme VSS). Ces éléments pourront donc permettre d'illustrer certains constats ou pistes de recommandations pour le SNATED (*cf. infra*).

2.1.3 L'organisation et le fonctionnement de la plateforme sont basés sur trois blocs d'acteurs : un pré-accueil, un plateau d'écoute, des cadres coordonnateurs

[117] Le schéma suivant décrit la composition de l'équipe de la plateforme téléphonique.

Schéma 1 : Composition de l'équipe du SNATED



Source : *Bulletin annuel du SNATED, 2017*

[118] Le SNATED représente une part importante des effectifs du GIPED, à hauteur de 46 % des ETP fin 2018. La gestion concrète du flux d'appels et leur traitement sont pris en charge par trois principaux acteurs : les agents en charge du pré-accueil ; les écoutes ; les cadres coordonnateurs.

2.1.3.1 La fonction de pré-accueil des appels, assurée par un prestataire, représente une réelle valeur ajoutée pour le SNATED

[119] Un prestataire, le groupe H2A, assure le pré-accueil des appels émis en direction du 119. Le marché en cours couvre la période 2016-2019. Son rôle est triple :

- accueillir les appelants suite au message d'accueil délivré automatiquement ;
- vérifier que l'appel concerne bien les missions dévolues au service ;
- transférer les appels dits « à contenu » vers le plateau d'écoute.

[120] Le pré-accueil n'évalue pas l'appel et ne fait pas d'écoute. La fonction ainsi assurée est assez formalisée et bien distincte de l'écoute à proprement parler.

[121] Le prestataire intervient dans les locaux du SNATED, de 8h à 23h en semaine, de 9h à 23h le week-end et les jours fériés. Un ou deux agents sont mobilisés. Ils sont 12 au total, formés spécialement pour l'exercice de cette mission et bénéficient des temps de supervision (réunions avec des psychologues) prévus par le SNATED pour ses écoutes. Un guide dédié est mis à disposition. Un « chef d'équipe » et un adjoint, salariés du prestataire, interviennent sur place pour encadrer les agents du pré-accueil.

[122] La nuit, le pré-accueil n'est en principe pas assuré. Les deux écoutes mobilisés sur cette période sont également en charge des fonctions de pré-accueil. Cependant, à titre exceptionnel, le

second écoutant peut être remplacé par un agent du pré-accueil, qui se chargera du filtrage des appels, l'écoutant assurant dès lors uniquement sa mission d'écoute. Cette pratique, à la demande du SNATED et permettant de garantir la présence de deux personnes durant la nuit, est de plus en plus fréquente²⁶, même si elle demeure très ponctuelle et liée à des imprévus, résultant notamment de l'absence d'un des deux écoutants initialement prévus au planning²⁷.

[123] Le coût annuel du pré-accueil en 2017 s'élevait à 275 670 euros. Le cahier des clauses techniques particulières indique un prix global et forfaitaire pour la prestation de base assurée en journée, ainsi que des prix horaires pour les renforcements ponctuels de jour ou de nuit. Le bordereau de prix n'est en revanche exprimé qu'en heures et comporte donc une ambiguïté. A l'avenir, il serait préférable qu'il comporte d'une part une proposition globale et forfaitaire pour la prestation assurée de manière permanente, et, d'autre part, un prix horaire pour les missions ponctuelles d'accueil de nuit ou les renforcements de jour.

[124] Dans son travail comparatif avec d'autres plateformes téléphoniques, la mission a constaté que cette fonction de pré-accueil pouvait exister de manière variable : pré-accueil internalisé, sans recours à un prestataire, pour la ligne 3919 ; aucune fonction de filtrage ou de pré-accueil exercée pour les lignes Fil Santé Jeunes et 3020 (prises en charge par la même association).

[125] Dans le cadre de l'organisation du SNATED, et de ses spécificités, la mission note que la fonction de pré-accueil représente une réelle valeur ajoutée pour le GIPED, notamment en raison de l'importance des flux d'appels (*cf. infra*). La distinction entre la fonction assurée par ce pré-accueil (simple filtrage des appels, avec une prestation bien définie dans le contrat conclu avec le groupe H2A) et le travail d'écoute réalisé en aval par les écoutants du SNATED est respectée²⁸.

2.1.3.2 Le plateau d'écoute comprend une quarantaine de professionnels chargés de dialoguer avec l'appelant tout en appréciant la gravité de la situation décrite

[126] Au 31 décembre 2018, les 42 écoutants du SNATED représentaient 24,6 ETP²⁹. Leur rôle est double :

- dialoguer et comprendre la situation en construisant une relation de confiance avec l'appelant;
- sur la base de ce dialogue, mesurer la gravité des faits et prendre une décision de qualification de l'appel en information préoccupante ou en aide immédiate.

[127] Le cadre d'emploi du GIPED prévoit certaines spécificités pour les écoutants :

- le *planning* est fixé à l'avance, sur une base annuelle comprenant 13 cycles de travail de quatre semaines, du 1^{er} septembre de l'année n au 31 août de l'année n+1. La durée maximale de travail est de 10 heures consécutives. Un logiciel spécifique, PEDRO, est dédié à cette planification du plateau d'écoute ;
- au-delà des heures d'écoute, les écoutants doivent participer à des réunions de service et à des réunions de coordination avec leur cadre référent. Ils bénéficient aussi de temps de supervision avec un ou plusieurs psychologue(s) prestataire(s). Le volume maximum fixé par le cadre d'emploi est de 130 heures annuelles de réunions. Est également comprise dans ce volume la participation des écoutants aux séminaires du GIPED, ainsi qu'à des groupes de travail ;

²⁶ 64 nuits sollicitées en 2016 ; 95 en 2017 ; 104 en 2018.

²⁷ Des heures complémentaires peuvent aussi être demandées par le SNATED, avant l'ouverture du pré-accueil (7h-8/9h).

²⁸ Des marges de progrès peuvent toutefois être identifiées dans un contexte marqué par la saturation de la ligne (*cf. infra*).

²⁹ Pour davantage de précisions sur le volet RH, *cf.* partie 1.

- principe d'interdiction du travail à temps complet (*cf. supra*).

[128] Le nombre d'écotants présents varie en fonction du jour et de l'heure³⁰.

Tableau 9 : Nombre d'écotants sur le plateau d'écoute en fonction du jour et de l'heure

	7h-9h	9h-11h	11h-19h	19h-21h	21h-23h	23h-7h
Semaine	2	4	6	5	4	2
Week-end	2	4				2

Source : SNATED

[129] Les écotants sont soumis au secret professionnel (article L.226-9 du CASF).

[130] La qualité de la prise en charge des appels par les écotants ainsi que l'organisation et le fonctionnement du plateau d'écoute seront évalués *infra*, lors de l'examen par la mission des modalités de prise en charge des appels à contenu.

2.1.3.3 Les trois cadres coordonnateurs sont en charge de l'encadrement du plateau d'écoute et sont le relais direct des CRIP dans les départements

[131] Une équipe de trois cadres coordonnateurs encadre le plateau d'écoute (au sens technique et hiérarchique, sur la base d'une répartition en trois pôles) : soutien technique dans le cadre de situations individuelles, formation des nouveaux écotants, astreinte, gestion du *planning*, rédaction de procédures et évaluations annuelles.

[132] L'équipe de coordination assure en outre un rôle d'animation au sein du SNATED, à travers des réunions de coordination, des groupes de travail thématiques³¹ et des interventions en réunions de service. Au-delà du rôle d'appui exercé par ces cadres au quotidien auprès des écotants, ils sont également en charge de leur bon outillage et appropriation des méthodes de travail.

[133] Enfin, les cadres assurent l'interface entre le SNATED et les partenaires de la protection de l'enfance, en particulier les CRIP. Ce positionnement prend plusieurs formes : gestion de situations individuelles, organisation des retours d'évaluation par les départements, organisation d'un séminaire biannuel avec les CRIP, gestion des visites des CRIP au SNATED, relations avec l'autorité judiciaire et actions de sensibilisation auprès des professionnels.

[134] Cette organisation permet au SNATED de veiller à ce qu'une action rapide soit mise en œuvre sur place lorsqu'un appel en montre la nécessité. Les cadres du GIPED peuvent intervenir directement auprès du parquet local, des forces de sécurité ou du département concerné.

³⁰ Si le pré-accueil est mobilisé la nuit pour filtrer les appels, un seul écotant intervient sur la plateforme.

³¹ Exemples : retours d'évaluation des départements, appels de mineurs, numérique, logiciel LISA, tutorat.

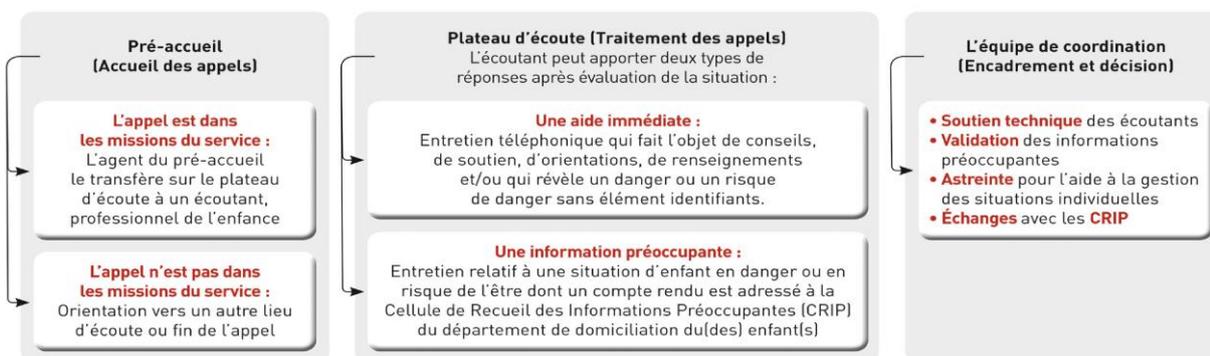
2.2 En dépit du filtrage des appels, la ligne du 119 reste saturée³²

2.2.1 Le circuit de l'appel et la nomenclature associée sont complexes mais précis, permettant une analyse quantitative assez fine, qui rend notamment compte de certaines difficultés de gestion des flux d'appels

2.2.1.1 Le circuit et la nomenclature des appels comprennent des appels entrants, présentés, prétraités et traités

[135] Le schéma suivant récapitule le circuit d'un appel au 119.

Schéma 2 : Parcours d'un appel reçu par le 119



Source : Rapport d'activité 2017 du GIPED

[136] Le GIPED utilise une nomenclature complexe mais précise, visant à disposer d'une typologie claire des différentes catégories d'appels et ainsi assurer un suivi très fin de ces appels.

Tableau 10 : Nomenclature des appels émis en direction du 119

Type d'appel	Définition	Décomposition
Appel ENTRANT	Appel aboutissant à un message automatique d'accueil d'une durée de 30 secondes	= Appels dissuadés (c'est-à-dire « raccrochés » pendant ou à l'issue du message d'accueil) + Appels présentés
Appel PRESENTE	Appel intégré automatiquement au sein du système téléphonique du SNATED à l'issue de la diffusion du message d'accueil	= Appels abandonnés (c'est-à-dire « raccrochés » entre le moment où le message d'accueil a été délivré et le moment où le pré-accueil assure le premier contact « humain ») + Appels prétraités
Appel PRETRAITE	Appel pris en charge par un agent en charge du pré-accueil ou directement, la nuit, par un écoutant	= Appels non transférés (ex. réorientations vers un autre numéro, appels « polluants », appels à contenu mis en attente avec raccrochage de

³² Source : données SNATED. Une analyse statistique complète est produite annuellement par le SNATED.

Type d'appel	Définition	Décomposition
		l'appelant avant prise en charge par un écoutant, appels à contenu avec invitations à rappeler ³³) + Appels traités
Appel TRAITE	Appel à contenu, pris en charge par un écoutant	= Informations préoccupantes + Aides immédiates

Source : Mission

2.2.1.2 Les appels sont en augmentation sur la période récente, avec un taux de décrochage pour prétraitement de l'ordre de 88 % qui masque cependant le constat qu'une partie des appels décrochés sont invités à rappeler ultérieurement

[137] Le volume d'appels émis en 2017 est le suivant, avec le nombre d'appelants associés³⁴.

Tableau 11 : Volume d'appels et nombre d'appelants en 2017

	Appels	Appelants
Appels entrants	465 942	223 292
Appels présentés	265 034 ³⁵	122 701
Appels prétraités	233 790 ³⁶	110 828
Appels traités	33 877 ³⁷ (= 93 appels par jour)	28 031

Source : GIPED (logiciel LISA et système téléphonique)

[138] Avec plus de 450 000 appels entrants en 2017, le flux entrant sur la plateforme, via la première étape, est important. Les appels présentés suivent une tendance à la hausse sur 2016-2017 (+ 10,9 % en 2017), ainsi que les appels prétraités (+ 11,3 %), après une évolution marquée par une baisse parfois assez forte au cours des années précédentes. Les appels traités ont également connu une augmentation sur la période récente (+ 3,4 %), mais aussi depuis 2012 (+1,6 %).

[139] A titre de comparaisons, le nombre d'appels émis en direction du 3919 était de 61 280 en 2017, dont 46 449 ont fait l'objet d'une prise en charge téléphonique. La ligne téléphonique 3020 a pour sa part reçu 77 742 sollicitations téléphoniques, dont 17 800 appels traités.

[140] La mission constate une nette déperdition entre appels entrants et appels présentés puisque seuls 57 % des appels entrants (représentant 55 % des appelants) deviennent des appels

³³ Lorsque tous les écoutants sont en train de traiter un appel et que plusieurs appelants sont déjà en attente.

³⁴ Un même appelant pouvant téléphoner à plusieurs reprises au 119, la comparaison entre nombre d'appels et nombre d'appelants permet une analyse plus fine de la volumétrie des flux entrants et traités par la plateforme.

³⁵ Soit 237 504 appels présentés aux agents du pré-accueil et 27 530 présentés directement au plateau d'écoute, la nuit.

³⁶ Soit 220 719 appels prétraités par les agents du pré-accueil et 13 071 appels prétraités par les écoutants, la nuit.

³⁷ Soit 30 151 appels traités transférés au préalable par les agents du pré-accueil et 3 726 appels traités la nuit directement par l'écouteur.

présentés, les autres étant dissuadés (ils raccrochent au stade de la messagerie d'accueil). Autrement dit, 45 % des appelants raccrochent pendant les trente premières secondes de leur appel.

[141] Ce décalage important est notamment lié à la messagerie automatique d'accueil, qui permet de présenter la plateforme et ainsi d'opérer un premier filtrage utile entre les appels réellement orientés vers le 119 et d'autres appels. Cette étape permet aussi d'écarter les appels très brefs du fait d'une erreur téléphonique. Un dispositif de *blacklistage* de certains numéros d'appels a en outre été mis en place afin d'éviter que les appels polluants encombrant excessivement la ligne. Enfin, certains appelants ont besoin de téléphoner à plusieurs reprises avant de se sentir psychologiquement capables d'échanger sur la situation qui les préoccupe.

[142] A l'issue de la diffusion du message automatique d'accueil, l'appel entrant bascule dans la catégorie des appels présentés. Le décalage entre les appels présentés et les appels prétraités est plutôt faible. 88 % des appels présentés dans le système téléphonique, donc à l'issue du message d'accueil (représentant 90 % des appelants), sont ainsi prétraités. Ce taux de décrochage est stable malgré la hausse du nombre d'appels. Les appels résiduels sont des appels abandonnés.

[143] La mission note cependant que ce taux de décrochage est « trompeur » : un appel prétraité n'est pas un appel pris en charge par un écoutant. Une grande partie des appels prétraités, donc décrochés, sont invités à rappeler.

[144] Ainsi, le décalage entre le nombre d'appels prétraités et le nombre d'appels traités est important : lorsque les appels sont prétraités par le pré-accueil³⁸, 13,7 % sont transférés aux écoutants (et 86,3 % ne sont donc pas transférés). Deux raisons principales peuvent être invoquées :

- un certain nombre d'appels ne sont pas transférés aux écoutants car « polluants », leur contenu est inapproprié (47 % des appels prétraités par le pré-accueil), ou ils sont réorientés car leur objet ne porte pas sur l'enfance en danger (1,9 % des appels prétraités par le pré-accueil) ;
- en cas de saturation de la ligne, un certain nombre d'appels à contenu ne sont pas transférés et sont invités à rappeler ultérieurement (37,8 % des appels prétraités par le pré-accueil).

2.2.2 La saturation de la ligne téléphonique est constante en journée et préoccupante car elle pèse sur la qualité du service rendu

2.2.2.1 La faible capacité de traitement du SNATED conduit à une saturation constante de la ligne téléphonique entre 7h et 23h, avec un pic entre 10h et 19h

[145] La périodicité des appels est régulière sur une journée, sur la semaine et sur l'année :

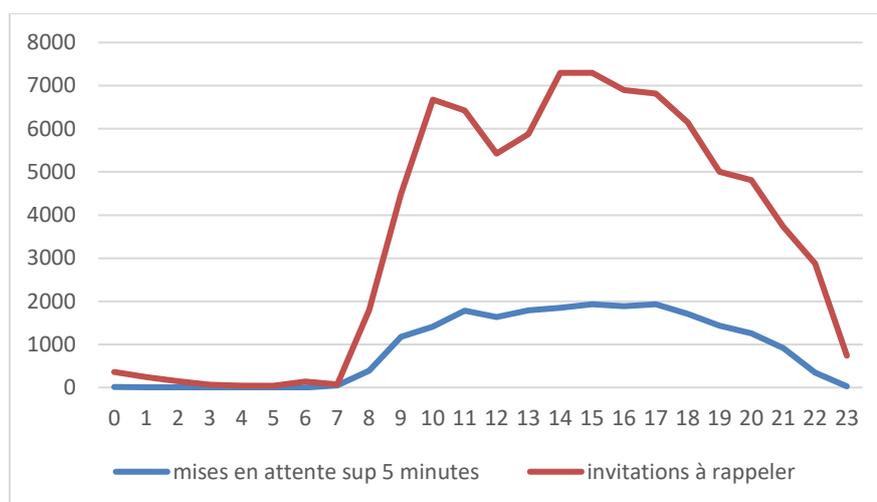
- le jour concentre la quasi-totalité des appels (89 % des appels entrants sont émis entre 7h et 23h et 94 % des appels sont prétraités sur ce créneau) ;
- le créneau horaire journalier concentrant le plus grand nombre d'appels est 14h-18h ;
- le mercredi est le jour de la semaine au cours duquel il y a le plus grand nombre d'appels (les mineurs appellent également davantage ce jour-là). En dépit de ce flux important, le taux de décrochage parvient à se maintenir à un bon niveau, à hauteur de 90 %. A l'inverse, une baisse des appels est constatée le *week-end* mais avec un taux de décrochage nettement réduit, du fait des effectifs plus limités, tout comme en période estivale.

³⁸ En journée et ponctuellement la nuit.

[146] Le graphique ci-dessous retrace l'évolution sur 24 heures des mises en attente pour une durée supérieure à cinq minutes et des invitations à rappeler. Logiquement, les moments où les difficultés de gestion des flux sont les plus importants correspondent également aux périodes où la plateforme est confrontée au plus grand nombre d'appels. La déclinaison horaire montre que la saturation de la ligne téléphonique est constante entre 7h et 23h, avec un pic entre 10h et 19h.

[147] Cette situation détériore d'autant plus la qualité de service que la nature des appels est en l'espèce particulière : ils peuvent faire référence à des situations de danger urgentes et graves, ou conduire à « perdre » un appelant qui aurait pu alerter sur un enfant en danger.

Graphique 2 : Evolution sur 24 heures du nombre d'appels mis en attente pour une durée supérieure à cinq minutes et du nombre d'appels invités à rappeler, en 2017



Source : SNATED – traitement mission

2.2.2.2 Cette saturation conduit 73,3 % des appels prétraités par le pré-accueil et considérés comme étant des appels à contenu à faire l'objet d'une invitation à rappeler en 2017

[148] En 2017, sur l'ensemble des appels prétraités par le pré-accueil³⁹ et considérés comme étant des appels à contenu (soit 113 147 appels⁴⁰), près des trois quarts sont invités à rappeler : 73,3 % (soit 82 996 appels).

[149] Ainsi, sur l'ensemble des appels prétraités par le pré-accueil, seule la moitié concerne le GIPED. Sur cette moitié, seul un quart des appels sont directement transférés à un écoutant, les trois-quarts restant étant invités à rappeler.

[150] Ce constat est préoccupant car il résulte directement d'un problème d'organisation et de fonctionnement de la plateforme, incapable de prendre en charge l'ensemble des flux d'appels à certaines périodes.

³⁹ Sont exclus du champ du calcul les appels de nuit prétraités directement par les écoutants.

⁴⁰ Ce dénominateur agrège les invitations à rappeler (82 996 appels) et les transferts d'appels (30 151 appels). Les appels mis en attente ayant aboutis sont comptabilisés dans les transferts.

[151] La mission constate par ailleurs une dégradation entre 2016 et 2017, avec une augmentation de plus du tiers du nombre d'appelants invités à rappeler, comme le montre le tableau ci-dessous⁴¹.

Tableau 12 : Nombre d'appelants invités à rappeler et mis en attente

	2016	2017	Evolution (en %)
Appelants invités à rappeler	30 404	40 636	+ 34 %
Appelants mis en attente	37 338	41 651	+ 12 %

Source : SNATED – traitement mission

[152] Le tableau suivant rend compte plus précisément du nombre de rappels nécessaires avant une première mise en relation avec un écoutant, lorsque le transfert n'a pas pu être réalisé lors du premier appel. Sur l'ensemble de ces numéros ayant rappelé le 119 avant une première mise en relation avec un écoutant, 40 % ont pu être traités après un seul rappel. Il apparaît donc que la plus forte proportion des personnes ayant rappelé (60 %) ont dû le faire plus d'une fois, et jusqu'à 19 fois.

[153] Cette comptabilisation ne prend pas en compte les appelants qui n'ont jamais rappelé ou qui se sont découragés après plusieurs tentatives sans parvenir à joindre un écoutant.

Tableau 13 : Nombre de rappels⁴² avant une première mise en relation avec un écoutant

	2017
1 rappel	5 839
2 rappels	3 270
3 rappels	2 126
4 rappels	1 264
5 rappels	769
Entre 6 et 10 rappels	1 225
Entre 11 et 15 rappels	161
Entre 16 et 19 rappels	34

Source : SNATED

⁴¹ Sur la même période, le nombre d'appels prétraités n'a augmenté que de 11,3 %.

⁴² Sous l'hypothèse qu'une personne qui appelle plusieurs fois pour la même situation le fait à partir du même numéro appelant.

[154] Enfin, l'examen des temps d'attente est un indice supplémentaire de saturation :

- entre le moment où l'appel est présenté au système téléphonique (à la fin du message d'accueil, d'une durée de 30 secondes) et le moment où il est pris en charge par un agent du pré-accueil s'écoule en moyenne 17,6 secondes en 2017, en journée (contre 14 secondes en 2016). Cette durée d'attente très limitée est, assez logiquement, allongée lorsque l'appel présenté est directement pris en charge, la nuit, par le plateau d'écoute (le temps d'attente moyen est alors de quatre minutes en 2017, contre moins de trois minutes en 2016) ;
- entre le moment où l'appel est pris en charge par un agent du pré-accueil et le moment où il est traité par un écoutant s'écoule en moyenne près de 15 minutes en 2017, contre 13 minutes en 2016, ce qui est assez élevé. La hausse constatée peut être liée à l'augmentation des appels traités entre ces deux années. La nuit, cette durée est logiquement réduite. Ainsi, lorsque l'appel prétraité est pris en charge de manière ponctuelle par le pré-accueil, le temps d'attente moyen est de deux minutes et trente secondes ;
- enfin, la durée moyenne de l'attente pour les appels prétraités avant raccrochage par l'appelant est, en journée, de 11 minutes environ en 2017. La nuit, lorsque le pré-accueil intervient, cette durée d'attente avant abandon par l'appelant s'élève à un peu plus de cinq minutes.

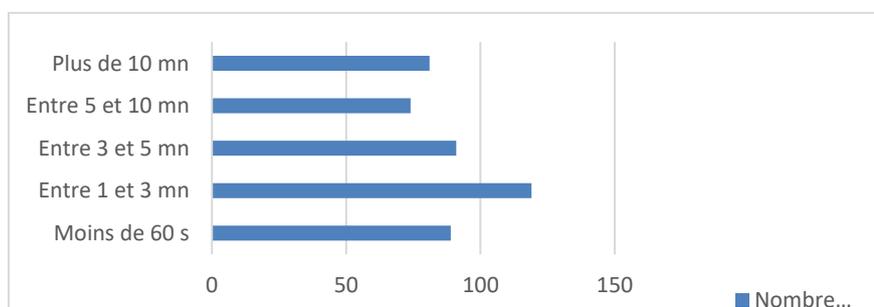
[155] La mission note que la Cour des comptes avait déjà exprimé ses inquiétudes face à la saturation de la ligne téléphonique dans son rapport public annuel de 2014⁴³.

2.2.2.3 La priorité donnée aux mineurs constitue une garantie minimale de sécurité

[156] Le choix du SNATED de prioriser les appels en provenance de mineurs en les traitant directement, sans les inviter à rappeler ultérieurement, constitue une garantie minimale de sécurité.

[157] Cependant, tous les appels de mineurs prétraités n'aboutissent pas à un traitement par un écoutant. Ainsi, en 2017, 5 109 appels de mineurs ont été traités et 454 ont été prétraités mais ont ensuite raccroché. Le graphique ci-dessous rend compte du temps d'attente avant raccrochage pour ces appels de mineurs prétraités mais qui n'ont pas abouti. En moyenne, le temps d'attente d'un mineur avant raccrochage est d'environ cinq minutes et trente secondes en 2017. Il importe de préciser que ces raccrochages ne sont pas tous imputables à la saturation de la ligne (ex. le mineur peut ne pas se sentir « prêt » à parler, l'auteur présumé peut être à proximité de l'appelant, etc.).

Graphique 3 : Temps de raccrochage des appels de mineurs prétraités mais n'ayant pas été transférés directement à un écoutant (en 2017, sans présumer d'un éventuel rappel ultérieur qui aurait ou non abouti)



Source : SNATED – traitement mission

⁴³ Cour des comptes, rapport public annuel 2014.

2.3 Les appels très variés traités par les écoutants, dont la prise en charge est de bonne qualité, prennent la forme soit d'une information préoccupante, transmise à la CRIP, soit d'une aide immédiate, à visée préventive⁴⁴

[158] La loi du 10 juillet 1989, réformée en 2007, confère deux missions au SNATED :

- une mission de prévention et de protection : accueillir les appels d'enfants en danger ou en risque de l'être et de toute personne confrontée à ce type de situations, pour aider à leur dépistage et faciliter la protection de mineurs en danger ;
- une mission de transmission : transmettre les informations préoccupantes concernant ces enfants aux services départementaux compétents en la matière : les CRIP.

[159] Cette double mission conduit le SNATED à qualifier chaque appel traité :

- soit en « information préoccupante », lorsque l'appel renvoie à des situations de danger avéré ou potentiel nécessitant d'alerter les services du département concerné ;
- soit en « aide immédiate », lorsque l'appel renvoie à des situations nécessitant plutôt une approche préventive consistant à soutenir et orienter l'appelant.

2.3.1 Comportant des motifs variés, les appels proviennent rarement des mineurs concernés mais plutôt des membres de la famille proche ou du voisinage

2.3.1.1 Les motifs des appels traités sont variés

[160] Si une majorité des appels à contenu⁴⁵ mentionne des violences subies ou en risque de l'être par les enfants (violences psychologiques, physiques et sexuelles), au sein de la famille ou en institution, certains appels peuvent également mentionner d'autres situations telles que des négligences, délaissements, dérives sectaires, fugues, conflits parentaux, harcèlements, etc.⁴⁶

[161] Selon les études produites par le SNATED, une prépondérance des violences psychologiques est constatée (à hauteur de 35,8 % en 2017), suivies des négligences lourdes (21,8 %) et des violences physiques (20,5 %). Les autres motifs relèvent des conditions d'éducation compromises sans négligences lourdes (11 %), du comportement du mineur mettant en danger sa sécurité ou sa moralité (5,5 %) et des violences sexuelles (5,4 %).

[162] En 2017, 58,2 % des enfants en danger ou susceptibles de l'être ont moins de 11 ans. Jusqu'à 11 ans, les enfants concernés sont plutôt des garçons. 95,8 % des auteurs présumés font partie de la famille proche. Pour le tiers des enfants concernés, les deux parents sont auteurs présumés (et plus de huit auteurs présumés sur 10 sont l'un des deux parents).

⁴⁴ Sources : données SNATED. Une analyse statistique complète est produite annuellement par le SNATED.

⁴⁵ Pour rappel : 33 877 appels traités en 2017.

⁴⁶ Qu'il s'agisse d'informations préoccupantes ou d'aides immédiates et selon les éléments recueillis par les écoutants.

2.3.1.2 Les appelants sont très minoritairement le mineur concerné par l'appel mais plutôt des membres de la famille proche de l'enfant ou de son voisinage

[163] Les appels peuvent provenir d'enfants, en danger, en risque de l'être ou appelant pour le compte d'autres enfants, et plus globalement de toutes personnes confrontées à ce type de situations, ou simplement préoccupées (ex. famille proche ou élargie, voisins, etc.).

[164] En 2017, dans 38 % des cas, les appelants font partie de la famille proche, surtout lorsque l'appel est une aide immédiate (47,9 %), moins lorsqu'il prend la forme d'une information préoccupante (28,3 %). Parmi la famille proche, 15,5 % des appels proviennent de la mère, contre 13,1 % pour le père (il s'agit des principales catégories d'appelants). 6,1 % des appels sont passés par les grands-parents, très minoritairement par des beaux-parents (1,9 %) ou la fratrie (1,4 %).

[165] Hors de la famille, 10,8 % des appels proviennent du voisinage (14,5 % lorsque l'appel se traduit par une information préoccupante), 9 % de l'entourage et 6 % de professionnels.

Encadré 1 : Les appels provenant de mineurs

15 % des appels proviennent de mineurs (enfants concernés, camarades, fratrie), soit 5 109 appels en 2017, se traduisant par 2 347 informations préoccupantes (dont 31 % ont été transmises en urgence à la CRIP) et par 2 762 aides immédiates.

Dans 12,2 % des cas, l'appelant est le mineur concerné. La donnée est plutôt stable dans le temps, cette proportion s'élevant à 11,6 % en 2002.

Les mineurs sont accompagnés d'au moins un adulte pendant l'appel dans 1 074 appels, d'au moins un jeune majeur dans 35 appels et d'au moins un autre mineur dans 205 appels.

La plupart des dangers évoqués sont les violences psychologiques, puis les négligences lourdes et les violences physiques. Dans la quasi-totalité des cas, les auteurs présumés font partie de la famille proche.

Plus des $\frac{3}{4}$ des appelants sont des adolescents (13-18 ans). 16 appels d'enfants âgés de 3 à 6 ans sont par ailleurs recensés, dont 11 ont donné lieu à une information préoccupante. Dans cinq cas sur 16, le très jeune enfant appelle seul.

Proportionnellement, les mineurs appellent moins souvent la nuit que les adultes. Les appels nocturnes de mineurs renvoient cependant souvent à des cas urgents. La durée moyenne des appels est la même que pour les adultes, 17 minutes.

En 2018, les appels de mineurs représentent 33,3 % des appels émis vers le Fil Santé Jeunes. 11,5 % des appels émis en direction de la plateforme 3020 proviennent de l'enfant harcelé (et 2,9 % d'un camarade).

Source : Données SNATED, Fil Santé Jeunes, 3020

[166] Enfin, de plus en plus d'appelants acceptent de donner leur identité : ainsi, la part des appelants non désignés se situe seulement à 8,8 % en 2017, contre 10,4 % en 2016.

[167] L'anonymat de l'appel est un sujet délicat à appréhender au sein du SNATED dans la mesure où si la situation décrite est grave, l'écouter aura besoin, pour rédiger l'information préoccupante, des coordonnées de l'enfant en danger ou susceptible de l'être. En cas de réquisition judiciaire, le SNATED devra par ailleurs communiquer des informations sur l'appelant. Si la confidentialité des échanges est garantie notamment par le secret professionnel qui s'applique aux écoutants, il n'en demeure pas moins que l'anonymat comporte des limites, que les écoutants citent très souvent à leurs interlocuteurs lors des appels.

2.3.2 La capacité de dialogue des écoutants est de qualité, mobilisant des outils et des compétences spécifiques d'écoute et d'adaptation afin de pouvoir apprécier correctement la nature du danger et la gravité de la situation

2.3.2.1 Les écoutants sont outillés et accompagnés dans l'exercice de leurs fonctions

[168] Les écoutants aident à élaborer un diagnostic et à faciliter la protection des mineurs concernés. Cette fonction implique de mobiliser des compétences particulières, tant en matière de téléphonie que concernant le traitement des situations délicates évoquées lors des appels. Des compétences d'écoute, de dialogue et une forte capacité d'adaptation sont donc requises.

[169] Outre leur statut, les écoutants, dont la grande majorité a un profil de psychologues (*cf. supra*), sont spécifiquement formés au métier de l'écoute téléphonique sociale lors de leur arrivée. Un système de tutorat est prévu, avec des écoutants « tuteurs », en charge d'accompagner les nouveaux arrivants dans leur formation (mais également en aval de celle-ci). La formation, à la fois théorique et pratique, est complète et d'une durée totale de 68,5 heures. Elle comprend une présentation de la structure et du cadre juridique de la protection de l'enfance, des développements autour du principe de confidentialité, une présentation des « clignotants » de la maltraitance, des dangers et des risques de danger, des éléments sur le développement de l'enfant, un point sur l'entretien téléphonique (avec un focus sur l'entretien avec un mineur), des informations sur le pré-accueil, ainsi qu'une préparation à la restitution écrite de l'appel et une présentation du logiciel métier. En complément, des périodes de double écoute (passive, au pré-accueil et sur le plateau d'écoute) et de mises en situation (active) sont planifiées.

[170] En outre, en termes d'outils :

- les écoutants utilisent un logiciel métier, LISA, assez complet et ergonomique, bien approprié par les agents rencontrés par la mission. Ce logiciel permet à la fois à l'écouteur d'avoir accès à des informations de base, de bénéficier de repères, avec un fonctionnement en mode « aide-mémoire » (avec des cases à cocher), tout en lui offrant plusieurs possibilités d'explicitier plus finement la situation décrite lors de l'appel, ainsi que les éléments de contexte. Un équilibre assez fin a été trouvé entre un côté contraignant, cadrant et guidant pour l'écouteur, permettant de limiter les erreurs, et des possibilités d'explicitier les situations ;
- des fiches métier et procédures sont également à leur disposition. Certaines fiches sont générales (ex. schématisation du circuit de l'information préoccupante) ou abordent des points spécifiques (ex. conduite de l'entretien avec un enfant, présentation du cadre juridique des violences sexuelles, mineurs non accompagnés, situations particulières, notamment lorsque seule la plaque d'immatriculation du véhicule est connue, gestion des rappels des appelants, gestion de l'urgence). Une fiche opérationnelle mentionne aussi les critères d'évaluation à mettre en œuvre vis-à-vis des informations fournies et délivre un certain nombre de conseils ;
- les écoutants ont également à disposition une grille d'entretien type, dont les étapes sont décrites dans le tableau ci-dessous.

Tableau 14 : Grille d'entretien des écoutants du SNATED

Etapas de l'entretien	Déroulé type
L'accueil de l'appelant	Introduire l'entretien Poser un cadre à l'entretien Observer l'atmosphère
Accueil de la demande et du questionnement de l'appelant	Phase ouverte Les différents registres Les indicateurs
Le recueil d'informations	Discernement du risque encouru par le mineur Recherche des éléments d'information La prise de notes
Evaluation de l'appel et prise de décision	Analyse des éléments recueillis Indices de crédibilité Analyse des ressources de l'appelant Démarches possibles par l'appelant
Réponse	Informé de la décision prise Proposer une prise en charge, une orientation
Clôture de l'entretien	Synthèse de l'entretien Prise de congé

Source : SNATED.

2.3.2.2 La capacité de dialogue et d'adaptation des écoutants est de bonne qualité

[171] La prise en charge de l'appel implique deux temps pour l'écouter, évalués par la mission notamment lors de phases de double-écoute et des entretiens avec les professionnels :

- un temps d'échange avec l'appelant, visant à écouter, comprendre la situation et à mesurer la nature du danger et le degré de gravité de la situation pour, au final, décider si cet appel prend la forme d'une aide immédiate ou d'une information préoccupante ;
- un temps de restitution écrite des échanges, immédiatement après l'appel, se traduisant par la rédaction d'une synthèse accompagnée de propositions dont le suivi relève ensuite des cadres.

[172] Concrètement, lors du traitement de l'appel, les écoutants mobilisent différentes techniques. Ils procèdent par des questions / réponses et cheminent progressivement, en prenant appui sur les propos et la personnalité de l'appelant, et, bien sûr, en fonction du degré d'urgence de la situation. En plus de l'écoute, ils reformulent régulièrement afin de pouvoir décrire la situation de la manière la plus juste et précise, tout en étant rassurants. Leur objectif est d'établir un climat de confiance, tout en gardant leur sang-froid et leur objectivité face aux faits décrits afin de pouvoir, avec le recul nécessaire, prendre la décision opportune. La mission a constaté lors de ses visites dans d'autres plateformes que les écoutants utilisaient des techniques d'écoute et des méthodes assez proches de celles du 119, y compris lorsque la plateforme n'est pas téléphonique (*tchats*).

[173] Les écoutants utilisent par ailleurs des méthodes spéciales si l'appelant est mineur, et s'adaptent à son âge s'agissant du ton et du vocabulaire employés. Une fiche métier spécifique est mise à disposition. L'objectif est de laisser l'enfant s'exprimer le plus possible, pour ensuite évaluer la situation avec lui, et déboucher sur du conseil, du soutien, voire une alerte. Le choix du moment « opportun » pour proposer le lancement d'une information préoccupante est très sensible dans le cadre d'un échange avec un mineur et fait l'objet de la part des écoutants d'une grande attention et d'une particulière délicatesse dans les termes choisis.

[174] La durée moyenne de l'appel est de 17 minutes en 2017. Cette durée masque de grandes disparités en fonction de l'objet de l'appel, du profil de l'appelant et du degré de complexité de la situation décrite. A ce titre, la durée moyenne des entretiens donnant lieu à une information préoccupante est plus longue (19 minutes et cinq secondes) que celle des aides immédiates. Plus de la moitié des informations préoccupantes est issue d'un entretien d'une durée supérieure à 15 minutes et plus d'une information préoccupante sur dix d'un entretien de plus de 30 minutes.

[175] Dans les autres plateformes visitées par la mission, la durée moyenne de l'appel peut être plus longue. A titre d'exemple, la durée moyenne de l'appel au 3020 est située entre 30 et 40 minutes en 2018. Elle est de 20 minutes au sein de la plateforme 3919.

[176] Suite à l'entretien, la durée moyenne de rédaction du compte-rendu est d'environ 20 minutes mais elle masque aussi des disparités. En toute logique, les comptes rendus relatifs aux informations préoccupantes sont plus précis (313 mots en moyenne en 2017) que ceux portant sur une aide immédiate (159 mots en moyenne). Ce degré de précision augmente⁴⁷. Les comptes rendus comprennent généralement, *a minima*, les précisions suivantes : informations « administratives » obtenues sur la famille et / ou l'enfant concerné (ex. identité, adresse, contexte scolaire), éléments préoccupants et facteurs d'alerte, services déjà informés ou en charge de la situation, etc.

[177] Cette étape de restitution, et surtout le format du compte-rendu, diffère des autres plateformes visitées par la mission. En effet, concernant le 3020 et le 3919, la restitution de l'appel est plus simple : formulaire très rapide à remplir à des fins statistiques pour le 3919 ; quelques informations à fournir pour le 3020, avec éventuellement la rédaction d'une fiche de signalement pour le référent académique chargé de la lutte contre le harcèlement scolaire. Ces plateformes ne sont pas émettrices d'informations préoccupantes, nécessitant pour les écoutants du 119 la rédaction de comptes rendus précis susceptibles de déboucher sur une évaluation par les travailleurs sociaux des départements concernés. Hors aides immédiates, la portée de la restitution écrite pour un écoutant du 119 est donc bien supérieure à celle d'un écoutant du 3919 et du 3020, en dépit de la gravité du danger, qui est en revanche similaire quelle que soit la plateforme.

[178] La mission considère que les écoutants sont bien outillés pour exercer leurs fonctions dans de bonnes conditions. Les marges de progrès apparaissent moins dans l'outillage et l'adaptation des compétences des écoutants que dans la diversification de leurs profils (*cf. supra*), ainsi que dans l'organisation et le fonctionnement de la plateforme afin de permettre une réponse à tous les appels à contenu, limiter la saturation de la ligne et accroître la qualité du service rendu (*cf. infra*).

⁴⁷ 260 mots en moyenne en 2014 pour les informations préoccupantes.

2.3.3 L'appréciation de la situation débouche pour moitié sur une information préoccupante et pour l'autre moitié sur une aide immédiate, renvoyant à des processus d'alerte ou de prévention différents mais complémentaires

2.3.3.1 Depuis 2012, une baisse du nombre d'aides immédiates et une hausse du nombre d'informations préoccupantes est constatée

[179] En 2017, sur les 33 877 appels traités, 16 737 ont pris la forme d'une information préoccupante et 17 140 ont donné lieu à une aide immédiate. Si la moitié de l'activité des écoutants consiste à transmettre des informations préoccupantes aux départements concernés, l'autre moitié de leur activité consiste à apporter une écoute, un soutien, un conseil, une orientation aux appelants.

[180] Les données fournies par le SNATED soulignent une tendance continue à la hausse des informations préoccupantes émanant du 119 depuis 2012 (+33,8 %, soit + 4 225 informations préoccupantes), conjuguée à une baisse des aides immédiates (-17,7 %, soit - 3 687 aides immédiates), dans un contexte d'augmentation du nombre d'appels traités (*cf. supra*). Sur la période la plus récente (2016-2017), les informations préoccupantes ont augmenté de 8,4 % (soit + 1 299 informations préoccupantes) et les aides immédiates ont diminué de 1,1 %.

[181] Cette double fonction du SNATED, lui conférant un rôle d'alerte (par les informations préoccupantes) et de prévention (par les aides immédiates), est complémentaire et lui permet de se positionner en « filet de sécurité » de la détection des situations à risque.

2.3.3.2 Les appels qui se traduisent par la transmission d'une information préoccupante à la CRIP renvoient à des situations de danger avéré ou potentiel nécessitant d'alerter les services du département concerné

[182] L'article L.226-6 du CASF fonde la compétence du SNATED en matière de transmission aux CRIP des informations préoccupantes issues des entretiens téléphoniques conduits par les écoutants. L'information préoccupante renvoie à une situation d'enfant en danger ou en risque de danger. Seule l'existence d'éléments précis étayant l'hypothèse d'un risque de danger ou d'un danger pour l'enfant, peut amener l'écoutant à prendre cette décision.

[183] La moyenne d'âge des enfants ayant fait l'objet d'une information préoccupante suite à un appel vers le 119 est de 8,5 ans en 2017. Sur 49 330 enfants concernés par les appels traités, 29 295 ont fait l'objet d'une information préoccupante.

[184] Une information préoccupante doit contenir *a minima* les éléments suivants afin d'identifier la famille concernée : nom + commune ou nom + école ou prénom + école ou prénom + adresse précise du domicile ou adresse précise du domicile uniquement.

[185] Sans ces éléments, les travailleurs sociaux pourront difficilement lancer une évaluation. L'enjeu, pour les écoutants, lorsque l'appelant témoigne d'un danger avéré ou d'un risque de danger pour l'enfant, est donc d'obtenir le maximum d'éléments permettant d'identifier la famille concernée et ainsi permettre aux départements de prendre le relais. Chaque information préoccupante, formalisée sur la base d'une fiche annexée à la convention constitutive du GIPED, est validée par le cadre, avant transmission dans les plus brefs délais à la CRIP concernée.

[186] Lorsque la situation est grave, le SNATED a la possibilité de transmettre un signalement d'enfant en danger au Procureur de la République, en mettant le département en copie. Ces signalements seront classés par le GIPED dans la catégorie des informations préoccupantes. En 2017,

le SNATED a ainsi effectué 18 signalements directs aux parquets. Il en est de même en cas de péril grave, actuel ou imminent, pouvant avoir des conséquences directes sur la vie du mineur et nécessitant donc une mise à l'abri immédiate. Dans cette hypothèse, le SNATED doit solliciter l'intervention des services de première urgence tout en transmettant l'information préoccupante au département. Ces situations sont de plus en plus fréquentes : le SNATED a saisi 250 fois les services de première urgence en 2017, contre 158 fois en 2016.

[187] Au sein des départements, les CRIP sont chargées de recueillir les informations préoccupantes, qu'elles soient transmises par le SNATED ou par d'autres acteurs (Education nationale, professionnels de santé, police et gendarmerie, citoyens, etc.). L'article L.226-3 du CASF fixe le cadre juridique et décrit le circuit de l'information préoccupante⁴⁸.

[188] Lors de ses déplacements (Aube, Gironde, Hauts-de-Seine et Hérault), la mission a noté la diversité des organisations : certaines CRIP qualifient toutes les informations reçues comme des informations préoccupantes et d'autres font un premier filtrage et ne qualifient que certaines informations entrantes comme des informations préoccupantes ; certaines CRIP sont décisionnaires dans cette qualification, d'autres partagent cette décision avec les antennes locales des services de l'ASE, et d'autres ne sont qu'une « boîte aux lettres », sans pouvoir décisionnaire ; les modalités d'évaluation de l'information préoccupante sont également variables selon les départements.

[189] Le 119 constitue l'une des entrées à partir de laquelle des procédures administratives ou judiciaires vont s'engager au niveau local. Cette entrée est cependant loin d'être exclusive, les informations préoccupantes provenant du SNATED étant minoritaires dans l'ensemble des informations préoccupantes reçues par les CRIP. Ainsi, selon le rapport 2016 de l'ONPE au Gouvernement et au parlement, dans un échantillon de 70 départements, entre 0,5 et 22 % des informations préoccupantes reçues ont été transmises par le SNATED. Les principaux émetteurs d'informations préoccupantes sont l'Education nationale (de 8 à 42 % des informations préoccupantes selon les départements), les départements eux-mêmes (entre 0,2 et 47 % des informations préoccupantes), les services de la justice (de 1 à 42 % des informations préoccupantes) et les professionnels de santé (de 1 à 14 % des informations préoccupantes reçues).

[190] Dans les départements visités, les informations préoccupantes en provenance du SNATED représentent environ 10 % des informations reçues par les CRIP. Les interlocuteurs de la mission ont souligné la bonne qualité des comptes rendus transmis, précis et étayés. Ils ont cependant regretté des erreurs dans les coordonnées communiquées, qui peuvent entraver les suites de la procédure, en dépit des efforts fournis par les écoutants dans le recueil de ces éléments. Le caractère national de la plateforme ne semble pas peser sur la qualité des informations transmises, même si la coordination paraît naturellement plus forte entre les acteurs du territoire lorsque l'information

⁴⁸ « Le président du conseil départemental est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être. Le représentant de l'Etat et l'autorité judiciaire lui apportent leur concours. Des protocoles sont établis à cette fin entre le président du conseil départemental, le représentant de l'Etat dans le département, les partenaires institutionnels concernés et l'autorité judiciaire en vue de centraliser le recueil des informations préoccupantes au sein d'une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation de ces informations. L'évaluation de la situation d'un mineur à partir d'une information préoccupante est réalisée par une équipe pluridisciplinaire de professionnels identifiés et formés à cet effet. A cette occasion, la situation des autres mineurs présents au domicile est également évaluée. Un décret précise les conditions d'application du présent alinéa. Après évaluation, les informations individuelles font, si nécessaire, l'objet d'un signalement à l'autorité judiciaire. Les services publics, ainsi que les établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs en danger ou qui risquent de l'être, participent au dispositif départemental. Le président du conseil départemental peut requérir la collaboration d'associations concourant à la protection de l'enfance. Les informations mentionnées au premier alinéa ne peuvent être collectées, conservées et utilisées que pour assurer les missions prévues au 5° de l'article L. 221-1. »

préoccupante est d'origine locale. Là encore, le SNATED doit être perçu comme un « filet de sécurité » national.

[191] Après réception des informations préoccupantes, qu'elles émanent ou non du SNATED, la CRIP mobilise les services compétents à des fins d'évaluation des situations. Une première étape, fondamentale, consiste à identifier la famille à partir des informations transmises, le cas échéant en s'appuyant sur les éléments connus des services du département ou de ses partenaires⁴⁹. Même lorsque la famille a déménagé dans un autre département, la mission a observé lors de ses déplacements une assez bonne coopération entre acteurs locaux qui permet le plus souvent de retrouver ces familles, conformément aux dispositions de l'article L.226-3-2 du CASF, en s'adressant directement à l'autorité judiciaire ou en saisissant la caisse primaire d'assurance maladie et la caisse d'allocations familiales.

[192] En application de l'article L.226-3 du CASF, une équipe pluridisciplinaire procède à l'évaluation des situations et propose les réponses les plus opportunes. Dans les départements rencontrés par la mission, cette équipe est généralement composée de deux travailleurs sociaux ou, pour les enfants les plus jeunes, d'un travailleur social et d'un puériculteur. Les départements rencontrés considèrent que la composition de la CRIP garantit le caractère pluridisciplinaire de l'évaluation⁵⁰.

[193] En fonction de la situation, un signalement peut être adressé par la CRIP au parquet. Cette procédure, prévue à l'article L.226-4 du CASF, est juridiquement distincte du circuit de l'information préoccupante⁵¹.

[194] La mission constate toutefois que les données portant sur les suites données aux informations préoccupantes provenant du 119 mais aussi plus globalement sur l'activité des CRIP sont lacunaires. Elles ne permettent pas d'avoir une vision exhaustive et fiable du traitement et du devenir des informations préoccupantes d'une part et des éventuelles spécificités des informations préoccupantes provenant du SNATED d'autre part. Le GIPED n'est pas suffisamment actif sur ces sujets alors même que le cadre juridique de l'ONPE (article L.226-6 du CASF), ainsi que sa position nationale et centrale lui en donne la légitimité, comme en témoignent les exemples ci-dessous :

⁴⁹ En premier lieu l'Education nationale

⁵⁰ La mission a constaté lors de ses déplacements que la procédure d'évaluation prévue par l'article L.226-3 nécessite une mobilisation importante de temps de travail, ce qui explique que certains départements mettent en œuvre un premier niveau d'analyse de l'information préoccupante avant de lancer cette évaluation. Cette question, dont la mission n'était pas saisie, pourrait appeler un état des lieux précis et une réflexion commune des départements, dont le GIPED pourrait prendre l'initiative.

⁵¹ « I.- Le président du conseil départemental avise sans délai le procureur de la République aux fins de saisine du juge des enfants lorsqu'un mineur est en danger au sens de l'article 375 du code civil et : 1° Qu'il a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs actions mentionnées aux articles L. 222-3 et L. 222-4-2 et au 1° de l'article L. 222-5, et que celles-ci n'ont pas permis de remédier à la situation ; 2° Que, bien que n'ayant fait l'objet d'aucune des actions mentionnées au 1°, celles-ci ne peuvent être mises en place en raison du refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance ou de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service ; 3° Que ce danger est grave et immédiat, notamment dans les situations de maltraitance. Il avise également sans délai le procureur de la République lorsqu'un mineur est présumé être en situation de danger au sens de l'article 375 du code civil mais qu'il est impossible d'évaluer cette situation. Le président du conseil départemental fait connaître au procureur de la République les actions déjà menées, le cas échéant, auprès du mineur et de la famille intéressés. Le procureur de la République informe dans les meilleurs délais le président du conseil départemental des suites qui ont été données à sa saisine. II.- Toute personne travaillant au sein des organismes mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 226-3 qui avise directement, du fait de la gravité de la situation, le procureur de la République de la situation d'un mineur en danger adresse une copie de cette transmission au président du conseil départemental. Lorsque le procureur a été avisé par une autre personne, il transmet au président du conseil départemental les informations qui sont nécessaires à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance confiée à ce dernier et il informe cette personne des suites réservées à son signalement, dans les conditions prévues aux articles 40-1 et 40-2 du code de procédure pénale. »

- l'article 40 de la convention constitutive du GIP prévoit que le département destinataire d'une information préoccupante en provenance du SNATED fasse connaître à celui-ci ses suites :
 - cette communication doit être faite dans un délai de trois mois, à travers un document annexé à la convention. Pour faciliter ces retours, un portail dématérialisé a été créé. L'objectif est d'apprécier l'adéquation entre les suites données à l'information préoccupante et l'appréciation des écoutants. Or, ces remontées sont difficiles, le taux de retour moyen est de 45,8 % fin mai 2018 et il masque de grandes disparités⁵² ;
 - 60 % des suites communiquées au SNATED mentionnent des suivis « de proximité », 20 % des mesures administratives et 20 % des mesures judiciaires. Le « suivi de proximité » représente donc la grande majorité des suites connues d'informations préoccupantes transmises par le 119. Il s'agit d'une notion floue, qui recouvre diverses situations renvoyant à la mobilisation de l'offre de services de droit commun du département (PMI, service social de secteur, soutien associatif, etc.). La plupart de suites connues se situe hors protection administrative (décision de l'ASE) et hors mesures judiciaires.
- plus globalement, le SNATED, en lien avec l'ONPE, la DREES et quelques départements a conduit un chantier en 2018 consistant à élaborer une dizaine d'indicateurs visant à suivre l'activité des CRIP. Si le recul est limité pour évaluer ce travail, la mission constate cependant que l'hétérogénéité dans le traitement local des informations préoccupantes, les modalités variées de leur qualification et les limites dans la construction de certains indicateurs⁵³ pourront difficilement permettre une consolidation nationale des résultats à ce stade. En effet, les départements ne mettent pas le même périmètre derrière chaque indicateur (l'absence de fiche indicateur complexifie d'ailleurs leur correcte appropriation) et les remontées sont dans une forte proportion composées de données « non disponibles ». L'ONPE vise cependant la production d'une note d'actualité d'ici la fin de l'année afin de soutenir une harmonisation et permettre une estimation nationale des informations préoccupantes ;
- enfin, au sein des départements visités, la mission n'est pas parvenue à obtenir des données précises qui auraient permis de comparer le devenir des informations préoccupantes provenant du 119 par rapport aux informations préoccupantes émises par d'autres acteurs⁵⁴.

[195] L'origine de ces difficultés est pour une large part juridique : la notion d'information préoccupante, 12 ans après son introduction dans le CASF par la loi du 5 mars 2007, ne fait pas l'objet d'une définition partagée par l'ensemble des acteurs.

[196] Ainsi, le code définit l'information préoccupante soit par la procédure (par le fait que cette information est transmise à la CRIP⁵⁵), soit par le fond (par le fait que la CRIP considère que

⁵² Dans les quatre départements visités par la mission, les taux de retour pour l'année 2017 allaient de 10,5 % à 100 %.

⁵³ Notion d'informations entrantes, qui n'existe pas partout ; mélange assez flou entre auteur de l'information et canal institutionnel par lequel l'information transite, etc.

⁵⁴ Ex. proportion d'informations préoccupantes provenant du SNATED et faisant ensuite l'objet d'un signalement au Parquet ou d'une évaluation par les travailleurs sociaux ou d'une prise en charge alternative hors protection de l'enfance, comparativement aux autres informations préoccupantes reçues ; proportion d'informations préoccupantes provenant du SNATED et qui ne sont pas considérées comme des informations préoccupantes par les services départementaux, comparativement aux autres informations préoccupantes reçues par la CRIP.

⁵⁵ Article R226-2-2 « *L'information préoccupante est une information transmise à la cellule départementale mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 226-3 pour alerter le président du conseil départemental sur la situation d'un mineur, bénéficiant ou non d'un accompagnement, pouvant laisser craindre que sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger ou en risque de l'être ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ou en risque de l'être.*

La finalité de cette transmission est d'évaluer la situation d'un mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier. »

l'information reçue est préoccupante⁵⁶). Cet écart de rédaction ouvre une zone d'incertitude sur des informations transmises à la CRIP pour alerter sur la situation d'un mineur, sans que l'information reçue soit considérée comme justifiant de mettre en œuvre la procédure prévue. *A minima*, deux termes différents pourraient être utilisés afin de désigner d'une part l'information transmise à la CRIP et d'autre part l'information dont la CRIP considère en première analyse qu'elle appelle une évaluation spécifique.

2.3.3.3 Les appels qui se traduisent par une aide immédiate renvoient à des situations nécessitant une approche préventive qui consiste à soutenir et orienter les appelants

[197] Le 119 a également vocation à répondre à des appels de personnes demandant des conseils, du soutien, une orientation sur des problèmes éducatifs par exemple. Ainsi, 58,7 % des appels donnant lieu à une aide immédiate ont engendré, en 2017, au moins une orientation (contre 12,4 % dans le cas des informations préoccupantes).

[198] Ces aides immédiates confèrent au SNATED un rôle en matière de prévention en protection de l'enfance. En 2017, parmi l'ensemble des aides immédiates, 12,6 % concernent des questionnements juridiques, 6,4 % des questionnements d'ordre psychologique, 4,2 % des situations de conflits conjugaux, 4,1 % des problèmes éducatifs et 2,5 % des difficultés relationnelles⁵⁷.

[199] Cependant, la majorité des aides immédiates (53,5 %) renvoie à des situations d'enfants en danger ou en risque de l'être mais dont l'appel n'a pas pu aboutir à la formalisation d'une information préoccupante du fait de l'absence d'identifiants communiqués par l'appelant.

[200] A titre d'exemple, l'appelant décrit à l'écouter une situation d'enfant en danger dans son entourage, victime de violences. Les éléments communiqués sont assez précis et étayés. Cependant, l'appelant souhaite rester anonyme et ne pas donner à ce stade l'identité de l'enfant ou de sa famille. Autre exemple, la situation a déjà fait l'objet d'une information préoccupante mais aucun élément nouveau n'en justifie une nouvelle. Il peut également s'agir de situations où l'appelant a besoin d'un temps de réflexion avant de poursuivre sa démarche. Ces situations peuvent laisser un goût d'inachevé pour l'écouter, qui peut se sentir démuni face à une situation grave pour laquelle il ne peut collecter les informations nécessaires au département afin de poursuivre la procédure.

[201] Par conséquent, afin de pouvoir mieux visualiser et suivre ces aides immédiates particulières, le SNATED a, en 2018, mis en place un processus spécifique nommé « aides immédiates taguées ». Concrètement, cette procédure est lancée lorsque l'écouter indique sur le logiciel LISA « situation d'enfant en danger ou en risque » et qu'il qualifie cet appel d'aide immédiate. Le système informatique demande alors à l'écouter de préciser la raison de cette qualification. Il a alors la possibilité d'indiquer qu'aucun identifiant ne permet la formalisation d'une information préoccupante. Dans cette hypothèse, l'encadrement évalue ensuite la nature du danger, le degré de gravité de la situation, avant de prendre une décision :

- soit l'aide immédiate est classée définitivement et pourra le cas échéant être actualisée par l'écouter en cas de rappel ultérieur ;

⁵⁶ Article D226-2-4 « Dès lors qu'une première analyse d'une information reçue à la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation mentionnée à l'article L. 226-3 fait apparaître qu'il s'agit d'une information préoccupante au sens de l'article R. 226-2-2 (...) »

⁵⁷ 15,2 % renvoient à des questions sur les suites d'une information préoccupante ou d'une aide immédiate.

- soit cette aide immédiate devient une information préoccupante en dépit des éléments manquants et est donc transmise à la CRIP, avec un préambule spécifique expliquant pourquoi cette information ne comporte pas les éléments requis pour identifier l'enfant ;
- soit le compte rendu de l'entretien téléphonique fera l'objet d'un signalement au parquet par le SNATED, notamment dans l'hypothèse où le département de la famille n'est pas connu.

[202] Depuis le 1^{er} janvier 2018, 1 150 aides immédiates ont été taguées. Parmi celles-ci, 89 ont été qualifiées d'informations préoccupantes et adressées à la CRIP et 17 ont fait l'objet d'un signalement. La grande majorité a donc été définitivement qualifiée en aide immédiate (éléments peu étayés, imprécis, situations insuffisamment graves, etc.). Cette procédure a donc permis à 9 % des aides immédiates de faire l'objet, malgré l'absence d'identifiants mais en raison d'éléments jugés suffisamment préoccupants par le cadre, d'un basculement en information préoccupante ou d'un signalement. La mission salue cet ajustement qui permet aux écoutants d'avoir une alternative entre informations préoccupantes et aides immédiates à visée seulement préventive.

[203] Comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport de 2014⁵⁸, l'exploitation des appels que le SNATED ne renvoie pas vers les départements et pour lesquels il procède à une aide immédiate ne donne pas lieu à une exploitation statistique articulée avec celle qui doit être effectuée pour les informations préoccupantes, qui pourrait être utile au pilotage du dispositif national de protection de l'enfance.

[204] En conclusion, le GIPED, par l'intermédiaire du SNATED, est un acteur privilégié de la prévention en protection de l'enfance :

- dans une optique « macro », à travers une capacité d'animation renforcée et des messages clés délivrés lors de ses campagnes de communication. En ce sens, le 119 ne peut être réduit à la prise en charge des appels alertant sur des situations d'enfants en danger ;
- dans une optique « micro », à travers la prise en charge de situations individuelles en amont de la survenue d'un danger. Le volet « conseils et soutien » du 119 est une part importante de son activité (aides immédiates) qui doit être plus visible.

2.4 La visibilité du 119 est bonne, quoiqu'inégale parmi les acteurs, mais risque d'être fragilisée par la future bascule vers le numéro européen 116 111

2.4.1 La visibilité du numéro 119 est globalement bonne

2.4.1.1 L'affichage du numéro 119 est obligatoire dans les lieux recevant des mineurs

[205] L'article L.226-8 du CASF dispose que « *l'affichage des coordonnées du service d'accueil téléphonique est obligatoire dans tous les établissements et services recevant de façon habituelle des mineurs* ». Il s'agit à la fois d'informer les professionnels et de sensibiliser les citoyens.

[206] Pour organiser effectivement cet affichage, les relations les plus structurées ont été tissées avec l'Education nationale. Ainsi, tous les ans, en septembre, le ministère de l'Education nationale

⁵⁸ « Lorsque le SNATED apporte des « aides immédiates » aux appelants en réorientant des appels vers des services adaptés à leurs besoins, ses interventions ne donnent pas lieu à une exploitation des comptes rendus par l'ONED. Il n'est donc pas possible d'utiliser ces données précieuses pour mieux définir le positionnement et la communication autour du SNATED ou encore de détecter des lacunes dans l'information et les orientations du dispositif de protection de l'enfance. »

envoie un courrier cosigné GIPED / DGESCO à l'ensemble des établissements scolaires, incluant des affiches du 119. Il s'agit de la plus importante campagne de routage de ce ministère.

[207] Dans le cadre de la convention conclue avec le SNATED, l'Education nationale s'engage à rappeler à la communauté éducative l'obligation d'affichage du 119, notamment par une note de service annuelle envoyée aux recteurs d'académie. Les visites d'inspection doivent être l'occasion de vérifier l'effectivité de cet affichage. Celui-ci doit par ailleurs être permanent, à la fois dans le premier et le second degré, vis-à-vis des élèves mais aussi de leur famille. Le ministère de l'Education nationale s'engage aussi à faire figurer le 119 en bannières sur ses sites Internet.

[208] Des conventions ont également été conclues avec les ministères suivants⁵⁹ :

- la DJEPVA et la direction des sports s'engagent notamment à communiquer aux directions départementales concernées, établissements publics, centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) et aux fédérations sportives l'obligation d'affichage du 119, et à vérifier l'effectivité de cet affichage lors des contrôles réalisés dans les structures ;
- la DPJJ s'engage également, notamment, à communiquer à l'ensemble des établissements et services relevant de sa compétence l'obligation d'affichage du numéro 119, précisant que tous les moyens de contrôle seront mobilisés pour vérifier l'effectivité de cet affichage ;
- la préfecture de police, la direction générale de la police nationale (DGPN) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) s'engagent aussi à rappeler régulièrement à leurs services l'obligation d'affichage et à présenter les visuels à la vue du public au sein des différents sites d'accueil, ainsi qu'à garantir l'effectivité de cet affichage. La convention traite en outre des modalités de contact de la gendarmerie et de la police par le 119.

[209] Enfin, une convention a été conclue avec Google, qui ne porte pas spécifiquement sur l'affichage mais qui prévoit entre autre que le SNATED autorise Google à afficher l'adresse URL du 119, associée à un message, pour lutter contre les violences sexuelles sur mineurs.

2.4.1.2 Le GIPED propose des outils variés pour faire connaître le 119 aux professionnels et au grand public et anime un réseau d'acteurs « relais »

[210] Plusieurs outils sont disponibles gratuitement sur le site Internet du SNATED (<https://www.allo119.gouv.fr/>), à destination des particuliers et des professionnels :

- une affiche ;
- un autocollant ;
- une bannière animée pour site web ;
- un bulletin annuel ;
- une étude statistique produite annuellement sur les appels reçus par le 119 ;
- un film pédagogique « allô 119 », d'une durée d'1/4h environ, décrivant le parcours d'un appel, y compris la phase aval en CRIP, avec une illustration au sein de la CRIP de Seine-Saint-Denis ;
- un livret « le 119 au service des droits de l'enfant », réalisé avec le Défenseur des droits afin d'illustrer la convention internationale des droits de l'enfant d'appels reçus au 119 ;
- une plaquette d'information dédiée aux professionnels ;
- une plaquette d'information dédiée spécialement aux enfants et aux adolescents ;

⁵⁹ Hors ministères, une convention mentionnant l'affichage a été conclue avec la Fédération des Clubs de la Défense.

- le rapport d'activité annuel du GIPED.

[211] Ces documents offrent une palette variée, tant s'agissant des supports que des cibles.

[212] Afin de sensibiliser les acteurs au plus proche du terrain, le GIPED anime également un réseau d'acteurs de manière plus ou moins formalisée. A titre d'exemple, les jeunes ambassadeurs aux droits de l'enfant (JADE), volontaires du service civique positionnés auprès du Défenseur des droits, se rendent dans les écoles, les centres de loisirs, les établissements de santé, les structures de l'ASE et de la PJJ pour sensibiliser les jeunes à leurs droits. Ils ont l'occasion de mentionner l'existence du 119 et du 3020. En amont du démarrage de leur service civique, ils reçoivent une formation à laquelle le SNATED participe. Lors de leurs interventions, ils vérifient également si le 119 est affiché.

[213] Enfin, les départements eux-mêmes sont des acteurs relais pour diffuser l'information sur l'existence du 119 au niveau local, y compris en dehors des services de l'ASE.

2.4.1.3 Les campagnes de communication ont généralement un impact important sur les flux d'appels émis en direction du 119

[214] Plusieurs campagnes de communication ont été organisées ces dernières années, initiées par le SNATED lui-même, par le ministère en charge des affaires sociales ou en partenariat avec des associations. A titre d'exemples, en mars 2017, une campagne ministérielle a été lancée dans le cadre du plan de lutte et de mobilisation contre les violences faites aux enfants. Parallèlement, une autre campagne a été initiée par La Voix de l'Enfant, comprenant un spot et des affiches. Plus récemment, fin 2018, une campagne ministérielle a été lancée, reposant notamment sur un film diffusé sur France 2, une affiche et une animation sur les réseaux sociaux. Ces campagnes ont un impact important sur les flux d'appels émis en direction du 119⁶⁰ :

- suite aux campagnes de communication début 2017, le nombre d'appels de mineurs a augmenté de 15 % en mars et avril 2017. Le site Internet a connu une hausse importante de ses visites sur la période de diffusion des spots, fin février et début mars 2017 (+ 21,3 %) ;
- lors de la campagne de fin 2018, le SNATED a par ailleurs constaté, les 19 et 20 novembre, une hausse de 8,5 % des appels entrants, de 15 % des appels présentés, de 14 % des appels prétraités, de 28 % des informations préoccupantes et de 25 % des aides immédiates.

2.4.2 La notoriété du 119 est cependant inégale parmi les acteurs intervenant directement ou non dans le champ de la protection de l'enfance

[215] Dans le cadre de son évaluation, la mission ne s'est pas rendue dans des locaux accueillant des mineurs pour examiner l'effectivité de l'affichage du numéro 119. Ainsi, son travail s'est limité à examiner l'existence d'une stratégie en faveur du développement de cet affichage.

[216] Il apparaît tout d'abord que les conventions conclues (*cf. supra*), en nombre trop limité, ne sont pas une garantie de stratégie et d'effectivité de l'affichage du numéro 119.

[217] De fait, seule l'Education nationale présente une réelle stratégie en la matière, avec une procédure annuelle systématisée (*cf. supra*). L'affichage du 119 dans les autres structures accueillant habituellement des mineurs n'est pas structuré de manière globale en dépit des quelques

⁶⁰ Source : SNATED.

conventions conclues sur ce sujet et une grande variété des pratiques existe sur le territoire, sans qu'il soit possible au niveau national de mesurer le degré d'effectivité de l'affichage.

[218] A titre d'exemple, les établissements de santé et les cabinets de médecins libéraux, y compris les pédiatres, n'affichent pas systématiquement ce numéro, à des fins de sensibilisation des patients. Le conseil national de l'ordre des médecins (CNOM) diffuse certaines recommandations s'agissant du rôle d'alerte des médecins mais ces procédures, tout comme celles en vigueur pour les enseignants ou directeurs d'établissements scolaires, sont professionnelles et, en règle générale, font l'objet de processus internes qui ne passent pas par le 119, numéro plutôt dédié au grand public. Il en est de même au sein des locaux de police et de gendarmerie et dans le milieu associatif.

[219] La mission a noté aussi des relations inexistantes entre le GIPED et les services des mairies. Ainsi, l'affichage du 119 dans les crèches, les centres communaux d'action sociale (CCAS), etc. est très variable et loin d'être systématique, faute d'une stratégie nationale, ou au moins locale, de promotion de cet affichage. Il en est de même s'agissant des acteurs privés au sens large, notamment les crèches privées et les organismes de sécurité sociale (CAF, CPAM en particulier).

2.4.3 Cette visibilité pourrait par ailleurs être fragilisée dans un avenir proche avec la suppression de la ligne 119 au profit du numéro unique européen 116 111

[220] Depuis 2017, le SNATED réceptionne les appels émis vers le numéro européen 116 111, selon les mêmes modalités que les appels émis en direction du 119, en application d'une décision de la Commission européenne en date de 2007⁶¹ qui réserve, dans les plans de numérotation nationaux des Etats membres, la série commençant par 116 à des numéros harmonisés pour des services à valeur sociale harmonisés. Un « service téléphonique d'écoute pour enfants » a ensuite été reconnu comme service à valeur sociale harmonisé par la Commission dans une décision du 30 novembre 2009⁶². Le numéro 116 111 a vocation à aider « *les enfants ayant besoin d'attention et de protection et à les mettre en contact avec des services et des ressources ; il offre aux enfants la possibilité de faire part de leurs préoccupations, de parler de problèmes qui les touchent directement et de contacter quelqu'un en cas d'urgence* ».

[221] En France, compte tenu des missions du SNATED, la prise en charge par cette plateforme des appels émis en direction du 116 111 est très adaptée, d'autant qu'elle est transparente à la fois pour les appelants et les écoutants (le transfert des appels du 116 111 vers le SNATED se fait par un fléchage automatique en *back office*, sans processus particulièrement lourd pour le GIPED).

[222] En février 2017, lors de la CICRESCE (commission interministérielle de coordination des réseaux et des services de communications électroniques), a été émis le souhait d'inscrire le numéro 116 111 sur la liste des numéros d'urgence, conduisant à une saisine de l'ARCEP (autorité de régulation des communications électroniques et des postes) en vue de rendre effective l'inscription et de prévoir le remplacement du 119 par le 116 111, les deux numéros poursuivant les mêmes finalités. Dans une décision de 2017⁶³, l'ARCEP ajoute le 116 111 comme numéro d'urgence pour l'enfance en danger et organise ainsi les modalités de la transition du numéro 119 vers le 116 111.

⁶¹ Décision de la Commission du 15 février 2007 sur la réservation de la série nationale des numéros commençant par « 116 » à des numéros harmonisés pour des services à valeur sociale harmonisés.

⁶² Décision de la Commission du 30 novembre 2009 modifiant la décision 2007/116/CE en ce qui concerne l'introduction de numéros réservés supplémentaires commençant par 116.

⁶³ Décision n°2017-1251 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 23 octobre 2017 inscrivant le numéro 116 111 sur la liste des numéros d'urgence devant être acheminés gratuitement par les opérateurs de communications électroniques.

[223] La position de l'ARCEP est prudente, prévoyant une période de transition souple pour éviter toute précipitation : « *A cet effet, et afin de laisser à la population le temps de se familiariser avec le nouveau numéro, la présente décision prévoit de ne retirer le numéro 119 de la liste des numéros d'urgence qu'à compter du 1er janvier 2023, soit au terme d'un délai de près de cinq ans. Durant cette période de coexistence, une analyse des appels résiduels devrait être réalisée, afin de quantifier les appels émis vers le numéro 119 et de mesurer ainsi l'efficacité du dispositif de communication pour, le cas échéant, pouvoir l'adapter. Au-delà de cette période de coexistence, pendant une nouvelle durée de cinq ans, c'est-à-dire à compter du 1er janvier 2023 et jusqu'au 31 décembre 2027, le numéro 119 ne sera plus un numéro d'urgence mais deviendra un numéro d'intérêt général servant à informer le public sur l'existence du numéro d'urgence 116111. Ainsi, le numéro 119 restera accessible gratuitement pour les appelants pour une durée de cinq ans et invitera les appelants, via un message préenregistré, à contacter le 116111, numéro auquel le service enfance en danger sera joignable.* »

[224] En février 2019, la CICRESCE aurait cependant insisté sur la nécessité de réduire ce calendrier de coexistence des deux numéros compte tenu d'un problème de paramétrage identifié sur certains *smartphones* de marque asiatique conduisant de fait à un transfert automatique des appels émis en direction du 119 vers le 112. Cette demande de révision du calendrier n'apparaît toutefois pas explicitement dans le compte-rendu de la commission et l'ampleur, ainsi que l'impact, de ce problème de paramétrage sur certains *smartphones* de marque asiatique n'a jamais été documenté.

[225] Dans ce contexte, le SNATED travaille donc sur la refonte de sa stratégie de communication. Lors du conseil d'administration du GIPED de mars 2019, la stratégie visant à organiser le passage du 119 au 116 111 a cependant été rejetée. Le calendrier proposé par le SNATED consistait à actualiser tous les supports de communication et d'affichage d'ici à l'été 2019, avec un numéro 119 restant néanmoins accessible jusqu'au 31 juin 2020, puis à transformer l'affiche pour ne cibler que le 116 111 dès septembre 2019. S'agissant de la téléphonie, l'objectif affiché consistait à modifier le message vocal en septembre 2019 afin d'indiquer que le numéro avait changé et que l'appel était transféré automatiquement vers le 116 111.

[226] Sans remettre en cause la pertinence d'un numéro européen sur l'enfance en danger, la mission déplore le calendrier de la suppression du 119 proposé par le SNATED, trop ambitieux, et considère que le calendrier prévu par la décision de l'ARCEP est plus réaliste et prudent.

[227] Plus globalement, la mission observe que le choix du 116 111 comme entrée unique pourrait nuire à la visibilité du numéro dédié à l'enfance en danger. Le 119 est ancien, plutôt connu, à trois chiffres, plus facilement mémorisable, en particulier pour les enfants. La vigilance sur ce point doit être d'autant plus grande que les appels reçus sur le numéro 116 111 sont très limités (16 appels traités en 2018).

2.5 Le futur plan stratégique du GIPED devra être l'occasion de préserver le double positionnement du SNATED, améliorer sa qualité de service et sa visibilité, tout en renforçant son rôle d'animateur national des CRIP

2.5.1 A l'avenir, il importe prioritairement de préserver le « filet de sécurité » national que constitue le 119 et d'améliorer la qualité du service rendu

[228] La mission considère que le SNATED est un « filet de sécurité » national indispensable en matière de repérage et de prévention de l'enfance en danger d'autant que les situations décrites aux écoutants débouchant sur une information préoccupante transmise à la CRIP ne sont, en grande

majorité, pas connues des services des départements pour mise en danger ou risque de mise en danger : c'est le cas de près de six situations sur dix, ce qui rend compte de l'importance du 119 dans le repérage de l'enfance en danger.

[229] Par conséquent, la permanence de ce service public (jours et nuits) doit impérativement être préservée. En parallèle, la qualité du service rendu à l'utilisateur doit être substantiellement augmentée, dans un contexte aujourd'hui marqué par des problèmes constants de saturation de la ligne téléphonique (*cf. supra*).

[230] Dans cette perspective, la mission identifie deux principales pistes d'évolution :

- la réorganisation du plateau d'écoute et du pré-accueil afin de mieux gérer les flux d'appels ;
- la diversification des modes de contacts, afin de dépasser le seul canal téléphonique, se moderniser et cibler davantage certains publics, notamment les adolescents, à travers le recours aux *tchats*.

[231] Ces perspectives impliquent de préserver les moyens budgétaires accordés au SNATED, voire de les renforcer.

[232] La mission ne retient pas l'option consistant à fusionner le 119 avec d'autres plateformes téléphoniques (ex. 116 000, ligne dédiée aux enfants disparus ; 3919, ligne dédiée aux violences conjugales). En effet, il importe de conserver une identité spécifique sur ce sujet délicat que constitue l'enfance en danger. Surtout, l'enjeu de diversification des modes de contact semble à court terme prioritaire sur l'enjeu de rapprochement avec d'autres plateformes téléphoniques dont les objets peuvent certes être proches, ainsi que les pratiques professionnelles d'écoute, mais dont le pilotage et les fonctionnements, notamment dans la phase post appel (*cf. enjeux spécifiques liés aux informations préoccupantes dans le cas du SNATED*) diffèrent fortement.

2.5.1.1 Le SNATED devrait revoir l'organisation de la plateforme, incluant pré-accueil et écoutants, afin de permettre au 119 de mieux gérer les flux d'appels

[233] En termes d'organisation, le plateau d'écoute pourrait faire l'objet d'un renforcement de deux écoutants sur la plage la plus saturée en journée. Le surcoût annuel pour le GIPED est faible, estimé par la mission à 176 000 € (pour 2,6 ETP et 16h d'écoute en plus par jour).

[234] Ce renforcement des moyens humains du SNATED ne sera sans doute pas suffisant pour résoudre à lui seul le problème de saturation de la ligne téléphonique. Aussi, la mission propose de mobiliser des leviers complémentaires afin d'adapter l'organisation du plateau.

[235] Cela implique tout d'abord une révision de la répartition du temps de travail entre temps d'écoute, réunions et supervision. Si la supervision paraît essentielle en raison de la charge émotionnelle représentée par le métier d'écouter du 119, la mission note que les réunions de service ou de coordination pourraient faire l'objet, au cours d'une phase de test, d'une réduction de leur volume horaire. Les groupes de travail thématiques apparaissent en revanche importants car ils permettent aux écoutants de participer à des réflexions essentielles au bon fonctionnement et à l'avenir du 119.

[236] Le temps de rédaction du compte-rendu par l'écoutant, suite à l'appel traité, est une étape par ailleurs perfectible. La mission encourage les cadres à lancer une réflexion. Il s'agit de trouver le bon équilibre entre la précision à donner au compte-rendu et le temps de restitution, qui doit rester limité afin de permettre aux écoutants de répondre à un plus grand nombre d'appels⁶⁴. A titre de pistes de travail, les écoutants pourraient rédiger des synthèses plus simples lorsqu'il s'agit d'aides immédiates, en s'inspirant des fiches remplies par les écoutants du 3919, qui comportent des cases à cocher très simples. S'agissant des informations préoccupantes, les écoutants doivent bien se limiter à rendre compte des éléments recueillis lors de l'appel, en ayant en tête le travail évaluatif complet conduit ensuite en aval par les services du département. Il ne s'agit donc pas de rendre compte de l'intégralité des échanges ni d'empiéter sur cette évaluation à venir. La sélection des éléments les plus pertinents de manière synthétique pourrait sans doute encore faire l'objet de progrès, dans un contexte marqué par des comptes rendus de plus en plus longs.

[237] S'agissant du pré-accueil, la mission partage le principe consistant à limiter l'action du pré-accueil à un simple filtrage, sans entrer dans le contenu de l'appel. Un renforcement des effectifs du pré-accueil ne paraît pas nécessaire compte tenu des faibles temps d'attente entre la présentation de l'appel et son prétraitement.

[238] En revanche, le rôle du pré-accueil pourrait être renforcé : en cas d'accord de l'appelant, et sur un créneau horaire fixé à l'avance, une possibilité de ré-appel⁶⁵ par le SNATED pourrait être expérimentée, dans le cadre du prochain cahier des charges du prestataire. Cette option serait proposée par l'agent du pré-accueil en cas d'encombrement de la ligne. En effet, inviter les personnes à rappeler toutes les demies-heures ne peut constituer une bonne pratique, conduisant les appelants à réitérer plusieurs fois leur appel sur une période limitée, voire à exprimer leur mécontentement, ce que la mission a pu constater lors des doubles-écoutes. Cette possibilité devrait être réservée aux personnes qui donnent leur accord, pour ne pas les mettre en difficulté si elles souhaitent que l'appel reste confidentiel ou si elles se trouvent à proximité de l'auteur présumé. Elle permettrait au pré-accueil de lisser de manière plus équilibrée les appels entrants et d'apporter plus de confort aux appelants. Les ré-appels seraient passés par l'écoutant disponible sur le créneau horaire déterminé, qui doit être suffisamment large. Cette possibilité ne concernerait pas les appels de mineurs, leur priorisation étant une garantie importante à préserver.

[239] S'agissant des appels de nuit, la mission considère qu'il est important de préserver un binôme d'écoutants et de limiter le recours aux agents du pré-accueil, dont la présence la nuit n'est pas indispensable, compte tenu du volume limité des appels. La présence d'un binôme d'écoutants facilite les échanges sur la prise en charge de telles ou telles situations et la mesure de leur gravité, réduisant ainsi notablement le caractère plus anxiogène des appels de nuit. La nuit, le coût d'un écoutant est par ailleurs très proche de celui d'un agent du pré-accueil⁶⁶ mais l'intérêt de cette comparaison est limité dans la mesure où ils n'exercent pas le même type de fonction.

[240] Par ailleurs, en affichage, le site Internet du 119 devrait comporter un onglet permettant de visualiser les plages horaires les plus et les moins saturées.

⁶⁴ L'écoutant est indisponible pour prendre les appels, sauf appel de mineur, lorsqu'il est en phase de rédaction.

⁶⁵ Les « ré-appels » sont à distinguer des invitations à rappeler puisque dans ce cas, ce n'est plus l'appelant qui doit rappeler le service mais le service qui rappelle l'appelant, s'il le souhaite et sur un créneau prédéterminé.

⁶⁶ En prenant une ancienneté moyenne de 11 ans pour un écoutant et au regard des tarifs indiqués dans le contrat conclu avec H2A, le SNATED évalue le coût moyen pour un écoutant de l'ordre de 454 euros la nuit, contre 389 euros pour un agent du pré-accueil. Ce comparatif est cependant incomplet notamment car il se limite à calculer les heures de travail sur le plateau d'écoute, alors que l'écoutant a également des heures de travail lors des temps de réunion (*cf. supra*).

[241] Enfin, pour mesurer précisément la qualité de service du 119, il serait opportun de fixer un objectif sur ce point dans le futur plan stratégique du GIPED, consistant par exemple à s'engager à ce que 80 % des appelants « à contenu » soient soit transférés à un écoutant au maximum au cours de leur second appel prétraité, soit rappelés sur un créneau fixé avec eux, dans les 24h.

Recommandation n°2 : Renforcer le plateau d'écoute et adapter l'organisation du SNATED afin de mieux gérer les flux d'appels et réduire ainsi les phases de saturation de la ligne téléphonique

2.5.1.2 Au-delà du 119, le SNATED devrait développer d'autres modes de contacts afin de dépasser une stratégie exclusivement fondée sur le téléphone, qui n'est pas suffisante et adaptée pour gérer l'ensemble des situations à risque

[242] La prévention et le repérage des situations d'enfants en danger ou en risque de l'être ne peut passer, au niveau national, par le seul canal téléphonique. La diversification des modes de contact du SNATED est un enjeu majeur des prochaines années, pour plusieurs raisons :

- modernisation des modes de contact ;
- ciblage d'un public plus large, des personnes ne se sentant pas à l'aise avec le téléphone ;
- meilleure répartition des sollicitations de la plateforme entre les différents modes de contacts et réduction de la saturation de la ligne téléphonique.

[243] Parmi les différentes possibilités, la mission considère que le SNATED devrait expérimenter une ouverture aux *tchats* (ou messageries instantanées), mode de contact déjà utilisé par certaines plateformes d'écoute sociale rencontrées par la mission, parmi lesquelles Fil Santé Jeunes et la plateforme VSS de la police (*cf.* encadré ci-dessous).

[244] Ce mode de contact moderne permet, selon plusieurs interlocuteurs de la mission, de libérer la parole tout en instaurant un filtre avec l'écouter. Il est possible de se faire entendre sans avoir à parler, en toute discrétion.

Encadré 2 : La plateforme *tchats* de lutte contre les violences sexuelles et sexistes de la police⁶⁷

La plateforme « VSS » de la police nationale, localisée dans un commissariat à Guyancourt, a été mise en place en novembre 2018, à l'issue d'une période de formation de six mois de l'équipe de policiers mobilisés dans ce service. Au total, huit femmes et huit hommes composent l'équipe. Ils se répartissent en deux groupes de quatre en journée, avec l'appui d'une psychologue qui intervient en supervision, la cheffe de la plateforme et son adjointe. La nuit, ils se répartissent en deux groupes de trois policiers. Tous les policiers sont à temps complet, et interviennent par cycle de 12 heures.

Ce service, qui fonctionne tous les jours et en permanence (mais il ne s'agit pas d'un service d'urgence), est entièrement consacré à la prise en charge de situations de violences sexuelles et sexistes par *tchats*. Il n'y a pas de pré-accueil, les *tchats* sont traités par ordre d'arrivée (le temps d'attente maximal est de 10-15 minutes). La plateforme peut être sollicitée par ordinateur ou par *smartphone*. Une déconnexion d'urgence est possible si la personne souhaite interrompre la conversation.

Au total, 2 033 *tchats* sont comptabilisés depuis novembre 2018. La durée moyenne d'un échange par *tchats*, 54 minutes, est, de par sa nature, plus longue qu'un appel. L'activité est identique tous les jours, sans spécificités. Il y a moins de *tchats* la nuit mais ceux-ci renvoient davantage à des urgences vitales, des situations graves, des tentatives de suicide, etc.

⁶⁷ Une plateforme similaire existe aussi côté gendarmerie mais la mission n'a visité que la plateforme de la police.

L'objectif est d'accompagner et orienter les personnes qui sollicitent la plateforme. Chaque policier ne traite qu'un *tchat* à la fois. Si la situation le requiert, un signalement est transmis au commissariat compétent (ou à la gendarmerie, en fonction de la zone), si la personne est d'accord pour lever l'anonymat. Il s'agit donc d'un mécanisme de transmission proche de ce qui peut être fait par le 119 à travers les informations préoccupantes. En cas de signalement, le policier qui a pris en charge le *tchat* transmet le contenu de la conversation, en plus de la fiche de signalement. 30 % des *tchats* donnent lieu à signalement et 22 % sont des orientations directes de la personne vers le commissariat compétent. L'encadrement se charge notamment des relances et des remontées sur les suites données aux situations transmises.

Le format *tchat* permet aussi aux policiers d'échanger entre eux sur les situations au cours de l'échange de manière assez ouverte, y compris avec l'encadrement et la psychologue, afin d'aider le mieux possible les personnes qui sollicitent la plateforme. Sur ce point, l'écouter est plus isolé lors de l'entretien téléphonique.

30 % des personnes acceptent de lever l'anonymat. Sur cette base, la plateforme recense entre 20 et 25 % de *tchats* de mineurs, ce qui est élevé compte tenu du périmètre de ce service, qui ne se limite pas à l'enfance.

La plateforme utilise un logiciel privé qui paraît assez adapté à la gestion de *tchats*. La CNIL a en revanche émis des réserves touchant à la confidentialité des données, interdisant d'archiver les *tchats* sur ce logiciel.

[245] Le *tchat* permet de cibler un public plus large, qui n'ose pas forcément franchir l'étape de l'appel téléphonique. En effet, certaines personnes, et notamment les adolescents, pourraient privilégier ce canal, permettant ainsi au SNATED d'améliorer sa qualité de service. Ainsi, 57,1 % des *tchats* proviennent de mineurs sur la plateforme Fil Santé Jeunes, contre 33,3 % des appels téléphoniques. Au-delà de ce public, peuvent aussi être citées les personnes ayant des difficultés à s'exprimer en français (les logiciels de *tchats* comportent des outils de traductions simultanées dans plusieurs langues), mais aussi les malentendants.

[246] Les écoutants pourraient également être mobilisés sur la gestion des *tchats*, mais sur des créneaux fixés à l'avance, c'est-à-dire être affectés soit sur les *tchats*, soit sur les appels, sur le modèle de l'organisation mise en place pour Fil Santé Jeunes (plateforme téléphonique et *tchats*) et le 3020 (plateforme téléphonique uniquement), gérées par la même association. Il importe cependant de maintenir des effectifs suffisants dédiés exclusivement au téléphone. Les *tchats* donneraient lieu à un compte-rendu, sur le modèle de ce qui est déjà fait à l'issue de l'entretien téléphonique. Il serait opportun de prévoir une possibilité permanente de contacter le SNATED par *tchats*, y compris la nuit, comme sur la plateforme VSS.

[247] Une telle évolution supposerait un assouplissement des règles en vigueur aujourd'hui dans le cadre d'emploi s'agissant du temps partiel des écoutants (*cf. supra*), afin de permettre aux écoutants volontaires de faire de la gestion d'appels et de *tchats* sur un temps complet.

[248] Une phase d'expérimentation, incluant une formation pour les écoutants mobilisés, serait indispensable afin notamment de déterminer l'organisation interne la plus adaptée. La mise en place récente au sein du SNATED d'un groupe de travail sur le numérique doit être l'occasion d'approfondir l'analyse sur ces perspectives d'évolution, notamment s'agissant du chiffrage en moyens humains (augmentation de la quotité de travail et / ou recrutements).

Recommandation n°3 : Expérimenter la mise en place d'une plateforme de *tchats* au sein du SNATED, en plus de la ligne téléphonique, sur le modèle de ce qui existe déjà au sein d'autres plateformes comparables

2.5.2 Le GIPED doit s'impliquer davantage dans la construction d'un langage commun autour de la notion d'information préoccupante et de son traitement

[249] L'absence de définition commune et précise de l'information préoccupante rend largement inopérant le dispositif de remontée statistique sur les suites données (*cf. supra*).

[250] La mission juge donc indispensable qu'un acteur, au niveau national, engage une réflexion afin de bâtir un langage commun entre territoires sur cette notion d'information préoccupante puis parvenir à un suivi fiable et exhaustif, *a minima* des suites données aux informations préoccupantes provenant du 119.

[251] Le SNATED, et le GIPED dans son ensemble, doit donc renforcer son rôle s'agissant de l'animation des CRIP. Des actions sont certes impulsées à des degrés variables : séminaires, visites de CRIP au SNATED (huit en 2017), indicateurs visant à mesurer l'activité des CRIP. Cependant, ces travaux sont insuffisants et se heurtent à la diversité des pratiques et des interprétations.

[252] Concrètement, les actions qui existent d'ores et déjà devraient être complétées par des échanges autour des pratiques professionnelles de qualification et de traitement de l'information préoccupante dans les territoires ou, de manière plus spécifique, sur des thèmes (ex. le secret professionnel, la mobilité interdépartementale des familles suivies en protection de l'enfance). Des retours d'expérience face à telle ou telle situation d'enfants en danger pourraient également utilement être organisés au niveau du GIPED, mobilisant à la fois le SNATED et l'ONPE.

[253] L'animation ainsi impulsée par le GIPED pourrait notamment prendre la forme d'activités de formation et de publication, telles que prévu par l'article 43 de la convention constitutive du GIP qui précise que « *le service peut organiser des activités de formation et de publication à l'intention des professionnels concernés par les situations de mineurs en danger ou en risque de danger. Il publie des documents en relation avec ses activités* ».

[254] Le GIPED est le lieu le plus adapté pour harmoniser et clarifier la notion d'information préoccupante au niveau national avec si besoin l'intervention des ministères concernés au plan normatif, sous le pilotage de la DGCS. La finalité est triple : mieux connaître, voire harmoniser les pratiques ; améliorer la qualité des données et construire un langage commun.

Recommandation n°4 : Charger le GIPED de faire aboutir la réflexion sur la notion d'information préoccupante, pour rendre opérant le dispositif de remontées des données sur les informations préoccupantes

2.5.3 Enfin, compte tenu de ses missions, la visibilité du 119, y compris en dehors des acteurs classiques de la protection de l'enfance, est primordiale

[255] Si de nombreuses actions ont permis au cours des dernières années d'améliorer assez nettement la visibilité du numéro 119, la connaissance de cette ligne téléphonique reste inégale (*cf. supra*) et des pistes complémentaires peuvent être identifier afin de la renforcer. La célébration cette année des 30 ans du 119 doit être l'occasion de franchir une nouvelle étape en termes de sensibilisation autour de ce numéro.

[256] La mission note cependant que les différentes mesures visant à renforcer la visibilité du 119 ne peuvent être conduites sans réflexion sur l'organisation de la plateforme (*cf. supra*) car la hausse des appels résultant d'une notoriété plus forte du 119 ne pourrait à ce stade pas être prise en charge

par les écoutants compte tenu de la saturation de la ligne. Il faut donc veiller à ce que le SNATED soit en capacité de répondre au surplus d'activité résultant d'une meilleure visibilité du numéro.

[257] Tout d'abord, le SNATED devrait conventionner avec un nombre plus important d'acteurs, à la fois pour améliorer l'affichage du numéro dans les lieux accueillant des mineurs, mais aussi pour mieux faire connaître les missions du 119.

[258] Ainsi, au-delà des administrations de l'Etat, des conventions pourraient utilement être conclues avec des communes (ou au niveau national, avec l'Association des Maires de France), des réseaux privés de crèches, les caisses de sécurité sociale (en particulier la CNAMTS et la CNAF) mais aussi avec le CNOM, afin de sensibiliser à un double niveau les professionnels de santé, d'une part aux enjeux de la détection des situations de danger dans l'exercice de leur métier ; d'autre part à la nécessité de faire connaître ce numéro aux usagers.

[259] La mission note par ailleurs les enjeux particuliers de faire mieux connaître le numéro aux mineurs et jeunes majeurs. La journée défense et citoyenneté (JDC) pourrait par exemple être l'occasion d'informer les jeunes participants de l'existence du 119. Une présence accrue du SNATED sur les réseaux sociaux (à des fins de sensibilisation et d'information, non pas à des fins de gestion de cas individuels) devrait également être examinée. Des partenariats pourraient aussi être envisagés avec la presse enfantine et de jeunesse.

Recommandation n°5 : Améliorer la visibilité du numéro 119, y compris en dehors des acteurs classiques de la protection de l'enfance

[260] Enfin, de manière structurante pour l'avenir de ce service, la mission observe que la décision de supprimer le numéro 119 devrait à minima faire l'objet d'une période de transition adaptée, avec des points de vigilance réguliers, conformément à la décision de l'ARCEP de 2017. Le but est de déterminer si cette bascule vers un numéro unique plus complexe à retenir peut impacter à terme la qualité du service. En fonction du degré de cet impact, le lancement d'une réflexion sur l'opportunité de maintenir plus longuement, voire définitivement, le mécanisme de transferts d'appels qui existe au sein du SNATED depuis 2017, serait pertinent.

Recommandation n°6 : Différer le projet de suppression du 119 au profit du 116 111, voire y renoncer, si cette bascule s'avérait préjudiciable à la prise en charge des situations d'enfants en danger ou en risque de l'être

3 RECONNU POUR SON ACTIVITE D'ETUDES ET DE RECHERCHE, L'ONPE DEVRAIT RENFORCER SON ROLE D'ANIMATEUR DE RESEAUX PROFESSIONNELS ET PRECISER SES ORIENTATIONS STRATEGIQUES

[261] Depuis sa création en 2004, l'observatoire national a engagé de nombreux chantiers sans en avoir toujours les moyens. Des décisions stratégiques devront être prises rapidement pour clarifier ses objectifs.

3.1 Les missions de l'observatoire national ont été définies lors de sa création en 2004

[262] L'Observatoire de l'enfance en danger, devenu Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) en 2016⁶⁸, est créé au sein du GIPED par la loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance⁶⁹.

[263] Ses missions sont les mêmes depuis 2004. Il « *contribue au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la maltraitance envers les mineurs, en provenance de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant en ce domaine. Il contribue à la mise en cohérence des différentes données et informations, à l'amélioration de la connaissance des phénomènes de maltraitance et recense les pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge médico-sociale et judiciaire de la maltraitance, dont les résultats évalués ont été jugés concluants, afin d'en assurer la promotion auprès de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant dans ce domaine. Il présente au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel rendu public* ».

[264] Aujourd'hui, l'activité de l'ONPE consiste principalement à :

- mener des études ;
- publier des données chiffrées ;
- soutenir la recherche ;
- diffuser des connaissances au profit des acteurs de la protection de l'enfance.

[265] Par ailleurs, en tant que membre du CNPE, l'ONPE anime la commission connaissance et recherche en protection de l'enfance et participe à trois commissions:

- commission adoption ;
- commission adaptation des interventions en protection de l'enfance aux besoins des enfants ;
- commission formation en protection de l'enfance.

3.1.1 L'ONPE a été créé pour répondre à un besoin défini en 2003 : se donner les moyens de bien évaluer

[266] La création de cet observatoire visait à répondre aux constats formulés, notamment, par le rapport du groupe de travail relatif à la protection de l'enfance et de l'adolescence de juin 2003⁷⁰, constitué à la demande du ministre délégué à la famille, pour « *déterminer les moyens nécessaires pour mettre en œuvre les propositions de plus de dix rapports ayant traité de la protection de l'enfance au cours des années 2000 à 2002* ».

[267] Le premier chapitre de ce rapport, intitulé « *Se donner les moyens de bien évaluer* », part du constat que le métier de centaines de milliers de professionnels les confronte à de nombreuses et

⁶⁸ Article 6 de la loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance.

⁶⁹ Article 9 de la loi n°2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance. Article L.226-6 du CASF

⁷⁰ Rapport du groupe de travail « *Protection de l'enfance et de l'adolescence* », « *POUR et AVEC les enfants et adolescents, leurs parents et les professionnels, contribution à l'amélioration du système français de protection de l'enfance et de l'adolescence* », juin 2003

difficiles questions relatives à la protection de l'enfance et que la seule façon pour qu'ils agissent avec plus d'efficacité est de « *développer les références professionnelles qui leur servent de repères* ».

[268] Dans cette perspective, cinq fiches actions sont élaborées par le groupe de travail, la première visant à engager une démarche-projet permettant la création d'un véritable "Observatoire de la protection de l'enfance" en 2005.

[269] Le rapport de 2003 estime que « *l'écart entre la qualité de l'observation dans le domaine de la protection de l'enfance et d'autres domaines de l'action sociale est saisissant* ». Rappelant le besoin de disposer de données statistiques mais aussi cliniques, épidémiologiques et pratiques, il fait le constat que de nombreuses données sont produites par les départements, les services de l'Etat, l'ODAS, mais que l'articulation entre la connaissance de ces données et des objectifs d'action est faible.

[270] De surcroît, il souligne déjà que le recueil de ces données statistiques souffre de plusieurs fragilités, telles que les incertitudes sur les définitions liées à leur diversité, le manque d'intérêt de ceux et celles qui les compilent et la faible ergonomie (et incompatibilité) des logiciels utilisés par les divers services.

[271] En complément de la création de l'observatoire, le rapport du groupe de travail préconise quatre mesures complémentaires pour se donner les moyens de bien évaluer :

- recenser et développer les études scientifiques et pluridisciplinaires sur la protection de l'enfance et en favoriser la capitalisation et la diffusion afin d'améliorer les pratiques ;
- réaliser des conférences de consensus sur le « diagnostic » (l'évaluation des situations) et la méthodologie devant conduire à préconiser (ou de pas préconiser) des décisions dans le champ de la protection de l'enfance ;
- identifier une « structure projet » pour la production des référentiels, relatifs aux établissements et services participant à la protection de l'enfance, nécessaires à la mise en œuvre de la loi du 2 janvier 2002 et en favoriser la diffusion ;
- développer l'utilisation des référentiels, dans des buts d'évaluation et de contrôle pour tenir compte de la réforme de l'Etat et de l'importance des compétences décentralisées dans la protection de l'enfance et de l'adolescence.

3.1.2 La mise en place de l'ONPE a été suivie, en 2007, par la création d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance

[272] La loi du 5 mars 2007⁷¹ prévoit la création, dans chaque département, d'un observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE), placé sous l'autorité du président du conseil général. Cet observatoire a pour mission, notamment, de recueillir, d'examiner et d'analyser les données relatives à l'enfance en danger dans le département puis de les transmettre à l'observatoire national de l'enfance en danger. La loi de 2007 organise un système de remontée de données des départements vers l'observatoire national.

[273] La composition pluri-institutionnelle des observatoires départementaux est prévue dès la loi de 2007. Elle est précisée dans le détail par décret⁷² et comprend une large représentation des

⁷¹ Article 16 de la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Article L.226-3-1 du CASF.

⁷² Article D226-3-2 du CASF, modifié par décret n°2017-1863 du 29 décembre 2017. L'ODPE est composé de représentants de l'Etat dans le département (préfet, inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'éducation nationale, directeur territorial de la PJJ), directeur départemental de la sécurité publique, commandant de groupement de

acteurs institutionnels et associatifs mettant en œuvre la politique de protection de l'enfance dans le département.

[274] Plus de dix ans après la loi de 2007, l'état des lieux de la mise en place des ODPE au 1^{er} décembre 2018, réalisé par ONPE⁷³, montre que 74 départements ont mis en place un ODPE, contre seulement 55 en novembre 2013⁷⁴.

Tableau 15 : Etat des lieux de la mise en place des ODPE au 1^{er} décembre 2018

Etat d'avancement	Nombre de départements
ODPE mis en place	74
Observation par un observatoire social	2
ODPE en construction	17
Pas d'ODPE prévu	7

Source : GIPED – 7^{ème} séminaire technique des ODPE – 29 janvier 2019

[275] Sur les 76 observatoires (ODPE et observatoire social), 10 n'ont aucune personne rattachée et 29 ne disposent que d'une seule personne, ce qui constitue un contraste saisissant au regard du nombre de membres institutionnels qui composent les ODPE.

[276] L'exploitation par l'ONPE du questionnaire adressé à l'ensemble des départements fait ressortir les éléments suivants relatifs aux ODPE :

- 66 % disposent d'une instance stratégique ;
- 53 % ont mis en place un comité technique ;
- 57 % disposent de commissions ou groupes de travail ;
- 28 ODPE ont des liens avec des universités dans le cadre de recherches ;
- 39 ODPE organisent régulièrement des conférences à destination des professionnels du département ;
- 43 ODPE produisent un rapport, dont 27 une fois par an.

gendarmerie) de représentants du département (président du conseil départemental, services mettant en œuvre la protection de l'enfance ou y concourant, notamment l'ASE, la PMI, le service social départemental), le directeur de l'agence régionale de santé, deux magistrats du siège dont un juge des enfants, un magistrat du parquet, le directeur de la CAF, le représentant de l'ordre des avocats spécialement formé pour représenter les enfants, des représentants d'associations concourant à la protection de l'enfance, des représentants de l'UDAF, de représentants du conseil de l'ordre des médecins, de représentants d'organismes et d'université délivrant des formations continues dans le domaine de la protection de l'enfance.

⁷³ Questionnaire adressé par l'ONPE à l'ensemble des directions Enfance-Famille, ainsi qu'aux responsables en charge de l'animation des ODPE

⁷⁴ Cour des comptes – Rapport public annuel 2014 – février 2014

3.1.3 Contrairement à l'ONPE, certains observatoires nationaux ne disposent d'aucune équipe dédiée à la production de données

[277] Contrairement à l'ONPE, composé d'une équipe pluridisciplinaire qui compte 19 personnes au 31 décembre 2018, soit 12,8 ETP et 11,6 ETPT, certains observatoires, comme l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), adossé à la DREES et l'observatoire national de la petite enfance (ONAP), adossé à la CNAF, ne disposent d'aucune équipe dédiée à la production de données. Ils se concentrent sur la recherche et ont recours à des appels d'offres, appels à projets ou conventions d'études et de recherches avec des universitaires. L'ONAP bénéficie de conventions de partenariat avec la CNAF, l'INSEE, la DREES, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, l'ACOSS. Ces conventions définissent les contributions des partenaires. Par ailleurs, ces observatoires disposent de crédits permettant de financer des appels d'offres ou appels à projets mais leurs productions restent limitées.

[278] Ainsi, l'ONPES, avec 3 ETP et près de 250 000 euros de crédits mis à disposition par la DREES, fait réaliser des travaux d'études, de recherche et d'évaluation. Il diffuse l'ensemble des informations recueillies sous la forme d'un rapport annuel sur la pauvreté et ses évolutions à destination du Premier ministre, du Parlement et de l'ensemble du public. Six rapports et travaux ont été publiés (2000, 2001-2002, 2003-2004, 2005-2006, 2007-2008, 2009-2010). Il publie depuis 2017 sur un rythme annuel une nouvelle revue appelés « *Les cahiers de l'ONPES* ». Par ailleurs, la lettre électronique de l'ONPES informe sur la vie de l'Observatoire et sur les résultats des études qui ont été menées et une *newsletter*, publiée en partenariat avec France Stratégie, recense les études et rapports qui concernent le champ de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'attention des acteurs publics, privés et associatifs, des chercheurs et des institutionnels.

3.2 L'ONPE a principalement orienté son activité vers la conduite d'études et le soutien à la recherche dans le domaine de la protection de l'enfance

[279] L'ONPE réalise des études qu'il publie essentiellement à travers des rapports et des dossiers thématiques. Il apporte par ailleurs son soutien à des travaux de recherche à travers des appels ouverts ou thématiques.

3.2.1 De multiples études et publications sont produites par l'ONPE

[280] Les études menées par l'ONPE, dont la qualité a été soulignée par les interlocuteurs de la mission, sont publiées sous son timbre. Elles prennent des formes très diverses⁷⁵ :

- chaque année, conformément à l'article L.226-6 du CASF, l'ONPE doit présenter au Gouvernement et au Parlement un rapport rendu public ;
- les rapports d'étude (un à deux par an), réalisent une étude approfondie sur un sujet, à partir de la littérature existante, de questionnaires et d'entretiens⁷⁶ ;

⁷⁵ PJ n°1 : Annexe 1 du douzième rapport au Gouvernement et au Parlement, relative aux rapport, dossiers et notes de l'ONPE - décembre 2017

⁷⁶ En 2018, « Etat des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE ». En 2019, « Penser petit : des politiques et des pratiques au service des enfants de moins de 6 ans confiés ».

- les dossiers thématiques (environ un par an ou tous les deux ans) rassemblent les contributions internes ou externes à l'ONPE sur une thématique donnée⁷⁷ ;
- les notes d'actualité (une à quatre par an), présentent sur un format relativement court d'une dizaine de pages, un rapide état des lieux sur un sujet donné⁷⁸ ;
- les revues de littérature (une à trois par an) permettent de valoriser les différents travaux réalisés et publiés sur un thème donné⁷⁹.

[281] Le programme annuel d'activité, dans ses grandes lignes, est approuvé par le conseil d'administration avant d'être adopté en assemblée générale.

[282] A titre d'exemple, le projet d'activité 2019 de l'ONPE validé par le conseil d'administration du 23 octobre 2018 porte sur les actions suivantes : « Finalisation des groupes de travail « Retour sur événements dramatiques » et « Mission de formation des ODPE » / Poursuite du travail sur les commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés / Plan d'accompagnement et d'action des départements sur le dispositif Olinpe / Renforcement des liens entre pratiques et recherche (Stratégie recherche de l'ONPE.) »

3.2.2 L'ONPE dispose d'un conseil scientifique, instance d'expertise, de conseil et de proposition en matière d'études et de recherches

[283] La composition, les missions et l'organisation du conseil scientifique de l'ONPE sont définis par l'article 48 de la convention constitutive du GIP. Si le conseil peut être consulté autant que de besoin par le directeur de l'ONPE, sur les questions relevant de sa compétence, son rôle principal consiste à instruire les dossiers de candidature en réponse à des appels à projet en matière d'études et de recherche. Ce conseil comprenait, jusqu'en novembre 2018, seize membres nommés par le conseil d'administration, sur proposition du directeur général du GIP, après avis du directeur de l'ONPE et examen du bureau : huit chercheurs français ou étrangers, choisis à titre personnel, connus pour leurs travaux dans le domaine de compétence de l'ONPE et huit représentants d'organismes commanditaires de recherches dans le domaine de la protection de l'enfance. Il s'agissait de :

- la direction générale de la cohésion sociale ;
- la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) ;
- l'institut national des études démographiques (INED) ;
- la mission de recherche droit et justice ;
- l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) ;
- la fondation de France ;
- l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des conseils généraux (ANDASS) ;
- l'observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS).

[284] Ni la DREES ni la DPJJ ne figuraient parmi la liste des organismes commanditaires de recherche. Lors de la réunion du 23 octobre 2018, les membres du conseil d'administration ont validé

⁷⁷ En 2017, « Mineurs non accompagnés : quels besoins et quelles réponses » et « La prise en compte du genre en protection de l'enfance ».

⁷⁸ En 2019, « Etat des lieux de la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance » et « Chiffres clés en protection de l'enfance portant sur l'année 2017 ».

⁷⁹ En 2016, « Les besoins fondamentaux de l'enfant et leur déclinaison pratique en protection de l'enfance ».

les demandes d'intégration au sein du conseil scientifique formulées depuis 2017 par la DREES et la DPJJ. Cette intégration, a donné lieu à une modification de l'article 48.1 de la convention constitutive du GIP, portant à vingt le nombre de membres du conseil scientifique (dix représentants d'organismes commanditaires de recherches et dix chercheurs). La mission note, comme l'a fait la représentante de la direction générale de la santé lors du conseil d'administration d'octobre 2013, qu'aucun médecin pédiatre n'est membre du conseil scientifique. La question se pose de l'ouverture du conseil scientifique à d'autres acteurs tels que la défenseure des enfants qui, par ailleurs, est membre du comité de suivi du SNATED et du conseil scientifique de la protection judiciaire de la jeunesse.

[285] L'avis du conseil scientifique est consultatif. Il est notamment chargé d'instruire les dossiers de candidature en réponse à « *l'appel d'offres annuel, en matière d'études et de recherche* », d'examiner, évaluer et le cas échéant classer les projets d'études, de recherche ou d'évaluation susceptibles d'être financés par l'ONPE ; il participe à l'accompagnement des recherches en cours et évalue les travaux achevés.

3.2.3 Le soutien à la recherche repose sur des appels à projets pilotés par le conseil scientifique

[286] Outre les travaux directement réalisés par l'équipe pluridisciplinaire de l'ONPE, l'observatoire lance chaque année des appels à projets en matière d'études et de recherche. Ces appels à projets sont de deux sortes : ouverts ou thématiques.

3.2.3.1 Le nombre d'appels à projets retenus et le budget qui y est consacré est très variable

[287] Ils sont qualifiés improprement d'« *appels d'offres ouverts* » et d'« *appels d'offres thématiques* » par le GIPED, ce qui peut porter à confusion avec une des procédures formalisées de passation de la commande publique qui s'impose à l'acheteur public lorsque la valeur estimée hors taxe du besoin est égale ou supérieure aux seuils européens. Dans ce cadre, l'appel d'offres, ouvert ou restreint, est la procédure par laquelle l'acheteur choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats⁸⁰.

[288] La convention constitutive du GIP⁸¹ précise que le conseil scientifique instruit les dossiers de candidatures en réponse à l'appel d'offres annuel, en matière d'études et de recherches. Il examine, évalue et le cas échéant classe les projets d'études, de recherches, ou d'évaluation, les projets d'aide à l'organisation de congrès, colloques, conférences de consensus, etc., susceptibles d'être financés par l'ONPE. La sélection et le financement des projets d'études et de recherches sont décidés par le conseil d'administration, sur proposition du directeur général du GIP, après avis consultatif du conseil scientifique.

[289] L'objectif de l'appel à projets ouvert « *est de développer l'étude de questions émergentes dès lors que leur approfondissement peut contribuer à éclairer l'action des intervenants ou des responsables techniques ou politiques exerçant dans le champ de la protection de l'enfance* ». Parmi les recommandations générales mentionnées dans l'appel à projets, on peut relever que « *ceux favorisant des expérimentations pratiques innovantes à partir d'une approche pluridisciplinaire seront également fortement appréciés* ». De même, « *les projets devront faire émerger des recommandations*

⁸⁰ Articles L2124-1 et L2124-2 du code de la commande publique.

⁸¹ Article 48.3 de la convention constitutive du GIPED du 22 novembre 2017

opérationnelles à partir des recherches conduites afin d'aider les décideurs publics à repérer les meilleurs pratiques en matière de protection de l'enfance ».

[290] En 2018, l'appel à projets thématique porte sur les « *continuités et ruptures en protection de l'enfance* ». L'ONPE a précisé à la mission que le choix des thématiques proposées par le conseil scientifique résulte de la convergence de divers facteurs, dont : l'observation du terrain, l'évolution des pratiques, l'actualité sociale et juridique, l'avis des partenaires tels que le CNPE, les données de littérature, les réflexions des réseaux internationaux.

Tableau 16 : Thématiques des recherches soutenues par l'ONPE depuis 2005

Année	Thème de l'appel à projet thématique
2005	Évaluations d'interventions et/ou de dispositifs de prévention de dépistage et de prise en charge dans le domaine de l'enfance en danger
2006	Les mineurs dits « incasables »
2007	Violences entre conjoints et protection de l'enfance
2008	La préparation des fins de mesure d'accueil physique et l'accompagnement des jeunes vers la vie adulte (16-21 ans)
2009	Les actions psycho-socio-éducatives en protection de l'enfance conduites en milieu ouvert ou ordinaire
2010	La santé des enfants accueillis au titre de la protection de l'enfance
2011	La place des familles et des enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance : entre discours et réalités
2012	La place de l'enfant au centre de la prise en charge et l'implication des parents dans les pratiques professionnelles de protection de l'enfance
2013	Maltraitance(s) en 2013 : Comprendre les évolutions (conceptuelles, cliniques, juridiques, professionnelles...) pour mieux y répondre
2014	Familles d'accueil, familles d'origine et enfants dans l'accueil familial
2015	Accéder à l'expression de l'enfant en protection de l'enfance
2016	Les personnes de référence en protection de l'enfance
2017	Le processus de prise de décision en protection de l'enfance
2018	Continuité et ruptures en protection de l'enfance
2019	La scolarisation des enfants en protection de l'enfance

Source : GIPED/ONPE

[291] Le budget du GIP comporte une ligne dédiée au financement de l'activité de recherche de l'observatoire, et notamment les appels à projets. Depuis 2005, le budget moyen dédié aux appels à projets est modeste, notamment au regard du budget dont dispose l'ONPES (cf. 3.1.3) : il s'élève à 114 396 euros par an, avec des variations significatives allant de 169 700 euros en 2014 à 66 131 euros

en 2017. Le nombre global de dossiers retenus varie entre 4 et 7 par an, à l'exception de l'année 2017 qui n'en comptait que 2, toutes formes d'appels d'offres confondus.

Tableau 17 : Evolution des appels à projets de 2005 à 2018

Année	AOO déposés	AOO retenus	Budget (€) AOO	AOT déposés	AOT retenus	Budget (€) AOT	Budget (€) global
2005	7	3	42 000	4	3	56 000	98 000
2006	6	2	53 725	11	5	70 682	124 407
2007	12	1	29 900	9	4	55 993	85 893
2008	8	2	23 000	9	5	105 000	128 000
2009	12	4	75 100	4	3	68 000	143 100
2010	7	2	41 184	7	3	102 863	144 047
2011	8	3 (2 ont abouti)	76 663	13	2	61 359	138 022
2012	12	3	63 760	8	3	76 239	140 000
2013	13	2	39 205	9	2	56 010	95 215
2014	18	4	110 570	7	2	58 611	169 181
2015	10	3 (2 ont abouti)	43 700	10	2	63 000	106 700
2016	10	3 (2 ont abouti)	65 174	5	1	8 800	73 974
2017	7	1 (aucun n'a abouti)	21 914	5	1	44 216	66 131
2018	7	3	77 886	3	1	10 990	88 877
Total			763 781			837 763	1 601 547

Source : GIPED/ONPE

[292] Les responsables scientifiques de ces projets sont pour la grande majorité différents pour chaque projet. Depuis 2005, selon les informations transmises par l'ONED, sur près de 65 responsables scientifiques ayant conduit des projets, un seul est intervenu sur quatre projets, trois sont intervenus sur trois projets et neuf sont intervenus sur deux projets.

3.2.3.2 Le conseil scientifique organise la sélection des projets de recherche soutenus par l'ONPE

[293] Les procédures relatives au choix de la thématique des appels à projets, à leur diffusion, à la présélection puis à la sélection des projets retenus sont définies à l'article 10 du règlement intérieur du conseil scientifique de l'ONPE.

[294] « *Le choix de la thématique de l'appel d'offres annuel de l'ONPE fait partie intégrante du travail de définition des orientations stratégiques de l'ONPE en matière de recherche. Il est défini par le Conseil scientifique parmi les propositions des membres du Conseil scientifique ou du Directeur de l'ONPE. L'avis du Conseil scientifique est consultatif. Les décisions de sélection et de financement des projets d'études et recherches relèvent du Conseil d'administration sur proposition du Conseil scientifique* ».

[295] L'examen des dossiers de candidature comporte une phase de présélection des dossiers. Chaque dossier est examiné par deux membres rapporteurs désignés par le directeur de l'ONPE chargés de donner un avis lors d'une séance de présélection. Au cours de cette séance, les membres du conseil retiennent les dossiers qui pourront être examinés lors de la séance de sélection.

[296] Les dossiers retenus lors de la première séance du conseil font l'objet d'un nouvel examen par les mêmes rapporteurs que pour la phase de présélection. Une deuxième séance du conseil est prévue pour la sélection finale des dossiers. Les candidats sont auditionnés pour présenter le projet puis répondre aux questions des membres du conseil.

[297] « *Un avis motivé synthétisant l'avis du Conseil scientifique sur chacun des dossiers déposés en réponse à l'appel d'offres est transmis dans les meilleurs délais au responsable scientifique de chacune des équipes ayant transmis un dossier éligible, quelles que soient les suites accordées par le Conseil scientifique à sa demande. L'avis motivé envoyé aux équipes est signé par le Président du Conseil scientifique et ne comporte pas les noms des rapporteurs. Les rapporteurs doivent remettre par écrit à l'ONPE pour archivage leur propre avis motivé sur chacun des dossiers qu'ils ont eu à examiner* ».

[298] Le directeur de l'ONPE, en lien avec le directeur général, propose pour approbation au conseil d'administration les recherches retenues par le conseil scientifique dans le cadre des appels à projets annuels⁸².

[299] Si un processus de sélection en deux phases est pertinent et répond à des standard internationaux, la mission s'interroge sur ce qui distingue réellement les deux étapes au regard du règlement intérieur du conseil scientifique.

[300] A titre de comparaison, l'agence nationale de la recherche (ANR) a mis en place un processus d'évaluation et de sélection des projets en deux phases, qui s'inspire de ceux utilisés dans les autres grands pays industrialisés :

[301] « *Les porteurs de projets soumettent à l'ANR, sur le site internet prévu à cet effet, une simple pré-proposition de cinq pages, limitée à trois pages à compter de l'exercice 2017. Ils disposent pour ce faire de huit semaines (hors périodes de vacances) à compter de la date de publication de l'appel à projets.*

[302] *Ces pré-propositions font l'objet d'une première évaluation par des experts, à l'issue de laquelle seuls 30 à 40 % des projets sont invités à soumettre une proposition détaillée (ce taux varie en fonction des années de programmation et de l'instrument de financement).*

[303] *Ce n'est donc que dans un second temps que les chercheurs dont les pré-propositions ont été retenues par les évaluateurs déposent sur le site internet dédié une proposition détaillée de trente pages de leur projet de recherche, limitée à vingt pages à compter de l'exercice 2017. Comme lors de la première phase, ils disposent de huit semaines (hors périodes de vacances) pour déposer ce document.*

⁸² Article 35 de la convention constitutive du GIPED.

[304] *Ces propositions sont à nouveau évaluées par des experts, puis discutées et classées par les comités d'évaluation scientifiques de l'ANR. Les projets retenus sont alors publiés sur le site internet de l'ANR et deviennent éligibles aux financements qu'ils ont remportés.* »⁸³

[305] Le règlement intérieur du conseil scientifique contient, dans son article 9 consacré aux règles déontologiques, des dispositions destinées à prévenir les éventuels conflits d'intérêt. Lorsqu'un projet implique un collègue membre du même laboratoire ou de la même équipe qu'eux ou un de leurs proches, les membres du conseil doivent en informer le président afin que le conseil puisse se prononcer. En cas de conflit d'intérêt reconnu, le membre concerné ne peut pas prendre part à l'instruction ni aux délibérations relatives au dossier en cause. Si le conflit implique personnellement le membre du conseil, il ne pourra pas assister à l'examen du dossier.

3.2.3.3 Le projet stratégique de recherche de l'ONPE pour la période 2019-2021 devrait être en cohérence avec les avis du CNPE

[306] Le conseil d'administration a validé, le 23 octobre 2018, la stratégie de recherche de l'observatoire pour la période 2019-2021, élaborée à sa demande par l'ONPE, en concertation avec le président du conseil scientifique. Le projet stratégique, après avoir dressé un état des lieux des travaux de l'ONPE, souhaite maintenir la publication une fois par an des appels à projets et propose quelques orientations nouvelles :

- favoriser le développement d'approches mixtes et la multidisciplinarité pour les travaux de recherche ;
- valoriser les travaux de l'ONPE en participant à des appels à communication de manifestations scientifiques ;
- engager l'expertise des membres du conseil scientifique sur les données chiffrées produites par l'ONPE.

[307] Les principales évolutions concernent la composition du conseil scientifique décrite supra (3.2.2) et ses contours d'action. L'ONPE souhaite que la définition des perspectives de recherche intervienne après un échange avec les acteurs institutionnels, associatifs et les chercheurs.

[308] Dans un souci de cohérence avec les orientations stratégiques au niveau national, la programmation des études et recherches devrait reposer sur une analyse préalable de besoins exprimés à travers les avis du CNPE. C'est un des axes de travail fixé pour les prochaines années à la commission amélioration des connaissances et développement de la recherche en protection de l'enfance du CNPE, animée par l'ONPE.

[309] En conclusion, la mission considère que l'ONPE devrait se positionner davantage en animateur d'études et de recherche en protection de l'enfance qu'en producteur d'études et de multiples publications :

- en concentrant ses moyens humains sur la définition et l'animation de programmes de recherche ;
- en se concentrant sur la rédaction de synthèses à partir d'études confiées à des chercheurs ;
- en augmentant le budget dédié au financement de programmes de recherche.

⁸³ Rapport d'information du Sénat n°684 (2016-2017) de Michel Berson, fait au nom de la commission des finances, déposé le 26 juillet 2017

[310] Les objectifs et méthodes de l'ONPE doivent être clarifiés sur ce point et ses moyens réorientés en ce sens.

3.2.4 L'ONPE diversifie les modes de diffusion des connaissances au profit des acteurs de la protection de l'enfance

[311] Au-delà de la production d'études et de recherches, l'ONPE diversifie les modes de diffusion de l'information et des connaissances au profit des acteurs de la protection de l'enfance, et notamment des observatoires départementaux.

[312] L'observatoire national organise chaque année, en janvier, un séminaire technique des ODPE, contribuant ainsi à animer le réseau des observatoires départementaux. Il s'agit de renforcer les échanges entre l'ONPE et les départements. Le séminaire du 29 janvier 2019 portait principalement sur le dispositif de transmission de données Olinpe (observation longitudinale, individuelle et nationale en protection de l'enfance), les chiffres en protection de l'enfance et l'état des lieux de la mise en place des ODPE en 2018.

[313] Des journées d'études organisées en moyenne deux fois par an, en partenariat avec d'autres organismes (universités ou associations), contribuent à diffuser les connaissances sur différentes thématiques en protection de l'enfance.

[314] Par ailleurs, « *La Lettre de l'ONPE* », courrier mensuel diffusé en ligne, permet à plus de 2000 abonnés de recevoir des informations sur l'actualité du champ de la protection de l'enfance (agenda, recherches, journées d'études, publications).

[315] Le site internet de l'ONPE est un site ressource qui permet, outre la diffusion de ses productions, d'assurer une veille documentaire et de partager les informations disponibles en matière de protection de l'enfance.

3.3 La publication de données chiffrées pâtit d'une absence de mesure standardisée et d'un manque d'orientations stratégiques au niveau national

[316] L'ONPE assure un travail de collecte et d'analyse de données chiffrées concernant l'enfance en danger et la protection de l'enfance. Les principales sources de données sont la DREES, l'INSEE, les départements et le ministère de la justice. Ce travail de collecte de données, dispersées auprès de multiples acteurs, lui permet de publier régulièrement des points de situation sous forme de rapports (rapport annuel sur les pupilles de l'Etat) ou de notes d'actualité sur la population des enfants suivis en protection de l'enfance ou sur les chiffres clés de la protection de l'enfance.

3.3.1 Les données chiffrées nationales en protection de l'enfance sont éparées

[317] Le manque de données chiffrées est régulièrement mis en avant en matière de protection de l'enfance. Pour tenter d'objectiver cette situation, l'ONPE a réalisé, en mars 2019, un recensement des différentes sources de données existantes.

Tableau 18 : Sources de données existantes

Source	Nature des données	Commentaires
Données d'enquêtes	Données rétrospectives , déclaratives, résultat d'un questionnement à un moment précis	Certaines comportent des questions sur la protection de l'enfance; Elles sont le résultat d'un questionnement à un moment donné. Idéalement, il faudrait pouvoir les reproduire régulièrement mais cela nécessite un coût important
Données du SNATED	L'unité d'observation est l'appel téléphonique, données déclaratives au périmètre restreint aux situations gérées par le SNATED	L'unité d'observation est l'appel téléphonique même si depuis 2015, il est possible d'identifier les enfants qui font l'objet de plusieurs appels. Les informations recueillies se situent en amont de la prestation administrative ou mesure judiciaire mise en place
Le ministère de la justice (DACG)	Nb de mineurs ayant fait l'objet de la saisine d'un juge des enfants en protection de l'enfance au cours d'une année. Nb de mineurs en assistance éducative issus des tableaux de bord des tribunaux pour enfants au cours d'une année	
Le ministère de la justice (DPJJ)	Nb de mesures financées par la Justice en cours au 31/12.	
Service statistique ministériel de la sécurité intérieure	Données relatives aux crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie : Nb de plaintes déposées pour violences physiques et violences sexuelles chez les mineurs ; Nb de décès de mineurs de mort violente au sein de la famille.	Concernent uniquement les crimes et délits « révélés ».
DREES	L'enquête annuelle de la DREES sur les bénéficiaires de l'ASE: Nb d'enfants suivis par département au 31/12.	Chiffre global, ne permet pas le suivi des enfants. Périmètre restreint aux mesures financées par le département, hors TISF
ONPE	L'estimation annuelle du nombre d'enfants suivis en protection de l'enfance	Au 31 décembre de chaque année est réalisée par l'ONPE et calculée à partir de différentes sources de données dont l'enquête annuelle de la DREES. Il s'agit d'un chiffre global qui ne permet pas le suivi des enfants dans le temps.

l'enquête annuelle de l'ONPE sur les Pupilles de l'Etat	Nb d'enfants avec le statut de pupille de l'Etat au 31/12.	Enquête exhaustive mais ne concerne que les mesures de pupilles
---	--	---

Source : ONPE

3.3.2 L'absence de mesure standardisée ne permet pas l'agrégation des différentes sources de données

[318] Le comité des droits de l'enfant de l'ONU a émis à plusieurs reprises des recommandations relatives à la collecte des données concernant l'enfance vis-à-vis de la France⁸⁴. « *Le Comité prend note de la création d'un système centralisé de collecte et de suivi des données qui recueille des informations relatives aux enfants à risque, à savoir l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED). Toutefois, il reste préoccupé par le processus de collecte de données provenant de secteurs différents et se demande si les différentes sources utilisent une méthode uniforme d'évaluation et de description des données*⁸⁵ ». Il précise par ailleurs : « *Le Comité prend note des informations fournies par l'État partie dans ses réponses écrites, note avec préoccupation qu'on ne dispose toujours pas de données fiables et ventilées sur de nombreux aspects visés par la Convention et que les statistiques publiques restent fragmentaires et insuffisantes* ».

[319] Dans son onzième rapport au Gouvernement et au Parlement⁸⁶ remis en 2016, l'ONPE indique que « *les données ne portent pas sur le même phénomène, les mêmes populations, dans la même temporalité, et ne répondent pas toujours aux mêmes modes de calcul* ». « *La multiplicité des méthodes utilisées dans les enquêtes ayant trait à la protection de l'enfance conduit à une absence de mesure standardisée, ce qui rend difficile voire impossible l'agrégation de ces différentes sources de données* ». Or, comme le souligne l'ONPE, c'est la complémentarité de ces indicateurs qui doit permettre la bonne conduite des politiques publiques.

[320] Dans cette perspective, l'ONPE a émis 33 préconisations « *pour qualifier les informations et les rendre comparables* », lorsqu'elles portent sur des populations ou des phénomènes qui peuvent se comparer. Ces préconisations, nombreuses et très hétérogènes, ne consistent pas en de simples modifications de mode de calcul ou de définition des données saisies. Il peut s'agir de rappels aux définitions figurant dans le code de l'action sociale et des familles ou de recommandations générales sur l'application des lois, telles que la préconisation 30 : « *de manière générale les départements doivent se conformer à la loi et aux décrets en vigueur à la date de remontée des données* ». Plusieurs renvoient à des travaux ultérieurs qui devront être menés par des groupes de travail, ce qui ne permet pas d'espérer une solution rapide. La préconisation 19, plus opérationnelle, renvoie à l'exploitation nationale des éléments recueillis sur les informations préoccupantes dans l'enquête annuelle de la DREES sur les bénéficiaires de l'ASE.

[321] L'absence de définition partagée des données ainsi que l'absence de fiches d'indicateurs ne permettent pas d'agréger les informations transmises par les départements ni de bâtir un cadre

⁸⁴ La France a ratifié la convention internationale des droits de l'enfant en 1990. Elle doit donc rendre un rapport au comité des droits de l'enfant de l'ONU tous les cinq ans. Ce rapport est examiné par le comité qui auditionne les pays signataires et produit ses observations finales.

⁸⁵ ONU (2016), Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, CRC/C/FRA/CO/5 ; ONU (2009), Observations finales concernant les troisième et quatrième rapports périodiques de la France, CRC/C/FRA/CO/4.

⁸⁶ Enfants en (risque de) danger, enfants protégés : quelles données chiffrées ? Onzième rapport au Gouvernement et au parlement, octobre 2016.

d'analyse fiable. Il n'est pas pertinent de faire remonter des données pour produire des analyses tant que ces données ne répondent pas à une définition commune (*cf. supra* 2.5.2).

3.3.3 La production de chiffres clés devrait répondre à des orientations stratégiques nationales

[322] Dans le cadre des travaux de la commission amélioration des connaissances et développement de la recherche en protection de l'enfance du CNPE, animée par l'ONPE, l'un des axes de travail prioritaires retenus pour la première année de fonctionnement de cette institution consiste à « *Proposer des données prioritaires à recueillir pour mieux connaître et piloter la politique publique de protection de l'enfance (dans le domaine de la santé, dans le domaine du repérage des maltraitances, dans le domaine de la prise en charge, dans le domaine budgétaire...)* ». Quatre chiffres clés ont été retenus par la commission en septembre 2017 :

- le nombre de mineurs et de jeunes majeurs suivis en protection de l'enfance ;
- le nombre de mineurs ayant fait l'objet de la saisine d'un juge des enfants en protection de l'enfance ;
- le nombre de mineurs décédés de mort violente au sein de la famille ;
- les dépenses en protection de l'enfance.

[323] Ils ont été publiés par la note d'actualité ONPE/DREES relative aux « chiffres clés en protection de l'enfance » en janvier 2018. Les sources de données utilisées sont les suivantes :

- Drees, Enquête Aide sociale auprès des départements ;
- Ministère de la Justice, Activité civile des tribunaux pour enfants en 2016 ;
- Ministère de la Justice, Nombre de jeunes présents au 31 décembre 2016 en placement et milieu ouvert civils ;
- Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), Estimations de population au 1er janvier 2016 (résultats provisoires arrêtés fin 2016).

[324] Ce type de démarche, consistant à identifier des données stratégiques nationales est récent. Il doit être encouragé, généralisé, et donner lieu à l'élaboration d'orientations stratégiques en matière de production de données, en particulier à l'appui de la stratégie nationale en cours d'élaboration. Le GIPED est dans cette perspective l'outil technique partagé par l'ensemble des acteurs, susceptible de faire émerger un consensus.

3.3.4 L'articulation entre le GIPED et la DREES doit être redéfinie

[325] Les constats formulés par la Cour des comptes en 2009⁸⁷ restent largement d'actualité : « *en 2008, le budget de l'observatoire était de 1,3 M€ et il comptait 17 salariés, dont trois démographes et un spécialiste de la gestion de systèmes d'information, alors même que la loi du 5 mars 2007 a élargi ses missions et accru de façon importante son rôle opérationnel en matière de collecte de statistiques* ». Presque 10 ans après, au 31 décembre 2018, les effectifs de l'ONPE s'élèvent à 19 personnes, pour 12,8 ETP et 11,62 ETPT. La Cour posait donc la question de la redéfinition des missions et des moyens du GIPED : « *trop petit pour les statistiques s'il ne se joint pas à la DREES ou même à l'INSEE, trop dénué de moyens pour animer une politique d'études, trop peu ambitieux pour amorcer une comparaison des*

⁸⁷ Cour des comptes - Rapport public thématique « La protection de l'enfance » - octobre 2009

politiques de protection de l'enfance, le GIPED, dont tout démontre la nécessité, reste au milieu du gué. Il conviendrait qu'il acquière une autre dimension ».

[326] Le sujet de l'articulation des activités statistiques de l'ONPE avec la DREES n'est pas tranché. Malgré les recommandations répétées de la Cour des comptes en 2009 et 2014⁸⁸, le renforcement de la coopération entre l'ONPE et la DREES ne figure pas dans la convention annuelle d'objectifs conclue entre le GIP et l'Etat.

[327] La question de l'adéquation des moyens de l'ONPE à ses missions est d'autant plus importante qu'en 2019, le dispositif d'observation longitudinale, individuelle et nationale en protection de l'enfance (Olinpe) mis sur pied pour assurer la mission de recueil d'informations individuelles sous forme anonyme pour améliorer la connaissance du parcours des enfants suivis en protection de l'enfance, n'est toujours pas opérant (*cf. infra* 3.4).

[328] Le partenariat avec la DREES, dont le cœur de métier est la production de statistiques publiques, devrait être renforcé afin de lui confier toute la production de données statistiques. Dans cette perspective, l'ONPE animerait le travail des acteurs pour faire émerger le besoin et formaliserait cette expression du besoin⁸⁹, la DGCS étant en charge de sa validation. La DREES produirait les statistiques et publierait les séries longues. L'exploitation et l'analyse des données pour des publications spécifiques ferait l'objet d'un programme de travail formalisé entre le GIPED et la DREES.

[329] Cette orientation suppose que la DREES dispose des moyens suffisants⁹⁰.

Recommandation n°7 : Confier au GIPED l'animation d'une réflexion sur des orientations stratégiques nationales en matière de production de données, articulées avec les orientations de la politique de protection de l'enfance

Recommandation n°8 : Transférer à la DREES la production des données statistiques sur la protection de l'enfance

3.4 Un dispositif de transmission des données relatives à l'enfance en danger a été prévu par la loi de 2007 mais il n'est toujours pas opérationnel

[330] La loi du 5 mars 2007 prévoit la transmission des données relatives à l'enfance en danger par chaque département à l'ONPE par les observatoires départementaux. Les modalités de transmission, définies par décret en février 2011, organisent un dispositif d'observation longitudinal, individuelle et national en protection de l'enfance (Olinpe), piloté par l'ONPE.

3.4.1 Le dispositif de transmission des informations par les départements, instauré par la loi de 2007, n'a été formalisé par décret qu'en 2011 puis modifié en 2016

[331] Les modalités de transmission de ces informations n'ont été fixées par décret qu'en 2011⁹¹. *« Cette transmission a pour objet, d'une part, de contribuer à la connaissance de la population des*

⁸⁸ Cour des comptes - Rapport public annuel 2014 - février 2014

⁸⁹ Un enjeu majeur de ce travail d'animation sera de trouver avec les départements l'équilibre entre les besoins nationaux de connaissance et les besoins locaux de pilotage, sachant qu'in fine ne seront exploitables que des données que les acteurs de terrain auront saisies parce qu'ils sont convaincus qu'elles leur sont utiles.

⁹⁰ Actuellement, la DREES dispose de 1,5 ETP sur la protection de l'enfance.

⁹¹ 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.

mineurs en danger ainsi qu'à celle de l'activité des cellules départementales prévues à l'article L. 226-3 et des services de protection de l'enfance et, d'autre part, de faciliter l'analyse de la cohérence et de la continuité des actions mises en œuvre au bénéfice des mineurs et de leur famille au titre de la protection de l'enfance ».

[332] Le décret dresse la liste de 129 informations devant être transmises sous forme anonyme. Il précise que, dans la perspective de leur transmission ultérieure, ces informations *« sont renseignées à l'occasion, notamment, d'un changement relatif à la situation du mineur portant sur l'évaluation de sa situation, sur les prestations d'aide sociale à l'enfance ou sur les mesures de protection de l'enfance dont il bénéficie. Elles font l'objet d'une extraction informatique annuelle ».*

[333] La loi du 14 mars 2016 et son décret d'application du 28 décembre 2016⁹² viennent modifier et préciser le périmètre d'observation qui concerne dorénavant les prestations administratives (hors aides financières) et les mesures judiciaires en protection de l'enfance (et non plus sur les IP). La liste des informations à transmettre est réduite à 105 données (cf. pièce jointe n°1).

[334] Par ailleurs, la loi de 2016 prévoit également la transmission d'informations relatives à l'enfance délinquante, pour laquelle un décret d'application est en cours d'élaboration par la DPJJ, ce qui devrait permettre, lorsque les données prévues par le décret de 2016 seront disponibles, d'apparier les données de protection de l'enfance à celles de la justice pour mineur. La DPJJ prévoit une mise en œuvre de son système d'information relatif aux mesures judiciaires en protection de l'enfance courant 2020.

[335] Le dispositif Olinpe vise :

- l'observation des parcours des enfants ;
- le chaînage dans le temps et dans l'espace des informations ;
- l'amélioration de la connaissance au niveau départemental et national des enfants relevant du dispositif de protection de l'enfance et de leurs parcours

[336] Le décret de 2016, comme celui de 2011, prévoit les conditions d'anonymisation. Celle-ci est *« réalisée à partir du prénom, du mois et de l'année de naissance du mineur ou du jeune majeur, ainsi que du nom patronymique de la mère du mineur ou du jeune majeur. Un procédé de cryptage informatique irréversible garantit l'anonymat de l'identité du mineur ou du jeune majeur, des responsables légaux du mineur et de toute autre personne ayant eu à connaître la situation du mineur ».* *« La présentation des résultats du traitement de ces données par les observatoires départementaux de la protection de l'enfance et par l'Observatoire national de la protection de l'enfance ne permet pas l'identification, directe ou indirecte, des personnes concernées ».*

[337] Le premier rapport de l'ONPE dédié au dispositif Olinpe en février 2018, rappelle que ce dispositif *« répond donc à une obligation légale dont l'objectif principal est d'améliorer la connaissance, à un niveau départemental et national, de la population des mineurs et jeunes majeurs suivis en protection de l'enfance et des phénomènes de mise en danger de ceux-ci ».* Il implique les départements, leurs éditeurs de logiciels et l'ONPE.

⁹² 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 l'enfance en danger.

[338] La liste des informations qui figure dans le décret d'application de la loi de 2016 a été établie par un groupe de travail qui s'est attaché à ne procéder qu'aux modifications strictement nécessaires pour une adaptation au nouveau périmètre défini par la loi. Sur les 129 variables figurant dans le décret de 2011, 41 ont été conservées, 40 ont été supprimées et 16 ont été ajoutées.

[339] Comme le souligne l'ONPE, « l'ensemble de ces variables permet de renseigner toutes les situations rencontrées, mais aucune situation ne nécessite de remplir 105 variables ».

3.4.2 Le dispositif Olinpe n'est toujours pas opérationnel douze ans après sa création

[340] Instauré en 2007, défini en 2011 puis modifié en 2016, le dispositif Olinpe n'a jusqu'à présent pas abouti, les remontées de données par les départements étant insuffisantes.

3.4.2.1 Plus de la moitié des départements n'ont jamais transmis de base de données à l'ONPE

[341] Les départements ont engagé le paramétrage de leur système d'information pour qu'il prenne en compte les données prévues par le décret de 2011. En 2016, avant que ce dispositif n'ait eu le temps de fonctionner, la liste des informations demandées aux départements a été modifiée. Le paramétrage des systèmes d'information doit donc à nouveau être modifié.

[342] Jusqu'à présent, seuls 44 départements ont été en mesure de transmettre au moins une base de données depuis 2012, quel que soit le logiciel utilisé. Les données concernées par le décret de 2016 se trouvent normalement dans les modules relatifs à l'aide sociale à l'enfance des systèmes d'information des départements. L'extraction de ces données doit permettre leur transmission à l'ONPE.

Tableau 19 : Transmission des bases de données à l'ONPE

Année concernée par les données	Nombre de bases transmises	Observations
2011	5	
2012	11	
2013	28	
2014	29	
2015	23	Des bases font encore l'objet de transmissions
2016	14	Au 15 novembre 2017

Source : ONPE (premier rapport dédié au dispositif Olinpe – février 2018)

Encadré 3 : Logiciels utilisés par l'ASE (situation au 1^{er} janvier 2016)

Type de logiciel	Nombre de départements
IODAS GFI	38
SOLIS-InfoDB	36
GENESIS – Sirius	10
Autres (dont logiciel interne)	9
IMPLICIT-InfoDB	5
Aucun logiciel spécifique	3

Source : ONPE

3.4.2.2 Les bases de données transmises par les départements sont incomplètes

[343] Les informations visées par le décret de 2016, pas plus que ne l'étaient celles visées par le décret de 2011, ne sont pas toutes disponibles dans les logiciels des départements.

Encadré 4 : La saisie des informations dans les départements

« L'analyse des réponses des 72 questionnaires envoyés aux départements dans le cadre du plan d'action montre que 20 départements ont déclaré avoir connaissance de l'ensemble des informations concernant les enfants et leurs prestations/mesures conformément au décret du 28 février 2011.

Dans la majorité des départements, ce sont les travailleurs sociaux qui recueillent ces éléments, mais ceux-ci ne sont pas toujours saisis dans le logiciel métier, notamment parce que les champs et items ne sont pas tous prévus dans l'outil. Seuls 25 départements disposent d'un logiciel métier proposant un champ de saisie pour toutes les informations visées par le décret du 28 février 2011 (principalement Solis). Pour d'autres départements, il se peut que l'ensemble des modules n'aient pas été livrés, et que toutes les occurrences requises ne puissent alors être saisies, principalement les informations sur la scolarité, l'emploi, le logement, les ressources, le cadre familial et social du mineur, et la nature du danger.

Lorsque les champs de saisie sont prévus dans le module (partiellement ou totalement), 31 départements déclarent saisir plus de la moitié des informations contre 14 départements qui déclarent en saisir moins de 25 %.

Source : ONPE (Premier rapport dédié au dispositif Olinpe – Février 2018)

[344] Le bon fonctionnement du dispositif Olinpe suppose que :

- les logiciels permettent la saisie de toutes les informations nécessaires et leur extraction vers l'ONPE ;
- les informations nécessaires soient effectivement saisies dans les logiciels de gestion au lieu d'être consignées dans des dossiers papiers, ce qui montre la nécessité d'un travail de fond sur les méthodes de travail, notamment en matière d'évaluation de la situation individuelle des enfants (cf. infra).

3.4.2.3 L'insuffisance de données transmises et l'absence de définition des données ne permettent pas de présenter des indicateurs départementaux offrant une vue d'ensemble du suivi en protection de l'enfance

[345] Dans le but de disposer d'indicateurs regroupés dans des tableaux de bord départementaux, facilement interprétables et offrant une vue d'ensemble du suivi en protection de l'enfance dans chaque département, l'ONPE a identifié les données nécessaires au sein des bases départementales transmises dans le cadre d'Olinpe.

[346] On peut regretter qu'aucune fiche d'indicateur ni aucune définition des données figurant dans la liste annexée au décret de 2011 puis à celui de 2016 ne permettent de travailler sur des éléments fiables.

[347] En octobre 2016⁹³, l'ONPE indique que sur les 28 bases de données 2014 transmises en 2015 et 2016, seules 16 sont exploitables pour construire des tableaux de bord synthétiques. Aujourd'hui, seuls 13 tableaux de bord ont été produits pour 28 bases reçues concernant les données 2015 et 2 tableaux de bord ont été produits pour 22 bases reçues concernant les données 2016.

[348] De surcroît, comme le précise l'ONPE, les « *transmissions partielles d'informations dans les bases de données départementales ainsi que les contextes locaux hétérogènes en termes de pratiques dans le domaine de la protection de l'enfance expliquent donc en partie les larges différences apparaissant dans les résultats* ». Ainsi, les indicateurs sont difficilement interprétables et ne sont pas comparables entre départements.

3.4.3 Un dispositif d'accompagnement des départements a été engagé récemment par l'ONPE

3.4.3.1 Une première tentative d'amélioration du dispositif de transmission des informations a été engagée dès 2013 à travers une démarche de consensus mais sans succès notable

[349] Partant du constat que le dispositif national d'observation montre des faiblesses, une « *démarche de réflexion et d'expertise en vue d'un consensus sur le périmètre de l'observation de la population prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance* » a été engagée par un comité d'experts à l'initiative du GIPED, des services de l'Etat et de l'assemblée des départements de France. Comme le rappelle le rapport remis le 2 juillet 2013, « *ce retard est d'abord imputable à la longue élaboration du texte encadrant la mise en œuvre des modalités de recueil et de transmission des informations. Le décret organisant ce processus n'a été rendu public qu'en février 2011 après une longue procédure impliquant les professionnels, les départements et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil)* ».

[350] Pour le comité d'experts, si « *des difficultés existent quant à la définition du périmètre de l'observation, les auditions montrent qu'un consensus sur cette définition peut être assez aisément élaboré* ». Mais il estime que « *ce n'est finalement pas tant le périmètre de l'observation qui pose problème, que l'organisation des variables proposées à l'observation et l'interprétation de la notion d'information préoccupante comme entrée dans le système d'information* ».

⁹³ Onzième rapport au Gouvernement et au parlement – octobre 2016 (*op. cit.*).

[351] Le comité a formulé douze propositions destinées à permettre une relance du « *dispositif sur lequel tous s'accordent à reconnaître qu'il n'est qu'un outil, mais essentiel, au service d'une finalité : la protection des enfants et des jeunes* ». Ainsi, la démarche de consensus n'a pas remis en cause le bien-fondé du dispositif Olinpe. Une partie des préconisations du rapport visait à reclasser les variables identifiées par le décret de 2011 en quatre groupes :

- les variables prioritaires, immédiatement accessibles, décrivant la population et les mesures mises en œuvre (Groupe 1) ;
- les variables relatives à l'environnement de l'enfant (Groupe 2) ;
- les variables nécessitant le recueil d'informations provenant d'autres acteurs, nécessitant un croisement de données ou un recueil approfondi (Groupe 3) ;
- les variables contestées soit pour leur pertinence soit pour la fiabilité de leur recueil (Groupe 4).

[352] Un classement en ce sens a été proposé par la DREES et l'ONPE mais n'a pas été repris par le groupe de travail sur le décret de 2016 qui estimait que faire des propositions de classement dans un décret aurait introduit un risque de renoncement aux variables non prioritaires.

3.4.3.2 Un plan d'action pour améliorer le dispositif de remontées d'information a été lancé en décembre 2016

[353] En 2016, le dispositif de remontée d'informations en protection de l'enfance montre toujours d'importantes faiblesses, moins d'une trentaine de départements ayant transmis au moins une base de données depuis l'origine du dispositif et celles-ci ne sont que partielles. Pour améliorer et accompagner le dispositif, un plan d'action a été présenté à l'ADF, à l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS) et à l'association nationale des directeurs de l'enfance et de la famille (ANDEF) par le cabinet de la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes le 15 décembre 2016.

[354] Ce plan d'action consiste à :

- réaliser un diagnostic de la mise en œuvre du dispositif à partir d'un questionnaire adressé aux départements en décembre 2016 dans le but d'identifier les obstacles, besoins et leviers éventuels ;
- bâtir des actions pour accompagner l'ONPE et les départements et renforcer la remontée des informations.

[355] Après retour et exploitations des questionnaires auxquels 72 départements ont répondu, trois grandes catégories de difficultés ont été identifiées⁹⁴ :

- des difficultés relatives au manque de connaissance et au sens global de la démarche, des réticences portant sur le recueil et la saisie des informations ;
- des difficultés liées au paramétrage et à la mise à jour des logiciels, ainsi que l'utilisation du module d'extraction, voire même l'absence d'achat du module ODPE/ONPE ;
- l'organisation des services des départements, le manque de moyens humains.

⁹⁴ « Note d'actualité – Dispositif Olinpe : quels sont les difficultés et les besoins exprimés par les départements sur le dispositif de transmission des informations en protection de l'enfance ? » – ONPE - juin 2017

[356] Les informations concernant le cadre de vie social, scolaire et familial du mineur ne sont que très rarement renseignées, contrairement à celles portant sur les décisions, mesures et interventions. Cette situation est extrêmement préoccupante au regard de l'établissement annuel ou semestriel d'un rapport sur la situation de l'enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative, prévu par l'article L.223-5 du CASF⁹⁵. Ce rapport doit notamment permettre de vérifier la mise en œuvre du projet pour l'enfant et l'évolution de sa situation personnelle, de santé, scolaire, familiale ou sociale, sans se limiter à son statut à l'aide sociale à l'enfance. Cette avancée importante de la loi du 14 mars 2016 doit pouvoir être documentée à partir du dossier informatisé de l'enfant, et non principalement à partir de dossiers papier ne permettant pas la traçabilité et la continuité de l'action du service, ni le respect des droits de l'enfant accueilli.

[357] Au-delà des enjeux techniques des systèmes d'information, la réussite d'Olinpe est liée à l'appropriation par les équipes de terrain de cette avancée de la loi du 14 mars 2016.

[358] Pour autant, c'est dans tous les domaines qu'un effort important devra être fait pour obtenir l'ensemble des informations nécessaires à l'exploitation d'Olinpe, comme le montrent les réponses des départements figurant dans le tableau ci-dessous.

Tableau 20 : Saisie des informations par les départements selon les thématiques abordées (sur 72 départements ayant répondu au questionnaire)

Saisie des informations	Jamais	Partiellement	Systematiquement
Décisions, mesures et interventions	3	20	49
Danger	15	20	36
Cadre de vie social et familial	21	45	6
IP	7	26	39
Mineur	1	55	16

Source : ONPE (note d'actualité relative au dispositif Olinpe – juin 2017)

[359] De surcroît, c'est en décembre 2016 qu'est publiée la nouvelle liste des informations à transmettre dans le cadre du dispositif Olinpe, ce qui vient perturber les travaux déjà engagés par les départements.

3.4.3.3 La mise en œuvre du plan d'action est engagée depuis 2017 par l'ONPE

[360] Plusieurs mesures sont progressivement mises en œuvre par l'ONPE pour accompagner les départements.

[361] Un comité de pilotage du plan d'action a été mis en place en mars 2017. Il est composé de représentants de la DPJJ, de la DREES, de la DGCS, du GIPED et de départements. De même, un comité

⁹⁵ « (...) Le service élabore au moins une fois par an, ou tous les six mois pour les enfants âgés de moins de deux ans, un rapport, établi après une évaluation pluridisciplinaire, sur la situation de tout enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative. Ce rapport porte sur la santé physique et psychique de l'enfant, son développement, sa scolarité, sa vie sociale et ses relations avec sa famille et les tiers intervenant dans sa vie. Il permet de vérifier la bonne mise en œuvre du projet pour l'enfant mentionné à l'article L. 223-1-1 et l'adéquation de ce projet aux besoins de l'enfant ainsi que, le cas échéant, l'accomplissement des objectifs fixés par la décision de justice. (...) »

technique « analyses longitudinales », composé de membres de l'ONPE, d'une représentante de la DREES et de représentants de départements a été mis sur pied par l'ONPE en 2017.

[362] Par ailleurs, pour tenter de remédier aux principales difficultés inhérentes au paramétrage des logiciels, l'ONPE est en contact avec les principaux éditeurs de logiciels concernés par l'outil d'extraction des données dans les départements.

[363] Il ressort de l'analyse des questionnaires par l'ONPE et de ses échanges avec les départements que la situation est différente dans chaque département, ce qui nécessite la mise en place d'un accompagnement individualisé avec les 13 départements volontaires. Dans cette perspective, le recrutement par l'ONPE d'un chargé d'étude dédié à l'accompagnement des départements est en cours.

[364] A titre de comparaison avec la démarche menée par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)⁹⁶, l'harmonisation des systèmes d'information des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) repose sur des fonctionnalités communes de leurs logiciels. L'un des aspects du programme SI commun des MDPH « *consiste à définir les fonctionnalités attendues par la CNSA, les MDPH, les agences régionales de santé, les établissements et services médico-sociaux, les éditeurs, puis à les traduire dans des référentiels métiers à destination des équipes des MDPH, et des référentiels fonctionnels et techniques à destination des éditeurs.* ». « *Pour répondre aux difficultés rencontrées pour piloter l'activité des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et aux demandes d'évolution de l'écosystème des systèmes d'information locaux (outils métier, gestion électronique des documents, interfaces avec les partenaires locaux, utilisation de nomenclatures et de référentiels nationaux...), la CNSA a lancé un audit* » des SI des départements. « *Cet audit a notamment souligné l'hétérogénéité des applicatifs locaux utilisés par les MDPH et la difficulté à les faire évoluer sans les inscrire dans une démarche cohérente* ».

3.4.3.4 Une orientation stratégique forte doit être prise rapidement pour sortir le projet Olinpe de l'impasse

[365] Des interrogations peuvent se poser sur l'intérêt du dispositif Olinpe, notamment au regard de l'investissement qu'il implique, ainsi que sur les chances de pouvoir disposer un jour des informations permettant de réaliser une observation longitudinale, individuelle et nationale en protection de l'enfance.

[366] Le dispositif Olinpe, instauré par la loi de 2007 n'est toujours pas opérationnel. Il a souffert du retard pris lors de la définition des informations à transmettre, formalisée par le décret de 2011, puis de la modification cinq ans plus tard de la liste des informations par le décret de 2016. Enfin, la démarche d'accompagnement des départements n'est engagée que depuis 2017 et ne concerne que les 13 départements volontaires.

[367] Un tel chantier implique le plus souvent une adaptation des méthodes de travail au sein des directions enfance famille des départements et une modification du paramétrage de leurs logiciels, ce qui prend du temps. L'exemple de l'accompagnement des MDPH par la CNSA montre qu'il est indispensable d'engager le plus tôt possible une démarche projet qui doit s'inscrire dans la durée, ce qui suppose des moyens financiers et des compétences en management de projet.

⁹⁶ Source site internet de la CNSA, programme SI commun des MDPH

[368] Si le GIPED ne se donne pas les moyens d'établir, en concertation avec ses financeurs (Etat et départements), un plan d'accompagnement structuré, piloté par un chef de projet expérimenté, prenant en compte tant les aspects fonctionnels que les aspects informatiques du dispositif, il est peu probable que le projet Olinpe aboutisse un jour. Le projet Olinpe ne peut pas continuer sur les errements antérieurs. Une décision doit être prise rapidement pour sortir de l'impasse.

[369] La question se pose donc en ces termes :

- le GIPED doit mettre sur pied une démarche projet, menée par une équipe dédiée⁹⁷ et pilotée par un chef de projet expérimenté, avec des objectifs à court et moyen termes, ainsi qu'une volonté politique et un engagement financier forts tant de l'Etat que des départements ;
- en cas d'échec d'une telle démarche projet, il faudra en tirer les conséquences et réorienter les travaux de l'ONPE vers un système d'analyse reposant sur des données moins nombreuses ou des enquêtes sur échantillon, plus facilement disponibles, dont les remontées devront être organisées en lien avec la DREES.

Recommandation n°9 : Engager sans délai une démarche projet pour piloter la mise en œuvre du projet Olinpe et le sortir de l'impasse

3.5 L'ONPE ne s'est pas clairement positionné en tant que centre de ressources au profit des départements

[370] Parmi les missions confiées à l'ONPE par la loi, figure le recensement des bonnes pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge de la maltraitance afin d'en assurer la promotion.

[371] Plus globalement, se pose la question du rôle de l'ONPE en tant que centre de ressources.

3.5.1 Animateur du réseau des ODPE, l'ONPE devrait développer et organiser le partage de réflexions de fond, de méthode, d'expériences et de bonnes pratiques entre départements

[372] Les professionnels de l'enfance en danger rencontrés par la mission sont demandeurs d'échanges de bonnes pratiques entre départements. L'ONPE est l'acteur le mieux placé pour assurer ce rôle en tant qu'animateur du réseau des ODPE. Pour autant, cette mission, très valorisante pour les départements et potentiellement très riche en enseignements, nécessite un minimum d'organisation, à moyens constants, et doit s'inscrire dans la durée, ce que ne permet pas la dispersion des ressources humaines de l'ONPE sur ses différentes activités, notamment en matière de publication d'études et de recherches qui mériteraient d'être recentrées sur un nombre plus restreint.

[373] Les échanges sur les réalisations départementales devraient être réguliers et l'ONPE devrait solliciter systématiquement les départements pour qu'ils fassent remonter les actions innovantes afin de favoriser le partage d'expériences et de bonnes pratiques. Le site Internet de l'ONPE devrait pouvoir être mis à profit pour le partage d'expériences entre départements.

⁹⁷ Comprenant des compétences fonctionnelles et SI.

[374] A titre d'exemple, les services du département de l'Aube ont réalisé, sur la base du référentiel d'évaluation CREAMI (*cf. infra*), un outil sous forme de mallette de jeu, destiné à faciliter l'entretien avec les jeunes enfants. Cette mallette de jeu a été présentée à l'ONPE en mars 2018 mais n'a pas été partagée avec les autres départements.

[375] De façon plus générale, le GIPED aurait toute légitimité à prendre des initiatives pour faire avancer des sujets d'intérêt commun, par des réflexions communes sur les enjeux actuels des politiques de protection de l'enfance et de leurs publics, la construction de visions partagées, la mise en évidence de priorités d'action publique, des contributions méthodologiques, des échanges et des guides de bonnes pratiques, des retours d'expérience, des capitalisations, des référentiels... A titre d'exemples, les sujets suivants auraient pu ou pourraient faire l'objet de ces initiatives :

- le partage d'une définition commune des concepts autour de l'information préoccupante (*cf. supra 2.5.2*) ;
- le portage d'une action concertée avec la DREES pour la production de systèmes d'information permettant la remontée de statistiques opérantes (*cf. supra 3.3*) ;
- l'élaboration de référentiels méthodologiques pour des processus d'adoption non discriminants⁹⁸, pour l'accompagnement des adoptions d'enfants à besoins spécifiques ou pour des sujets techniques tels que la *kafala*⁹⁹ ou l'accès aux origines (*cf. supra 1.2.2*) ;
- l'accompagnement technique de la question des mineurs non accompagnés (suivi statistique des entrées dans le dispositif et des intégrations sur le territoire national après la majorité, outillage méthodologique des prises en charge...) ;
- le cadrage de sujets qui ont dû être repris aujourd'hui au titre de la stratégie nationale pour la protection de l'enfance, en particulier l'accès à la santé des mineurs accueillis (dont le champ de la pédo-psychiatrie), leur accès à l'éducation, l'accompagnement de leur passage à l'âge adulte ou les sujets liés à la prévention spécialisée (dont la marginalisation et la radicalisation) ;
- la proposition d'un référentiel de pilotage des parcours au sein du service de l'aide sociale à l'enfance, utile dans l'esprit de la loi de 2016 et qui inciterait à l'aboutissement du projet Olinpe (*cf. supra 3.4*).

Recommandation n°10 : Organiser et développer sous l'animation de l'ONPE un réseau de partage de réflexions, de méthodes, d'expériences et de bonnes pratiques entre départements

3.5.2 En l'absence de cadre de référence national d'évaluation des situations individuelles d'enfants en protection de l'enfance, l'ONPE n'est pas en mesure d'appuyer les départements dans sa mise en œuvre

[376] Le rapport remis en 2003 par le groupe de travail « protection de l'enfance et de l'adolescence » avait identifié la nécessité de « réaliser des conférences de consensus sur le « diagnostic » (l'évaluation des situations) et la méthodologie devant conduire à préconiser (ou à ne pas préconiser) des décisions dans le champ de la protection de l'enfance ».

⁹⁸ Cf. rapport sur l'adoption en Seine-Maritime

⁹⁹ Procédure d'adoption spécifique au droit musulman

3.5.2.1 En 2008, l'ONPE a signé avec le CREAI Rhône Alpes une convention de recherche pour la validation d'un référentiel d'évaluation des situations familiales

[377] Le 29 octobre 2008, l'observatoire national a signé une convention chargeant le CREAI Rhône Alpes d'une recherche portant sur la « validation d'un référentiel d'évaluation des situations familiales ».

[378] Selon les termes de la convention, une somme de 25 000 euros, destinée à couvrir les frais et charges de toutes natures occasionnées par la recherche, a été allouée au CREAI. L'article 9 de la convention relative à la propriété de la recherche et publications précise que le GIPED dispose des résultats de la recherche pour ses besoins propres et ceux des collectivités et organismes partenaires et qu'il sera fait mention de la contribution du CREAI lors de l'utilisation de ces résultats.

[379] Aujourd'hui, les départements qui le souhaitent peuvent utiliser le référentiel d'évaluation issu de ces travaux moyennant le paiement d'une prestation de formation assurée par le CREAI Rhône Alpes. Un comité de suivi du référentiel, réunissant représentants des départements utilisateurs, du CREAI Rhône-Alpes et de l'ONPE a été mis sur pied et s'est réuni à plusieurs reprises entre 2010 et 2018.

[380] Le référentiel d'évaluation met trois supports à la disposition des bénéficiaires :

- le cahier 1 soutient la conduite de l'évaluation initiale ;
- le cahier 2 soutient l'élaboration du projet pour l'enfant et celle de son plan d'action partagé ;
- le cahier 3 soutient l'évaluation pluridisciplinaire de l'évolution de la situation de l'enfant.

[381] En page 5 du cahier 1, édition 2017, le CREAI précise le statut de ce référentiel.

Encadré 5 : Mention relative au cadre d'élaboration du référentiel selon le CREAI Rhône-Alpes

« Ce référentiel a été élaboré dans le cadre d'un programme de recherche-action conduit par le CREAI Auvergne- Rhône-Alpes avec le soutien de l'ONPE et le partenariat de quatre Conseils départementaux, le Rhône, la Haute-Savoie, la Seine-et-Marne et le Val-de-Marne, pour son élaboration et sa validation scientifique.

Il a fait l'objet d'un dépôt à l'Institut national de la propriété industrielle en juillet 2011. Il est inscrit dans un programme de recherche soutenu par l'ONPE depuis 2006.

La présente version a fait l'objet d'une adaptation en novembre 2017, au regard des enseignements de son programme de recherche, de l'évolution législative et réglementaire et de la démarche de consensus sur la définition des besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance.

Avant d'être soumise au Comité national de suivi du référentiel (CREAI Auvergne- Rhône-Alpes/ONPE) cette adaptation a fait l'objet d'un test auprès du Conseil départemental de la Drôme. »

Source : CREAI Rhône-Alpes

[382] La mission s'interroge sur le statut de ce référentiel pour lequel les mentions relatives au statut du document semblent contradictoires avec les dispositions de l'article 9 de la convention de recherche relatif à la propriété de la recherche et publications.

[383] Il importe de lever rapidement cette ambiguïté sur le statut, la propriété et les droits de diffusion des travaux prévus par la convention de recherche.

Recommandation n°11 : Lever l’ambiguïté relative à la propriété et aux droits de diffusion des travaux prévus par la convention de recherche passée par l’ONPE avec le CREAI Rhône-Alpes

3.5.2.2 Un cadre de référence, d’évaluation et d’analyse centré sur les besoins de l’enfant, son bien-être et son développement devrait être adopté au niveau national

[384] En 2018, le référentiel issu des travaux du CREAI est utilisé par 25 départements. Les autres départements utilisent la méthode Alföldi (huit départements figurent sur la liste des utilisateurs de la méthode en protection de l’enfance, selon le site Internet qui y est consacré)¹⁰⁰ ou des référentiels d’évaluation développés en interne. Ainsi, la majorité des départements utilise un référentiel « maison », voire ne dispose d’aucun référentiel.

[385] Dans le rapport remis par le docteur Marie-Paule Martin-Blachais à la ministre des familles, de l’enfance et des droits des femmes en février 2017¹⁰¹, à l’issue d’une démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l’enfant en protection de l’enfance, recommande de disposer « *d’un cadre de référence national, d’évaluation et d’analyse transversal, pluridisciplinaire, centré sur l’intérêt de l’enfant, sur son bien-être, ses droits au service de ses besoins et de son développement en conformité avec le cahier des charges proposé* ».

[386] Le CNPE, dans son rapport annuel d’activité 2017 remis au Premier ministre en avril 2018, après avoir rappelé l’existence du référentiel validé scientifiquement par l’ONPE, formule un avis recommandant « *que le cadre national d’évaluation des informations préoccupantes et de la situation des enfants pris en charge soit formulé et organisé dans un référentiel national harmonisé et une démarche de formation identique dans tous les départements pour construire concrètement et efficacement une culture et un langage communs à tous les acteurs de la protection de l’enfance y compris les personnes concernées, et pour permettre un décloisonnement des interventions* ». Le CNPE rappelle que le déploiement de références partagées et actualisées au plan national ne doit pas empêcher la diversité des approches.

[387] Dans ce contexte, la DGCS a demandé en juin 2018 l’inscription au programme de travail de la haute autorité de santé (HAS) de la « *définition d’un cadre de référence national d’évaluation des situations individuelles d’enfants en protection de l’enfance et identification des outils existants répondant à ce cadre national* ». L’objectif de cette demande est de « *définir un cadre de référence national d’évaluation des situations individuelles d’enfants en protection de l’enfance et d’identifier les outils existants répondant à ce cadre national afin que les évaluations dans l’ensemble des départements soient harmonisées* ».

[388] La mission reconnaît la nécessité de disposer d’un cadre de référence national d’évaluation des situations individuelles d’enfants en protection de l’enfance, au même titre qu’il existe, dans le domaine de l’autonomie, un référentiel d’évaluation multidimensionnelle de la situation et des besoins des personnes âgées et de leurs proches aidants¹⁰². Elle partage l’hypothèse que ce cadre de référence puisse être adapté selon plusieurs méthodologies. De surcroît, l’utilisation d’un cadre de référence, au niveau national, est un élément indispensable pour améliorer la saisie des informations

¹⁰⁰ Ces deux méthodes d’évaluation sont présentées dans la publication : Journée d’étude ONED-CREAI Rhône Alpes relative aux référentiels pour évaluer en protection de l’enfance : quelles démarches ? quelles méthodes - 15 mai 2012

¹⁰¹ Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l’enfant en protection de l’enfance – rapport remis par le docteur Marie-Paule Martin-Blachais à Laurence Rossignol, ministre des familles, de l’enfance et des droits des femmes – février 2017

¹⁰² Arrêté du 5 décembre 2016 fixant le référentiel d’évaluation multidimensionnelle de la situation et des besoins des personnes âgées et de leurs proches aidants, prévu par l’article L. 232-6 du code de l’action sociale et des familles

dans les logiciels métiers et favoriser ainsi la transmission des données relatives à l'enfance en danger, dans le cadre du projet Olinpe.

[389] L'ambiguïté de la situation de l'ONPE vis-à-vis du référentiel du CREAMI, dont il est financeur et sur lequel il possède des droits (*cf. supra*) explique le choix de missionner la HAS plutôt que l'ONPE.

[390] Pour autant, de même que la CNSA met à la disposition des équipes médico-sociales des départements un guide d'utilisation et un formulaire, support pour l'évaluation, pour les aider à utiliser le référentiel d'évaluation multidimensionnelle APA, l'ONPE devrait, en cas d'adoption d'un cadre de référence national d'évaluation individuelle des enfants, diffuser toute l'aide méthodologique nécessaire à son utilisation.

Recommandation n°12 : Définir et valider un cadre de référence national d'évaluation des situations individuelles d'enfants en protection de l'enfance et un dispositif d'homologation des outils répondant à ce cadre

3.5.3 L'ONPE devrait se positionner davantage en centre de ressources et en animateur de la recherche en protection de l'enfance qu'en producteur de recherche

[391] Les objectifs et méthodes de l'ONPE doivent être clarifiés. Il doit se positionner davantage en animateur de la recherche en protection de l'enfance en réorientant ses moyens en ce sens, Les difficultés à produire des données statistiques doivent trouver une solution d'une part en fixant clairement les responsabilités et les moyens de l'ONPE et de la DREES, d'autre part en prenant les décisions nécessaires à la sortie du projet Olinpe de l'impasse dans laquelle il se trouve depuis plusieurs années, en travaillant tant sur la diffusion de bonnes pratiques en matière d'évaluation, pour améliorer la disponibilité des données dans les départements, que sur le système de remontée des informations, pour disposer de données pouvant alimenter utilement les travaux d'études et de recherche en matière de protection de l'enfance.

Recommandation n°13 : Réorienter les agents et les budgets de l'ONPE vers la fonction centre de ressources et l'animation de la recherche en protection de l'enfance

4 LE CADRAGE STRATEGIQUE ET LA GOUVERNANCE PARTENARIALE DU GIPED DOIVENT ETRE RENFORCES

4.1 **Au sein de la gouvernance du GIPED, la place de l'Etat et des départements leur impose un copilotage effectif et une mobilisation réelle de leurs compétences**

4.1.1 **Le copilotage du GIPED par l'Etat et les départements doit devenir effectif**

[392] La parité entre l'Etat et les départements est un des atouts institutionnels du GIPED, mais ce copilotage n'est pas assuré de façon optimale.

[393] Certes, la focalisation du débat sur le niveau de la subvention de l'Etat et sur la fusion avec l'AFA n'a pas été de nature à favoriser une position commune et forte entre l'Etat et les départements au sein du conseil d'administration.

[394] Toutefois, la convention pluriannuelle d'objectifs du GIPED est signée entre le GIPED et l'Etat seul, dans des termes très explicites : « *La présente convention, négociée entre l'Etat et le GIPED, fixe les objectifs du GIPED pour la période (...)* ». La place des départements, qui figurent à parité avec l'Etat dans la gouvernance du GIPED, n'est pas reconnue dans la définition des objectifs du GIPED.

[395] La représentation des départements au sein du GIPED et de ses instances est assurée par les départements, sur la base de candidatures individuelles débattues de manière informelle en amont avec l'ADF, mais sans que celle-ci y soit formellement associée.

[396] Les départements membres du conseil d'administration n'organisent pas entre eux ni avec les représentants de l'Etat de réunion préparatoire au conseil d'administration. Les instances du GIPED pourraient être précédées d'un comité technique réunissant¹⁰³, à l'initiative de la direction du GIPED, les directeurs enfance/famille des départements participant à cette instance.

[397] Sans méconnaître le rôle de l'ADF dans certains débats informels entre départements, une représentation de l'ADF es qualités pourrait permettre la construction et le portage d'une position commune des départements d'une part, le renforcement du dialogue institutionnel et de la définition d'une position commune entre l'Etat et les départements d'autre part.

[398] Pour impliquer davantage les départements, l'ADF pourrait avoir un rôle clair dans la gouvernance du GIPED :

- ajouter l'ADF à la liste des membres de l'assemblée générale aux côtés de chaque département, sans changer l'équilibre des voix entre l'Etat et les départements ;
- faire désigner formellement par l'ADF les départements membres du conseil d'administration¹⁰⁴ ;
- faire désigner formellement par l'ADF les départements membres du bureau¹⁰⁵.

[399] Elle devrait également porter la position des départements dans la tutelle partagée du GIPED, et à ce titre être cosignataire de la convention pluriannuelle fixant les objectifs et les moyens du GIPED.

Recommandation n°14 : Renforcer le rôle de l'ADF dans la gouvernance du GIPED, à parité avec l'Etat

L'implication de l'Etat doit être renforcée sur le fond

[400] L'implication des directions d'administration centrale de l'Etat dans le GIPED intervient en premier lieu au titre de la tutelle, coordonnée par la DGCS.

[401] Dans un contexte stabilisé, il serait nécessaire d'orienter davantage les interventions de la tutelle sur les missions du GIPED au service de la politique de protection de l'enfance. Cette évolution concernerait en premier lieu la DGCS, dans ses rôles de chef de file de la politique de protection de l'enfance pour l'Etat et d'animation des directions membres du conseil d'administration ou du bureau, dans une interministérialité construite et pilotée.

¹⁰³ Au GIPED ou par visioconférence

¹⁰⁴ En utilisant par exemple la formule habituelle « L'assemblée des départements de France, représentée par 15 départements »

¹⁰⁵ En utilisant par exemple la formule habituelle « L'assemblée des départements de France, représentée par 3 départements »

[402] Elle appellerait également une évolution de la posture des directions centrales de l'Etat opératrices de la protection de l'enfance qui, au-delà d'un alignement sur la DGCS dans les questions budgétaires, devraient porter davantage les sujets de politiques publiques dont elles ont la charge.

[403] A titre d'illustrations :

- les directions du ministère de la justice sont de fait principalement représentées par la DPJJ, alors que la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction des affaires civiles et du sceau sont également largement concernées, notamment au titre de la politique des parquets et de la dimension civile du droit de la protection des mineurs. L'ensemble appelle *a minima* une position du ministère de la justice sur l'ensemble de son champ dans sa relation au GIPED ;
- les directions du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, représentées par la DGESCO, sont concernées par les sujets d'éducation et d'insertion des mineurs et jeunes majeurs pris en charge au titre de l'ASE, mis en avant par la stratégie nationale ;
- les directions chargées de la santé du ministère des solidarités et de la santé sont directement concernées par l'accès à la santé des publics de l'ASE, qu'il s'agisse de la couverture des frais engagés, annoncée par le Gouvernement, ou de l'accès effectif aux soins nécessaires, notamment sur le champ de la pédopsychiatrie ;
- la DREES a en charge le pilotage d'ensemble du dispositif statistique sur le champ de la cohésion sociale.
- les directions du ministère de l'intérieur sont appelées à intervenir dans la protection en urgence des mineurs dans les cas de violence intra familiales, mais aussi face aux bascules de certains mineurs protégés (radicalisation, prostitution...). Elles portent également la stratégie du droit au séjour et de l'accès à la nationalité (*cf.* notamment les mineurs non accompagnés).

Recommandation n°15 : S'assurer de la mobilisation effective de chaque ministère sur ses propres compétences concourant à la protection de l'enfance

4.2 Les faiblesses de la gouvernance nationale de la protection de l'enfance pèsent sur le GIPED

4.2.1 La gouvernance nationale de la protection de l'enfance est un chantier ouvert

[404] La gouvernance nationale de la protection de l'enfance doit concilier des éléments fondamentalement contradictoires : il s'agit d'une politique d'intérêt national (protection des mineurs et des jeunes majeurs), dont la compétence est décentralisée (départements), dont des décideurs importants sont déconcentrés et indépendants (magistrats), et dont certains déterminants sont mondiaux (migrations). Elle associe principalement :

- L'Etat, dans sa mission régalienne de protection des mineurs et des jeunes majeurs, sous l'impulsion de la DGCS ;
- Les départements, acteurs décentralisés compétents sur le champ de la protection de l'enfance et principaux financeurs de cette politique (7,9 milliards d'euros en 2017) ;
- Le conseil national de la protection de l'enfance, organe consultatif d'orientation politique associant tous les acteurs, placé auprès du Premier ministre ;
- L'Etat, en tant qu'opérateur de la protection de l'enfance (justice, Education nationale, santé...);
- Les acteurs associatifs, opérateurs de terrain pour la prévention et le placement.

[405] Le besoin d'une gouvernance nationale de la protection de l'enfance est affirmé par les différents acteurs. Il a fait l'objet d'un rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des services judiciaires en 2014¹⁰⁶. La création du conseil national de la protection de l'enfance par la loi du 14 mars 2016 avait notamment pour objectif de créer un lieu de gouvernance nationale partagée de la protection de l'enfance¹⁰⁷. Dans le cadre des travaux sur la stratégie nationale de protection de l'enfance, un groupe de travail particulier sera consacré au renforcement du pilotage de la politique publique.

4.2.2 L'articulation du GIPED et du CNPE reste à préciser

[406] Le GIPED et le CNPE sont les deux principales instances nationales de la protection de l'enfance dont la gouvernance est partagée principalement entre l'Etat, les départements et les acteurs associatifs.

[407] Le CNPE est d'abord un organe politique, placé auprès du Premier ministre, présidé par « *le ministre chargé des familles et de l'enfance* », dont la vice-présidence opérationnelle est assurée par une personnalité qualifiée nommée par le même ministre. Le GIPED est un organe technique, articulé autour des deux services, SNATED et ONED, qui le composent.

[408] Les points de coopération entre le CNPE et l'ONPE sont réels. Le GIPED anime la commission « *amélioration de la connaissance en protection de l'enfance et développement de la recherche* » du CNPE. Il établit, à partir de différentes sources statistiques, les chiffres clés de la protection de l'enfance définis par le CNPE. Le CNPE s'appuie sur l'animation du réseau des ODPE par le GIPED.

[409] Pour autant, si le GIPED est membre du CNPE, le CNPE n'est pas représenté au GIPED. Il n'existe pas d'organisation formalisée, politique ou technique, visant à garantir l'articulation des travaux du GIPED et du CNPE. En particulier, les programmes des études du CNPE et du GIPED ne sont pas conçus ni pilotés conjointement, même si des sujets peuvent être traités par les deux structures.

[410] Alors même que les moyens humains du CNPE sont particulièrement faibles¹⁰⁸, l'ONPE n'est pas systématiquement sollicité en appui aux réflexions du CNPE. Dans un esprit d'articulation entre

¹⁰⁶ « Mission d'évaluation de la gouvernance de la protection de l'enfance (diagnostic, recommandations et proposition de plan d'action) », juillet 2014

¹⁰⁷ Article L112-3 du CFAS : le CNPE est « *chargé de proposer au Gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance, de formuler des avis sur toute question s'y rattachant et d'en évaluer la mise en œuvre* ».

Article D148-1 : « *Le Conseil national de la protection de l'enfance favorise la coordination des acteurs de la protection de l'enfance. A cette fin :*

1° *Il propose au Gouvernement les orientations nationales de la protection de l'enfance dans le but de construire une stratégie nationale ;*

2° *Il assiste le Gouvernement en rendant des avis sur toutes les questions qui concernent la protection de l'enfance et peut de sa propre initiative proposer aux pouvoirs publics, après évaluation, les mesures de nature à améliorer les interventions en protection de l'enfance ;*

3° *Il contribue à orienter les études stratégiques, les travaux de prospective et d'évaluation menés dans le champ de la protection de l'enfance ;*

4° *Il promeut la convergence des politiques menées au niveau local en s'appuyant sur les expériences conduites au niveau territorial comme à l'étranger ;*

5° *Il formule des recommandations dans le champ de la formation initiale et continue des professionnels de la protection de l'enfance.*

En outre, le Conseil national de la protection de l'enfance est consulté sur les projets de texte législatif ou réglementaire portant à titre principal sur la protection de l'enfance.

Il peut être saisi par le Premier ministre, le ministre chargé des familles et de l'enfance et les autres ministres concernés de toute question relevant de son champ de compétences.

Il peut se saisir de toute question relative à la protection de l'enfance. »

¹⁰⁸ 1 ETP

les deux instances, le GIPED pourrait se voir confier une mission générale de soutien technique aux travaux du CNPE, formalisée par un protocole et un programme de travail convenu entre la direction générale du GIPED et le secrétariat général du CNPE.

[411] Pour mieux articuler l'organe politique et l'organe technique de la gouvernance nationale de la protection de l'enfance, il serait utile :

- d'associer le CNPE à la gouvernance du GIPED, comme membre avec voix consultative de l'assemblée générale et du conseil d'administration;
- de confier formellement à l'ONPE une mission générale de soutien technique au CNPE ;
- d'organiser et de formaliser, par un protocole et un programme de travail, une coopération technique régulière, de nature à articuler concrètement la répartition des travaux entre le GIPED et le CNPE.

Recommandation n°16 : Renforcer et organiser clairement l'articulation entre le CNPE et le GIPED

4.3 Le cadrage stratégique du GIPED passe par une convention pluriannuelle d'objectifs orientée vers la mise en œuvre d'un projet stratégique et des moyens clarifiés et stabilisés

4.3.1 La tutelle a été focalisée sur les moyens au détriment du fond

[412] Les dernières années ont été marquées par des évolutions substantielles de la position de l'Etat, sur le montant de son financement comme sur sa demande de fusion avec l'AFA. Cette absence de continuité stratégique a fragilisé le GIPED (*cf. supra* 1.2).

[413] La mission a également constaté, dans l'examen des débats en conseil d'administration, des relations entre le GIPED et la DGCS et des témoignages des acteurs, que l'attention de la tutelle a été largement focalisée sur ces sujets des ressources financières du GIPED et de la fusion avec l'AFA.

[414] Cette importance des sujets institutionnels et budgétaires, aux enjeux globaux marginaux dans la protection de l'enfance¹⁰⁹, a conduit la tutelle à s'investir moins activement dans les enjeux de fond de la contribution du GIPED à l'évolution de la protection de l'enfance.

[415] Le dispositif de suivi de la CPO 2015-2017 a ainsi été assez léger : un bilan intermédiaire au premier trimestre 2016 et un bilan final annexé à la convention annuelle de 2018.

4.3.2 Un cadrage stratégique est aujourd'hui nécessaire

[416] Il est nécessaire pour le GIPED de retrouver une visibilité à moyen terme, porté par un cadrage stratégique :

- une commande de sa tutelle (Etat et départements) portant sur l'évolution de ses méthodes de travail et sur les contributions attendues de lui sur la politique de protection de l'enfance et ses outils ;

¹⁰⁹ En 2017, le total des budgets du GIPED et de l'AFA représentait 0,09 % des dépenses nationales de protection de l'enfance.

- une attitude claire et constante de sa tutelle sur les moyens financiers et humains qui lui sont alloués ;
- un dispositif précis de suivi et d'évaluation.

[417] Ce cadrage devrait se traduire principalement dans trois documents établis successivement :

- une lettre d'orientation adressée par l'Etat et l'ADF (*cf. supra*) au président du GIPED ;
- un projet stratégique du GIPED ;
- une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) portant sur les objectifs de fond du GIPED, les moyens qui lui sont alloués, sa trajectoire financière et de ressources humaines, le dispositif de suivi et l'évaluation, avec une visibilité de 3 à 4 ans. Cette convention et son dispositif de suivi doivent être tripartites Etat / ADF / GIPED (*cf. supra*).

Recommandation n°17: Structurer le pilotage stratégique du GIPED par une lettre d'orientation Etat / ADF, un projet stratégique et une convention pluriannuelle d'objectifs tripartite Etat / ADF / GIPED

4.4 Dans un scénario ambitieux, un GIP ou une agence pour la protection de l'enfance pourrait être créé en prenant appui sur le GIPED et sa gouvernance partagée

[418] La mission a souhaité, de manière exploratoire, esquisser les contours de ce que pourrait être à terme une structure nationale pour la protection de l'enfance, partagée par l'ensemble des acteurs, intégrant l'ensemble des propositions du rapport et contribuant à l'animation nationale de la politique publique.

[419] Cette structure devrait avoir deux caractéristiques fondamentales : une gouvernance partagée et une posture technique, au service des acteurs. Sa dénomination, sur une base fonctionnelle (ex : agence des acteurs de la protection de l'enfance) ou institutionnelle (ex : groupement d'intérêt public pour la protection de l'enfance) relèverait du choix d'opportunité.

[420] La mission a pris le parti de se limiter à l'objet de sa saisine et de n'étudier que les évolutions possibles sur la base de l'actuel GIPED, sans étudier les pistes alternatives, qui pourraient émerger notamment de la consultation récemment lancée par le Gouvernement, l'ensemble de ces pistes étant par la suite susceptible de faire l'objet d'une étude *ad hoc*.

[421] Elle souligne que nombreux acteurs, en particulier départementaux, ont spontanément évoqué la CNSA comme une inspiration utile, en soulignant sa gouvernance partagée et sa capacité à impulser un travail collectif et à porter des dossiers d'intérêt commun.

[422] Le GIPED présente deux atouts importants pour devenir la base d'une structure nationale pour la protection de l'enfance :

- il dispose d'un support légal existant, par l'article L.226-6 du code de la famille et de l'aide sociale ;
- il propose une gouvernance partagée, à parité entre l'Etat et les départements, avec l'appui du secteur associatif, conforme à l'équilibre des responsabilités dans la politique de protection de l'enfance.

[423] Le GIP ou agence pour la protection de l'enfance aurait pour vocation de doter les acteurs de la protection de l'enfance d'un outil partagé, destiné à traiter de sujets pour lesquels une approche nationale ou interdépartementale est utile en complément de la compétence décentralisée ou pour la rendre plus efficiente.

[424] Le GIP pourrait se voir attribuer par la loi une mission technique générale au service de la protection de l'enfance, entendue au sens large du titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles englobant notamment les problématiques d'adoption, en sus des missions particulières de chacune de ses composantes, de façon à lui assurer une capacité d'initiative, à la demande de sa gouvernance.

[425] Ses principales composantes seraient l'actuel SNATED et un centre de ressources intégrant l'ONPE (*cf. supra* 3.5), dont le programme de travail pourrait être élargi aux sujets liés à l'adoption.

[426] A titre illustratif, l'article L.226-6 du code de l'action sociale et des familles pourrait être ainsi rédigé¹¹⁰ : « *L'Etat, les départements et des personnes morales de droit public ou privé constituent un groupement d'intérêt public pour gérer des services d'intérêt commun pour les actions prévues au présent titre, notamment :*

- un service d'accueil téléphonique gratuit afin d'exercer, à l'échelon national, les missions de prévention des mauvais traitements et de protection des mineurs en danger prévues au présent chapitre ;

- un centre de ressources national pour la protection de l'enfance destiné à appuyer les acteurs de la protection de l'enfance dans l'exercice de leurs missions, la recherche de l'innovation et la convergence de leurs pratiques professionnelles, comprenant un Observatoire national de la protection de l'enfance exerçant, à l'échelon national, les missions d'observation et d'analyse prévues au présent chapitre. (...)».

[427] La mission souligne que le débat actuel sur la gouvernance nationale de la protection de l'enfance est susceptible de faire émerger des pistes plus larges, qu'elle n'a pas étudiées, du fait de sa saisine limitée au GIPED.

4.4.1 Gouvernance

[428] L'équilibre général du GIPED, constitué d'une parité Etat / départements et d'une participation significative des acteurs associatifs, est pertinent pour un GIP ou agence pour la protection de l'enfance, à l'objet plus large.

[429] Il appellerait trois évolutions : le renforcement de la place de l'association des départements de France, notamment au conseil d'administration et au bureau (*cf. supra*) ; un élargissement des acteurs associatifs aux opérateurs de la protection de l'enfance et de l'adoption ; la garantie statutaire d'une représentation des enfants et anciens enfants accueillis à l'ASE.

[430] Le principe politique de présidence, de droit ou exécutive¹¹¹, par un représentant des départements désigné par l'ADF serait conservé.

¹¹⁰ Rédaction actuelle : « *L'Etat, les départements et des personnes morales de droit public ou privé constituent un groupement d'intérêt public pour gérer un service d'accueil téléphonique gratuit ainsi qu'un Observatoire national de la protection de l'enfance afin d'exercer, à l'échelon national, les missions d'observation, d'analyse et de prévention des mauvais traitements et de protection des mineurs en danger prévues au présent chapitre (...)* ».

¹¹¹ Soit sous la forme actuelle, soit sous la forme d'une vice-présidence exécutive, la présidence de droit étant assurée par le ministre en charge de la protection de l'enfance.

[431] Le lien avec le CNPE pourrait être renforcé par l'attribution au CNPE d'un rôle de conseil d'orientation centré sur les choix de politiques publiques et d'un siège avec voix consultative au conseil d'administration et au bureau. Le GIP ou agence pour la protection de l'enfance, outil technique partagé administré par son conseil d'administration, resterait décisionnaire dans ses choix.

[432] Il serait utile que la DGCS anime un travail technique interministériel préparant la position de l'Etat dans les instances et sa contribution aux travaux du GIP ou agence pour la protection de l'enfance, sur les dimensions budgétaires et sur les politiques publiques relevant de la compétence de l'Etat.

4.4.2 Outils et méthodes

[433] La réussite du GIP ou agence pour la protection de l'enfance serait largement conditionnée par ses méthodes de travail. Elle s'apprécierait par une capacité d'influence fondée sur une crédibilité reconnue par les acteurs plutôt que par une capacité normative.

[434] Elle pourrait notamment s'appuyer sur un programme de travail :

- construit de façon largement partagée avec les acteurs ;
- orienté vers la mise en œuvre et l'évolution des politiques publiques et des pratiques professionnelles ;
- faisant émerger et diffusant les innovations et les bonnes pratiques ;
- proposant aux acteurs des appuis techniques sur les métiers de la protection de l'enfance et ses fonctions support (dont les systèmes d'information) ;
- faisant émerger des consensus et des référentiels validés scientifiquement ;
- faisant appel aux compétences de partenaires techniques (HAS, DREES, universités...).

[435] Cette évolution appellerait un renforcement significatif des compétences internes au GIPED sur la maîtrise d'ouvrage de projets commandés à des prestataires dans des champs variés (recherche, systèmes d'information, méthodologies...) et sur le pilotage de projets dont le GIP assurerait l'animation (gestion de portefeuilles de projets, chefferie de projet...). Elle supposerait enfin un renforcement des moyens d'intervention du GIPED, notamment dans l'appui en ingénierie pour les acteurs.

[436] Elle pourrait utilement s'appuyer sur un fonds dédié à l'innovation en protection de l'enfance, dont la base institutionnelle pourrait être la seconde enveloppe du fonds national de financement de la protection de l'enfance défini par l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 et le décret n° 2010-497 du 17 mai 2010, qui comprend « *les crédits de soutien aux actions entrant dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance, y compris celles à caractère expérimental, notamment les actions d'aide à la parentalité ou à la protection des enfants vivant dans la précarité économique* »¹¹². Les méthodes d'appel à manifestation d'intérêt et la souplesse de gestion, telles qu'utilisées par le fonds d'appui aux politiques d'insertion, seraient des références utiles. Il serait évidemment nécessaire de prévoir explicitement que le GIP pour la protection de l'enfance puisse être bénéficiaire des financements de ce fonds.

¹¹² Article 3 du décret n°2010-497 du 17 mai 2010 relatif au fonds national de financement de la protection de l'enfance

Recommandation n°18 : Etudier l'évolution du GIPED vers un GIP ou une agence pour la protection de l'enfance, permettant aux acteurs de disposer d'un outil national partagé au service d'une action globale et coordonnée

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
1	Mettre à profit le <i>turn over</i> pour recruter des collaborateurs dont les expériences ou les qualifications manquent au GIPED	2	GIPED	09/19
2	Renforcer le plateau d'écoute et adapter l'organisation du SNATED afin de mieux gérer les flux d'appels et réduire ainsi les phases de saturation de la ligne téléphonique	1	GIPED, DGCS, ADF	09/19
3	Expérimenter la mise en place d'une plateforme de <i>tchats</i> au sein du SNATED, en plus de la ligne téléphonique, sur le modèle de ce qui existe déjà au sein d'autres plateformes comparables	2	GIPED	04/20
4	Charger le GIPED de faire aboutir la réflexion sur la notion d'information préoccupante, pour rendre opérant le dispositif de remontées des données sur les informations préoccupantes	1	DGCS, GIPED	09/19
5	Améliorer la visibilité du numéro 119, y compris en dehors des acteurs classiques de la protection de l'enfance	2	GIPED	01/20
6	Différer le projet de suppression du 119 au profit du 116 111, voire y renoncer, si cette bascule s'avérait préjudiciable à la prise en charge des situations d'enfants en danger ou en risque de l'être	2	GIPED	01/21
7	Confier au GIPED l'animation d'une réflexion sur des orientations stratégiques nationales en matière de production de données, articulées avec les orientations de la politique de protection de l'enfance	1	DGCS, GIPED, DREES	01/20
8	Transférer à la DREES la production des données statistiques sur la protection de l'enfance	2	DREES, GIPED	01/20
9	Engager sans délai une démarche projet pour piloter la mise en œuvre du projet Olinpe et le sortir de l'impasse	1	DGCS, ADF, GIPED	09/19
10	Organiser et développer sous l'animation de l'ONPE un réseau de partage de réflexions, de méthodes, d'expériences et de bonnes pratiques entre départements	1	GIPED, ADF	01/20
11	Lever l'ambiguïté relative à la propriété et aux droits de diffusion des travaux prévus par la convention de recherche passée par l'ONPE avec le CREAI Rhône-Alpes	2	GIPED	04/20
12	Définir et valider un cadre de référence national d'évaluation des situations individuelles d'enfants en protection de l'enfance et un dispositif d'homologation des outils répondant à ce cadre	1	HAS, GIPED, DGCS, ADF	07/20
13	Réorienter les agents et les budgets de l'ONPE vers la fonction centre de ressources et l'animation de la recherche en protection de l'enfance	1	GIPED, DGCS, ADF	01/20
14	Renforcer le rôle de l'ADF dans la gouvernance du GIPED, à parité avec l'Etat	1	ADF, DGCS, GIPED	01/20
15	S'assurer de la mobilisation effective de chaque ministère sur ses propres compétences concourant à la protection de l'enfance	2	DGCS, directions d'administration centrale	01/20

RAPPORT IGAS N°2018-137R

16	Renforcer et organiser clairement l'articulation entre le CNPE et le GIPED	2	DGCS, CNPE, GIPED	04/20
17	Structurer le pilotage stratégique du GIPED par une lettre d'orientation Etat / ADF, un projet stratégique et une convention pluriannuelle d'objectifs tripartite Etat / ADF / GIPED	1	DGCS, ADF, GIPED	01/20
18	Etudier l'évolution du GIPED vers un GIP ou une agence pour la protection de l'enfance, permettant aux acteurs de disposer d'un outil national partagé au service d'une action globale et coordonnée	2	DGCS, ADF, GIPED	01/20

LETTRE DE MISSION

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

N/Réf. : CAB LB/D-18-028644



Paris, le 26.11.2018

La ministre des Solidarités et de la Santé

A

Madame la Cheffe de l'Inspection générale
des affaires sociales

**Objet : Etat des lieux de l'organisation et du fonctionnement du groupement d'intérêt public
« Enfance en danger » dans la perspective de l'élaboration de son plan stratégique**

Le groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (GIPED) est un acteur de premier plan dans le champ de la protection de l'enfance. Le législateur lui a confié deux missions principales : la gestion du Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) et celle de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE).

Ainsi le GIPED joue-t-il un rôle important en matière de prévention et de repérage du danger dans le champ de la protection de l'enfance et permet de faire progresser les connaissances et d'améliorer le pilotage de la politique publique de protection de l'enfance. A ce titre, il rassemble les principaux acteurs étatiques, départementaux et associatifs du secteur de la protection de l'enfance; il est financé à parts égales par l'Etat et les conseils départementaux.

Le GIPED est toutefois confronté à plusieurs défis, dans un contexte exigeant en matière d'efficience de la dépense publique :

- l'organisation du SNATED, qui doit permettre de garantir un accueil et une réponse de qualité pour les près de 35 000 appels traités chaque année ;
- l'atteinte des objectifs fixés à l'ONPE en matière de recensement, de consolidation et de développement des données relatives à la protection de l'enfance, réaffirmés par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant;
- les incertitudes causées par l'absence de date pour la fusion avec l'Agence française de l'adoption (AFA), liée aux difficultés rencontrées par la tutelle pour identifier un vecteur législatif adéquat.

En date du 26 septembre 2018, j'ai adressé un courrier à la présidente du GIPED pour lui annoncer le rehaussement de la subvention pour 2019 à hauteur du montant alloué en 2017, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, afin que le groupement soit pleinement en capacité de remplir ses missions, et la nécessité pour le GIPED de se doter d'un projet stratégique avant la fin du premier trimestre 2019, avec l'appui des services de l'Etat, afin d'optimiser l'organisation et l'efficience de ses services.

Je souhaite dans ce contexte que l'Inspection générale des affaires sociales apporte son expertise à la direction générale du GIPED afin, d'une part, de réaliser un état des lieux précis de son organisation et de son fonctionnement et, d'autre part, de formuler des recommandations permettant de nourrir son plan stratégique et plus particulièrement les orientations à retenir pour permettre au GIPED de remplir pleinement et de façon efficiente les missions qui lui sont confiées par la loi. A cette fin, vous vous attacherez à fournir des recommandations opérationnelles précises et à détailler leurs conditions de mise en œuvre.

Vous porterez une attention particulière à l'adéquation des missions exercées par le GIPED aux dispositions législatives et à ses modalités de financements, à l'organisation du SNATED et à la qualité des réponses fournies aux appels relevant de l'enfance en danger ainsi qu'à l'organisation et au positionnement l'ONPE.

Vous étudierez également l'efficience de la gestion financière, des ressources humaines et des systèmes d'information du GIPED ainsi que les impacts du projet de regroupement avec l'AFA sur les choix stratégiques à opérer et sur le séquençage des actions à mettre en œuvre.

Je souhaiterais pouvoir disposer des conclusions de la mission que vous mènerez pour la fin du mois de février 2019. Le projet stratégique du GIPED aura quant à lui vocation à être finalisé avant la fin du premier semestre 2019.

Bien à vous


Agnès BUZYN

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinet de la présidence de la République

Constance Bensussan, conseillère technique inclusion, égalité femmes/hommes, citoyenneté

Cabinet de la ministre des solidarités et de la santé

Laetitia Buffet, conseillère au cabinet de la ministre des solidarités et de la santé

Cabinet du secrétaire d'état chargé de la protection de l'enfance (entretien téléphonique)

Aude Muscatelli, directrice de cabinet

Cabinet de l'ancienne ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes

Anne Devreese, conseillère protection de l'enfance au cabinet de l'ancienne ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Isabelle Grimault, sous directrice enfance-famille

Emilie Barreau, cheffe du bureau enfance-adolescence

Dieynaba N'Doye, chargée de mission

Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ)

Madeleine Mathieu, directrice

Cécile Marchadier, section protection enfance et relation avec les juridiction, bureau des partenaires institutionnels et des territoires, sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

Jean-Marc Huart, directeur général

Françoise Pétreault, Sous-directrice de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives

Véronique Gasté, cheffe du bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

Patrick Aubert, sous-directeur observation de la solidarité

Isabelle Leroux, Cheffe de bureau collectivités locales

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

Séverine Hammel, référent national des référents sûreté, bureau de la sécurité publique

Direction centrale de la sécurité publique (DCSP)

Samuel Hosotte, chef de la division de la prévention et des partenariats, sous-direction des missions

Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)

Marc Engel, chef de bureau de la protection des mineurs et des politiques éducatives locales

Beatrice de Rougemont, représentante au sein du conseil d'administration du GIPED

Défenseur des droits

Geneviève Avenard, défenseure des enfants

Marie Lieberherr, chef du pôle défense des droits de l'enfant

Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)

Michèle Creoff, vice-présidente

Marie Derain de Vaucresson, secrétaire générale

Assemblée des départements de France (ADF)

Jean-Michel Rapinat, conseiller politiques sociales

Représentants de départements siégeant au conseil d'administration

Odile Faivre-Petitjean, Vice-présidente en charge de l'enfance-famille, département du Doubs

Mireille Simian, Conseillère déléguée en charge de la famille et de l'enfance, département du Rhône

Arnaud Simion, Vice-Président de la Commission Permanente, chargé de l'Action Sociale : Enfance et Jeunesse, département de la Haute-Garonne

Véronique Le Guernigou, directrice enfance famille, département d'Ile et Vilaine

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)

Michelle Lelièvre, secrétaire générale

Observatoire national de la petite enfance (ONAPE) de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Bernard Tapie, directeur des statistiques, des études et de la recherche

Florence Thibault, Directrice adjointe des statistiques, des études et de la recherche, en charge du département analyses statistiques et économiques

Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS)

Jean-Louis Sanchez, fondateur et délégué général

Didier Lesueur, directeur général

Marie-Agnès Feret, chargée de mission enfance famille, membre du conseil scientifique de l'ONPE

Conseil national de l'ordre des médecins (CNOM)

Andrée Parrenin, médecin, vice-présidente

Anne Marie Trarieux, médecin, vice-présidente en charge de l'éthique et de la déontologie

Caroline Heron, juriste

Groupe H2A

Anne Bendler, directrice générale

Laurence Gobert, directrice de production

Pierre Reperat, directeur de clientèle

Plateforme 3919 (Fédération Nationale Solidarité Femmes)

François Brié, directrice générale

Adrien Ricciardelli, chef de service du 3919

Zeliha Ankis, écoutante

Carole Lamouret, écoutante

Plateforme 3020 et Fil Santé Jeunes (association Ecole des Parents – Ile-de-France)

Mirentxu Bacquerie, directrice générale association EPE IDF

Plateforme « violences sexuelles et sexistes » (police nationale, commissariat de Guyancourt)

Sandrine Masson, Cheffe de la plateforme

Laure Gallerand, adjointe à la cheffe de la plateforme

Agence française de l'adoption (AFA)

Joëlle Voisin, présidente

Charlotte Girault, directrice générale

Association nationale des personnels de l'action sociale en faveur de l'enfance et de la famille (ANPASE)

Natacha Chartier, présidente

Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles (ANDASS)

Jean-Paul Raymond, président (par téléphone)

Marie-Françoise Bellée Van Thong, Collège des experts de l'ANDASS, représente au sein du CNPE et membre du conseil scientifique de l'ONPE

Pierre Stecker, directeur enfance famille du département de Seine Saint Denis

Personnes ressources au sein de l'IGAS

Laurent Gratieux

Geneviève Geydan

Pierre Naves

Valérie Gervais

Bénédicte Jacquy

Mireille Gaüzere

Stéphanie Dupays

Bénédicte Legrand-Jung

Jérémy Fournel

Groupement d'intérêt public Enfance en danger (GIPED)

Michèle Berthy, présidente

Violaine Blain, directrice générale et directrice du SNATED par intérim

Anne-Sylvie Soudoplatoff, ancienne directrice générale et préfiguratrice pour la fusion GIPED-AFA, 1ère Vice-Présidente du Tribunal de Grande Instance de Pontoise

Patrice Legrand, commissaire du Gouvernement

Agnès Gindt-Ducros, directrice de l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)

Gilles Seraphin, ancien directeur de l'ONPE

Anne Oui, chargée de mission coordinatrice protection de l'enfance, ONPE

Elsa Keravel, chargée de mission justice (magistrat), ONPE

Claire Guerlin, chargée de mission protection judiciaire de la jeunesse, ONPE

Milan Momic, chargé d'études, ONPE

Gaëlle Guibert, chargée d'études, ONPE

Louise Genest, chargée d'études ONPE

Amandine Lebugle, chargée d'études ONPE

Anne-Lise Stephan, chargée d'études ONPE

Houria Belmessaoud, coordinatrice au service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED)

Raymond Debord, coordinateur au SNATED

Carole Gilmas-Adel, coordinatrice au SNATED

Amia Hamonic, écoutante au SNATED

Aude Lesbre, écoutante au SNATED

Jérôme Vicente, directeur administratif et financier

Michel Roger, responsable du service informatique et téléphonie

Nora Darani, responsable communication

Corinne Hochard Ballin, représentante du personnel

Cyril Farcat, représentant du personnel

Claire Galefat, représentante du personnel

Celine Redon, représentante du personnel

Associations membres du GIPED

Enfance et partage

Marie Pierre Collombet, présidente

Fédération Alexis Danan

Anne-Marie Clément, présidente

Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (AFIREM)

Dominique Girodet, membre fondateur

Fondation pour l'enfance

Vincent Dennery, directeur

Marie Derain de Vaucresson, vice-présidente

La voix de l'Enfant

Martine Brousse, présidente

Convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE)

Fabienne Quiriau, directrice générale

Fédération nationale des Associations d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (ADEPAPE)

Jean-Marie Muller, président

L'enfant bleu

Isabelle Debré, présidente

Laura Morin, directrice

Union nationale des associations familiales (UNAF)

David Pioli, Coordonnateur pole parentalité protection enfance

Isabelle Saunier, Administratrice, présidente de l'UDAF du Tarn

Déplacement dans les Hauts de Seine

Département des Hauts de Seine - siège

Elodie Clair, directrice générale adjointe solidarités

Sandrine Miclon-Hautbois, directrice enfance jeunesse

Josseline Martin-Etelbert, adjointe à la directrice enfance jeunesse

Service territorial ASE de Levallois-Perret

Jacky Marechal, chef du service territorial ASE de Levallois-Perret

Marine Guerrieri, travailleuse sociale à la CRIP

Partenaires du service territorial ASE de Levallois-Perret

Pascale Le Gall, Inspectrice de l'éducation nationale en charge de la circonscription de Levallois – Perret (maternelle et élémentaire)

Clémence Fontaine, assistante de service sociale, en collègue à Levallois-Perret

Déplacement dans l'Hérault

Département de l'Hérault - siège

Philippe Loubet Del Par, directeur général adjoint solidarités

Laurent Aufrere, adjoint au DGA solidarité

Manon Pech, directrice de l'enfance

Agnès Devocelle, ancienne directrice de l'enfance

Sophie Brygo, médecin référent protection de l'enfance et chef de service par intérim du service départemental des informations préoccupantes (SDIP)

Danièle Del Valle, responsable territoriale enfance famille (RTEF) sur le territoire de Sète

Stéphane Kontoukas, SDIP

Agence départementale de la solidarité du Montpelliérain (Paillade – Mosson)

Alain Chapel, Directeur adjoint de l'agence départementale de la solidarité

Christèle Baillet, médecin, responsable territorial PMI

Mohamed Ouahmane, responsable territoriale enfance famille sur le Montpelliérain

Anne Pruvost-Freiss, responsable territorial des solidarités

Patricia Diaz, RTEF, éducatrice

Latetitia Broquediz, assistante sociale

Delphine Marc, puéricultrice

Partenaires du département

Olivia Perrot, substitut placée auprès du procureur général près la Cour d'appel de Montpellier, tribunal de grande instance de Montpellier, parquet des mineurs

Gilles Jurie, magistrat stagiaire

Armelle Hacquet, pédiatre responsable du groupe enfance en danger du CHRU de Montpellier

Isabelle Hadji, médecin conseiller technique du DSDEN

Françoise Irles, DSDEN, coordinatrice de secteur bassin de Thau

Beatrice Suau, DSDEN, assistante sociale, adjointe au service social en faveur des élèves

Déplacement en Gironde

Département de la Gironde - siège

Emmanuelle Ajon, vice-présidente en charge de la protection de l'enfance

Pascal Goulfier, directeur général adjoint solidarités

Isabelle Moréno, directrice du pôle solidarité vie sociale

Evelyne Perrier, directrice par intérim de la protection de l'enfance et de la famille

Marie-Luce Petraud, responsable de la CRIP

Direction des services départementaux de l'éducation nationale de Gironde

François Coux, directeur départemental (par téléphone)

Christina Bustos, médecin conseillère technique

Marie-Hélène Garde, conseillère technique de travail social

Marie-Laure Lasmi, infirmière conseillère technique

Sibel Beaulaton, infirmière

Tribunal de grande instance de Bordeaux

Christine Campan, vice procureur, parquet des mineurs famille

Laurent Gebler, premier vice-président, coordonnateur du tribunal pour enfants

Pôle territorial de solidarité (PTS) des Portes du Médoc

Sonia Jamain, directrice du pôle territorial de solidarité

Christine Darrieumerlou, assistante sociale, maison du département solidarité et insertion (MDSI) de Saint Médard

Marie-Laure Andueza, Assistante sociale, MDSI de Saint Médard en Jalles

Mylène Trichard, assistante sociale, MDSI de Mérignac

Emilie Ducourneau, assistante sociale, MDSI de Mérignac

Carine Pommier, responsable de la MDSI Le Bouscat

Partenaires du PTS des Portes du médoc

Edith Gimeno, directrice jeunesse, prévention, médiation et sécurité, ville de Blanquefort

Stéphanie Triffault, directrice petite enfance et parentalité, Saint Médard en Jalles

Etienne Sacin, directeur action éducative et de la famille, ville de Mérignac

Véronique Blier, responsable de circonscription, Mérignac

Jérôme Lajus, responsable de circonscription, Saint Médard en Jalles

Catherine Chabouly, responsable service petite enfance et directrice adjointe du CCAS, Eysines

Olivier Robene, conseiller pédagogique circonscription Bordeaux-Mérignac

Déplacement dans l'Aube

Département de l'Aube

Bernard de La Hamayde, vice-président chargé de la commission des affaires sociales

Philippe Brunel, directeur général des services

Paul Geoffroy, directeur général adjoint solidarités

Sylvie Plique, directrice enfance famille

Franck Susgin, directeur de l'action sociale de proximité

Laura Léon-Vitry, coordinatrice cellule CRIP

Cécile Blanchot, référente administrative CRIP

Nadine Cordier, en charge de l'observatoire départemental de protection de l'enfance

Ghislaine Charié, médecin de PMI, circonscription Arcis-sur-Aube

Laëtitia Dekeukelein, infirmière puéricultrice de PMI circonscription ceinture ouest de Troyes

Julie Kameriez, infirmière de PMI circonscription de Troyes

Christiane Dernoncourt, assistante sociale, circonscription de Troyes
Isabelle Gyejacquot, responsable adjointe de la circonscription de Troyes
Annette Banzet, assistante sociale, circonscription ceinture est de Troyes
Odile Vial, responsable de la circonscription de la ceinture ouest de Troyes
Lionel Benitte, médecin, circonscription de Romilly sur Seine
Laurent Devalloir, assistant social, circonscription d'Aix en Othe

Partenaires du département

Jean-François Demanoir, vice-procureur de la République, tribunal de grande instance de Troyes
Marie Line Durand, conseillère technique de travail social, direction des services départementaux de l'éducation nationale de l'Aube
Nathalie Uzzanu, cadre socio-éducatif, centre hospitalier de Troyes
Mathilde Defert, conseillère économie sociale familiale, centre hospitalier de Troyes

PIECE JOINTE

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.

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DES FAMILLES, DE L'ENFANCE ET DES DROITS DES FEMMES

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

NOR : FDFA1620936D

Publics concernés : présidents de conseils départementaux.

Objet : transmission d'informations aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance

Entrée en vigueur : le décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Notice : l'article 6 de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant modifie le dispositif de transmission des informations anonymisées des conseils départementaux aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) et à l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE). Il fonde le dispositif sur les mesures de protection et non plus sur l'information préoccupante et prévoit un élargissement du périmètre d'observation en intégrant le recueil des informations relatives aux mineurs et jeunes majeurs faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance, administrative ou judiciaire, et des informations relatives à l'enfance délinquante. Le décret définit les modalités de la remontée des informations aux observatoires.

Références : le décret est pris en application de l'article 6 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. Les dispositions du code de l'action sociale et des familles qu'il modifie peuvent être consultées sur Légifrance (<http://www.legifrance.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice, et de la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes,

Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment les articles L. 226-3-1, L. 226-3-3 et L. 226-6 ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Vu l'avis du Conseil national d'évaluation des normes du 1^{er} décembre 2016 ;

Vu la saisine de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en date du 4 novembre 2016,

Décrète :

Art. 1^{er}. – La section 3 du chapitre VI du titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire) est remplacé par les dispositions suivantes :

« Section 3

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

« Art. D. 226-3-3. – Le président du conseil départemental transmet annuellement les informations mentionnées à l'article D. 226-3-5 à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de la protection de l'enfance, pour l'exercice de leurs missions définies respectivement à l'article L. 226-3-1 et au troisième alinéa de l'article L. 226-6.

« Cette transmission a pour objet :

« 1° De contribuer à la connaissance de la population des mineurs et des jeunes majeurs bénéficiant d'une prestation d'aide sociale à l'enfance ou d'une mesure judiciaire de protection de l'enfance, ainsi qu'à celle de l'activité des services de protection de l'enfance ;

« 2° De faciliter l'analyse de la cohérence et de la continuité des actions mises en œuvre au bénéfice des mineurs, de leur famille et des jeunes majeurs au titre de la protection de l'enfance.

« Art. D. 226-3-4. – Le président du conseil départemental effectue les formalités préalables, prévues à l'article 25 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, avant de procéder au recueil et à l'enregistrement des informations mentionnées à l'article D. 226-3-5.

« Il transmet ces informations à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de la protection de l'enfance après leur anonymisation réalisée à partir du prénom, du mois et de l'année

de naissance du mineur ou du jeune majeur, ainsi que du nom patronymique de la mère du mineur ou du jeune majeur. Un procédé de cryptage informatique irréversible garantit l'anonymat de l'identité du mineur ou du jeune majeur, des responsables légaux du mineur et de toute autre personne ayant eu à connaître la situation du mineur.

« La présentation des résultats du traitement de ces données par les observatoires départementaux de la protection de l'enfance et par l'Observatoire national de la protection de l'enfance ne permet pas l'identification, directe ou indirecte, des personnes concernées.

« *Art. D. 226-3-5.* – La liste des informations transmises sous forme anonyme à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de la protection de l'enfance figure à l'annexe 2.8.

« *Art. D. 226-3-6.* – Le président du conseil départemental procède au recueil et à l'enregistrement des informations mentionnées à l'article D. 226-3-5.

« *Art. D. 226-3-7.* – En vue de leur transmission ultérieure à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de la protection de l'enfance, les informations mentionnées à l'article D. 226-3-5 sont renseignées à l'occasion, notamment, d'un changement relatif à la situation du mineur ou du jeune majeur portant sur l'évaluation de sa situation, sur les prestations d'aide sociale à l'enfance ou mesures de protection judiciaire dont il bénéficie. Elles font l'objet d'une extraction informatique annuelle.

« Ces informations sont transmises à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de la protection de l'enfance au plus tard le 30 avril de l'année qui suit l'année civile durant laquelle les mesures ou prestations ont été mises en œuvre, renouvelées ou terminées.

« *Art. D. 226-3-8.* – Chaque année l'Observatoire national de la protection de l'enfance transmet au président du conseil départemental et au président de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance le résultat du traitement des informations relatives à leur département, dans un délai de six mois à compter de la réception de ces informations.

« *Art. D. 226-3-9.* – L'Observatoire national de la protection de l'enfance transmet chaque année au ministre de la justice et au ministre chargé de la famille le résultat du traitement et de l'analyse des informations relatives à l'ensemble des départements. Ce rapport est rendu public et présente le nombre de départements ayant remonté leurs informations et la part des informations renseignées.

« *Art. D. 226-3-10.* – Aux fins d'exploitation statistique, l'Observatoire national de la protection de l'enfance et l'observatoire départemental de la protection de l'enfance conservent pendant une durée de cinq ans après les 21 ans du jeune les données anonymisées qu'ils détiennent. Au-delà de cette durée, l'Observatoire national de la protection de l'enfance conserve un échantillon d'un tiers de la génération de jeunes ayant atteint 21 ans cinq ans auparavant, aux fins d'études et de recherches. »

Art. 2. – L'annexe au présent décret constitue l'annexe 2.8 du code de l'action sociale et des familles.

Art. 3. – Les dispositions du présent décret s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2017.

Art. 4. – Le 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 est abrogé à compter de l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 5. – Le garde des sceaux, ministre de la justice, et la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 28 décembre 2016.

BERNARD CAZENEUVE

Par le Premier ministre :

*La ministre des familles,
de l'enfance
et des droits des femmes,*

LAURENCE ROSSIGNOL

*Le garde des sceaux,
ministre de la justice,*
JEAN-JACQUES URVOAS

ANNEXE

LISTE DES INFORMATIONS ANONYMISÉES

1. Informations préalables

NUMDEP : code du département ou de la collectivité territoriale (selon le code officiel géographique de l'INSEE)

CODE	LIBELLÉ
XXX	Code du département ou de la collectivité territoriale (selon le code officiel géographique de l'INSEE)

NUMANONYM : numéro d'anonymat du mineur/majeur

NUMANONYMANT : numéro d'anonymat antérieur du mineur/majeur lors de l'extraction précédente

TYPEV : codification du type d'événement

CODE	LIBELLÉ
1	Mesure ou prestation en protection de l'enfance
2	Renouvellement d'une mesure ou d'une prestation en protection de l'enfance
3	Fin d'une mesure ou d'une prestation en protection de l'enfance

2. Informations concernant le mineur/majeur

a) Caractéristiques du mineur/majeur

SEXE : sexe du mineur/majeur

CODE	LIBELLÉ
1	Garçon
2	Fille
9	Non connu à ce jour

ANAIIS : année de naissance du mineur/majeur

CODE	LIBELLÉ
aaaa	Année de naissance du mineur/majeur 9999 si valeur non connue

MNAIS : mois de naissance du mineur/majeur

CODE	LIBELLÉ
mm	Mois de naissance du mineur/majeur 99 si valeur non connue

b) Situation scolaire du mineur/majeur

MODACC : mode d'accueil pour les mineurs de moins de 6 ans non scolarisés

CODE	LIBELLÉ
1	Gardé par un des parents au domicile
2	Gardé par un autre adulte au domicile
3	Accueilli en établissement d'accueil du jeune enfant
4	Accueilli par une assistante maternelle
5	Accueilli par un membre de la famille
6	Autre mode de garde
9	Ne sait pas

SCODTCOM : le mineur/majeur est scolarisé en milieu ordinaire (y compris scolarisation au sein d'un dispositif spécifique et scolarisation au CNED)

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

NIVSCO : si le mineur/majeur est scolarisé en milieu ordinaire ou dans le cadre d'une unité d'enseignement hors milieu ordinaire, préciser le niveau selon la nomenclature de l'éducation nationale

CODE	LIBELLÉ
200	Ecole maternelle
310	CP

CODE	LIBELLÉ
320	CE1
330	CE2
340	CM1
350	CM2
399	Ecole élémentaire sans distinction supplémentaire
410	6° (dont SEGPA)
420	5° (dont SEGPA)
430	4° (dont SEGPA)
440	3° (dont 3° découverte professionnelle et SEGPA)
499	Collège, sans distinction supplémentaire
510	Seconde générale et technologique
520	Première générale
530	Première technologique
550	Terminale générale
560	Terminale technologique
599	Lycée d'enseignement général et technologique, sans distinction supplémentaire
610	CAP
620	BEP
630	Bac professionnel
699	Lycée professionnel, sans distinction supplémentaire
710	CAP en alternance
740	Bac professionnel en alternance
750	Autre
769	Formation en alternance sans distinction supplémentaire
770	Post-bac
999	Ne sait pas

SCOCLASPE : le mineur/majeur est scolarisé en milieu ordinaire avec un dispositif spécifique

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

TYPCLASSPE : si le mineur/majeur est scolarisé avec un dispositif spécifique, préciser le type de dispositif

CODE	LIBELLÉ
11	Dispositif pour le handicap (ULIS...)
12	Dispositif pour l'adaptation scolaire (SEGPA, EREA...)
13	Dispositif pour les élèves allophones nouvellement arrivés (UPE2A...)
14	Dispositif relais de lutte contre le décrochage scolaire

CODE	LIBELLÉ
15	Autre dispositif spécifique
99	Ne sait pas

ETABSCOSPE : le mineur/majeur est scolarisé dans le cadre d'une unité d'enseignement hors milieu ordinaire

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

TYPETABSPE : si le mineur/majeur est scolarisé dans le cadre d'une unité d'enseignement hors milieu ordinaire ou instruit à domicile, préciser l'établissement ou le service de rattachement de l'unité d'enseignement

CODE	LIBELLÉ
850	Etablissement ou service sanitaire et médico-social (ITEP, IME, SESSAD, hôpital...) en scolarité exclusive
860	Etablissement ou service sanitaire et médico-social (ITEP, IME, SESSAD, hôpital...) en scolarité partagée
870	Etablissement pénitentiaire
880	Etablissement PJJ (CER, CEF...)
890	Etablissement ou service sans distinction supplémentaire
900	Instruit à domicile hors CNED
999	Ne sait pas

FREQSCO : fréquentation scolaire en milieu scolaire ordinaire ou dans le cadre d'un établissement ou d'un service

CODE	LIBELLÉ
6	Scolarisé sans situation de décrochage ou d'exclusion
7	Scolarisé mais en situation d'exclusion
8	Scolarisé mais en situation de décrochage scolaire
9	Ne sait pas

c) Situation de handicap du mineur/majeur

HANDICAP : le mineur/majeur bénéficie d'une reconnaissance de handicap suite à une décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) rendue au nom de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH)

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

ORIENTDEC : le mineur/majeur bénéficie d'une orientation vers un établissement ou un service suite à une décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

ORIENTEFF : si le mineur/majeur bénéficie d'une orientation vers un établissement ou un service suite à une décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), l'orientation est effective

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

3. Information initiale sur la situation de danger ou de risque de danger du mineur/majeur

TRAITINFO : institution ou service ayant reçu et traité l'information initiale sur la situation de danger ou de risque de danger du mineur/majeur

CODE	LIBELLÉ
1	Cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP)
2	Service du conseil départemental (hors CRIP)
3	Parquet
4	Juge des enfants
5	Autre
9	Ne sait pas

DATIP : date de réception de l'information initiale sur la situation de danger ou de risque de danger du mineur/majeur à la CRIP ou dans les services du conseil départemental

CODE	LIBELLÉ
aaaa-mm-jj	Date de réception de l'information initiale sur la situation de danger ou de risque de danger du mineur/majeur à la CRIP ou dans les services du conseil départemental 9999 si année inconnue, 99 si mois inconnu, 99 si jour inconnu

DATSIGN : date du signalement direct auprès du procureur de la République

CODE	LIBELLÉ
aaaa-mm-jj	Date du signalement direct auprès du procureur de la République 9999 si année inconnue, 99 si mois inconnu, 99 si jour inconnu

DATJE : date de la saisine du juge des enfants

CODE	LIBELLÉ
aaaa-mm-jj	Date de la saisine du juge des enfants 99 si jour inconnu, 99 si mois inconnu, 9999 si année inconnue

ORIGIP : qualité de la personne ayant révélé l'information initiale sur la situation de danger ou de risque de danger du mineur/majeur

CODE	LIBELLÉ
10	Le mineur lui-même
20	Parents du mineur
31	Personnel social
32	Personnel de santé
33	Elu
34	Autre intervenant institutionnel
40	Autre particulier
99	Ne sait pas

TRANSIP : institution ou qualité de la personne ayant transmis l'information initiale sur la situation de danger ou de risque de danger du mineur/majeur

CODE	LIBELLÉ
100	Le mineur lui-même
200	Parents du mineur
300	Autre membre de la famille
400	Autre particulier
510	Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger
520	Conseil départemental
530	Service de milieu ouvert ou de placement
541	Etablissement d'enseignement public
542	Etablissement d'enseignement privé
543	Education nationale, sans distinction supplémentaire
550	Hôpital
560	Médecine libérale
570	Autre institution sanitaire et sociale
580	Accueil extrascolaire du mineur
590	Autre service social et association
600	Police ou gendarmerie
611	Procureur de la République
612	Juge des enfants
613	Justice sans distinction supplémentaire
620	Autre collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale
630	Autre
640	Voie institutionnelle sans distinction supplémentaire
999	Ne sait pas

MOTIFSIG : en cas de signalement judiciaire après l'évaluation par un service du conseil départemental, motif du signalement judiciaire

CODE	LIBELLÉ
1	L'action ou les actions mises en œuvre précédemment n'ont pas permis de remédier à la situation
2	Refus explicite ou implicite de la famille d'accepter l'intervention proposée
3	Impossibilité de collaboration avec la famille
4	Impossibilité d'évaluer cette situation
5	Danger grave et immédiat, notamment dans les situations de maltraitance
9	Ne sait pas

ENQPENAL : le cas échéant, préciser s'il y a une enquête pénale

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

SAISJUR : le cas échéant, préciser s'il y a une saisine de la juridiction pénale

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

4. Informations concernant le cadre de vie social et familial du mineur/majeur

a) Caractéristiques du ménage au sein de la résidence principale du mineur/majeur

COMPOMENAG : composition du ménage au sein du lieu de résidence principale du mineur

CODE	LIBELLÉ
1	Mineur autonome
2	Parents vivant ensemble
3	Mineur vivant avec sa mère seule
4	Mineur vivant avec son père seul
5	Résidence alternée
6	Mineur vivant avec sa mère dans une famille recomposée
7	Mineur vivant avec son père dans une famille recomposée
8	Mineur vivant chez un autre membre de la famille
9	Mineur vivant chez un particulier
10	Autre
99	Ne sait pas

AUTREHEBER : autre hébergement régulier du mineur le cas échéant

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

NBFRAT : nombre total de frères et sœurs dans le lieu de résidence principale du mineur (inclus demi-frères et demi-sœurs, quasi-frères et quasi-sœurs)

CODE	LIBELLÉ
n	Nombre total de frères et sœurs dans le lieu de résidence principale du mineur (inclus demi-frères et demi-sœurs, quasi-frères et quasi-sœurs) 99 si valeur non connue

MENAGEJM : Composition du ménage au sein du lieu de résidence principale du majeur

CODE	LIBELLÉ
1	Majeur vivant seul
2	Majeur vivant avec un(e) conjoint(e) /petit(e) ami(e)
3	Majeur vivant en colocation
4	Majeur vivant avec un ou des membres de sa famille de naissance ou d'adoption
8	Autre situation
9	Ne sait pas

NBENF : nombre total d'enfants du mineur/majeur

CODE	LIBELLÉ
n	Nombre total d'enfants du mineur/majeur 99 si valeur non connue

b) Exercice de l'autorité parentale (concerne uniquement les mineurs)

TITAP : titulaire de l'autorité parentale du mineur

CODE	LIBELLÉ
11	Exercice conjoint par les parents vivant ensemble ou séparément
30	Exclusivement par le père
40	Exclusivement par la mère
50	Autre membre de la famille
60	Autre particulier sans lien familial
70	Président du conseil départemental
80	Préfet
90	Etablissement
99	Ne sait pas

DECAP : décision relative à l'autorité parentale

CODE	LIBELLÉ
1	Décision du juge aux affaires familiales sur l'exercice de l'autorité parentale
2	Délégation de l'autorité parentale
3	Retrait
4	Tutelle
5	Déclaration judiciaire de délaissement parental
6	Pas de décision relative à l'autorité parentale
9	Ne sait pas

DATDECAP : date de la décision relative à l'autorité parentale

CODE	LIBELLÉ
aaaa-mm-jj	Date de la décision relative à l'autorité parentale 9999 si année inconnue, 99 si mois inconnu, 99 si jour inconnu

c) Situation sociodémographique des parents ou des adultes qui s'occupent principalement du mineur dans sa résidence principale (concerne uniquement les mineurs)

LIENA1 : lien de l'adulte 1 avec le mineur

CODE	LIBELLÉ
1	Père ou mère
2	Conjoint du père ou de la mère
3	Grand-père ou grand-mère
4	Frère, demi-frère, sœur ou demi-sœur
5	Oncle ou tante
6	Autre membre de la famille
7	Autre particulier sans lien familial
9	Ne sait pas

LIENA2 : lien de l'adulte 2 avec le mineur

CODE	LIBELLÉ
1	Père ou mère
2	Conjoint du père ou de la mère

CODE	LIBELLÉ
3	Grand-père ou grand-mère
4	Frère, demi-frère, sœur ou demi-sœur
5	Oncle ou tante
6	Autre membre de la famille
7	Autre particulier sans lien familial
9	Ne sait pas

SEXA1 : sexe de l'adulte 1

CODE	LIBELLÉ
1	Homme
2	Femme
9	Ne sait pas

SEXA2 : sexe de l'adulte 2

CODE	LIBELLÉ
1	Homme
2	Femme
9	Ne sait pas

ANSA1 : année de naissance de l'adulte 1

CODE	LIBELLÉ
aaaa	Année de naissance de l'adulte 1 9999 si la valeur n'est pas connue

ANSA2 : année de naissance de l'adulte 2

CODE	LIBELLÉ
aaaa	Année de naissance de l'adulte 2 9999 si la valeur n'est pas connue

EMPLA1 : situation face à l'emploi de l'adulte 1 (selon la nomenclature INSEE)

CODE	LIBELLÉ
1	En contrat d'apprentissage
2	Placé par une agence d'intérim
3	Emploi aidé
4	Stagiaire rémunéré
5	Emploi à durée limitée (CDD, contrat court, saisonnier, vacataire...)
6	Emploi sans limite de durée (CDI, titulaire de la fonction publique...)
7	Non salarié (indépendant, employeur, aidant un membre de sa famille)
8	Autre actif occupé sans précision
20	Au chômage
30	Elève, étudiant
50	Inactif : retraité, préretraité, parent au foyer...
99	Ne sait pas

EMPLA2 : situation face à l'emploi de l'adulte 2 (selon la nomenclature INSEE)

CODE	LIBELLÉ
1	En contrat d'apprentissage
2	Placé par une agence d'intérim
3	Emploi aidé
4	Stagiaire rémunéré
5	Emploi à durée limitée (CDD, contrat court, saisonnier, vacataire...)
6	Emploi sans limite de durée (CDI, titulaire de la fonction publique...)
7	Non salarié (indépendant, employeur, aidant un membre de sa famille)
8	Autre actif occupé sans précision
20	Au chômage
30	Elève, étudiant
50	Inactif : retraité, préretraité, parent au foyer...
99	Ne sait pas

CSPA1 : catégorie socioprofessionnelle de l'adulte 1 (selon la nomenclature INSEE)

CODE	LIBELLÉ
1	Agriculteurs exploitants
2	Artisans, commerçants et chefs d'entreprise
3	Cadres et professions intellectuelles supérieures
4	Professions Intermédiaires
5	Employés
6	Ouvriers
7	Retraités
8	Autres personnes sans activité professionnelle
9	Ne sait pas

CSPA2 : catégorie socioprofessionnelle de l'adulte 2 (selon la nomenclature INSEE)

CODE	LIBELLÉ
1	Agriculteurs exploitants
2	Artisans, commerçants et chefs d'entreprise
3	Cadres et professions intellectuelles supérieures
4	Professions Intermédiaires
5	Employés
6	Ouvriers
7	Retraités
8	Autres personnes sans activité professionnelle
9	Ne sait pas

d) Situation du majeur (concerne uniquement les majeurs)

EMPLJM : situation face à l'emploi du majeur (selon la nomenclature INSEE)

CODE	LIBELLÉ
1	En contrat d'apprentissage
2	Placé par une agence d'intérim
3	Emploi aidé
4	Stagiaire rémunéré
5	Emploi à durée limitée (CDD, contrat court, saisonnier, vacataire...)
6	Emploi sans limite de durée (CDI, titulaire de la fonction publique...)
7	Non salarié (indépendant, employeur, aidant un membre de sa famille)
8	Autre actif occupé sans précision
20	Au chômage
30	Elève, étudiant
50	Inactif : retraité, préretraité, parent au foyer...
99	Ne sait pas

CSPJM : catégorie socioprofessionnelle du majeur (selon la nomenclature INSEE)

CODE	LIBELLÉ
1	Agriculteurs exploitants
2	Artisans, commerçants et chefs d'entreprise
3	Cadres et professions intellectuelles supérieures
4	Professions Intermédiaires
5	Employés
6	Ouvriers
7	Retraités
8	Autres personnes sans activité professionnelle
9	Ne sait pas

e) Ressources du ménage au sein de la résidence principale du mineur/majeur

MINIMA : minima sociaux

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

ALLOC : allocations ou pensions liées à une situation d'invalidité ou de handicap

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

f) Caractéristiques sociodémographiques du père et/ou de la mère si non cohabitant avec le mineur (concerne uniquement les mineurs)

MEREINC : mère inconnue

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

PEREINC : père inconnu

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

ANSMERE : année de naissance de la mère

CODE	LIBELLÉ
aaaa	Année de naissance de la mère 9999 si la valeur n'est pas connue

ANSPERE : année de naissance du père

CODE	LIBELLÉ
aaaa	Année de naissance du père 9999 si la valeur n'est pas connue

DCMERE : mère décédée

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

DCPERE : père décédé

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

DATDCMERE : si décès de la mère, année et mois du décès

CODE	LIBELLÉ
aaaa-mm	Si décès de la mère, mois et année du décès 9999 si année inconnue, 99 si mois inconnu

DATDCPERE : si décès du père, année et mois du décès

CODE	LIBELLÉ
aaaa-mm	Si décès du père, mois et année du décès 9999 si année inconnue, 99 si mois inconnu

5. Informations recueillies au titre de l'évaluation de la situation du mineur/majeur

a) Evaluation

NOTIFEVAL : date de notification de la demande d'évaluation

CODE	LIBELLÉ
aaaa-mm-jj	Date de notification de la demande d'évaluation 9999 si année inconnue, 99 si mois inconnu, 99 si jour inconnu

FINEVAL : date de fin de l'évaluation

CODE	LIBELLÉ
aaaa-mm-jj	Date de fin de l'évaluation 9999 si année inconnue, 99 si mois inconnu, 99 si jour inconnu

MESANT : Existence d'une prestation ou mesure de protection de l'enfance en cours ou antérieure pour le mineur/majeur ou pour un autre enfant du ménage

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

ACCFAM : accompagnement social ou médico-social en cours d'au moins un membre du ménage

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

b) Problématiques familiales observées ou prises en compte dans le cadre de l'évaluation de la situation du mineur/majeur

CONDADD : conduite addictive (alcool ou drogue) d'un ou des adultes ayant en charge le mineur dans le lieu de résidence principale

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui, avec prise en charge spécialisée connue
3	Oui, sans prise en charge connue
9	Ne sait pas

DEFINTEL : situation de handicap psychique ou mental reconnue par la MDPH d'un ou des adultes ayant en charge le mineur dans le lieu de résidence principale

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

CONFL : exposition du mineur à un conflit de couple

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

VIOLFAM : exposition du mineur à un climat de violence au sein du ménage

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

SOUTSOC : manque de soutien social et/ou familial, isolement du mineur/majeur

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

6. Informations sur la nature du danger ou du risque de danger justifiant une prise en charge du mineur en protection de l'enfance (concerne uniquement les mineurs)

a) Nature du danger ou du risque de danger (concerne uniquement les mineurs)

SANTE : santé du mineur en danger ou en risque de danger

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

SECURITE : sécurité du mineur en danger ou en risque de danger

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

MORALITE : moralité du mineur en danger ou en risque de danger

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

CONDEDEDUC : conditions d'éducation gravement compromises ou en risque de l'être

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

CONDEDEV : conditions de développement physique, intellectuel, affectif ou social gravement compromises ou en risque de l'être

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

b) Situation du mineur qui a permis de considérer que, dans un cadre intrafamilial, il est en danger ou en risque de danger (concerne uniquement les mineurs)

VIOLSEX : violences sexuelles envers le mineur

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

VIOLPHYS : violences physiques envers le mineur

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

NEGLIG : négligences envers le mineur

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

VIOLPSY : violences psychologiques envers le mineur

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

VIOLCONJ : situation de violence conjugale dans le ménage au sein de la résidence principale du mineur

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

DANGER : mise en danger du mineur par lui-même

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

MINA : mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

7. Informations sur les décisions, mesures et interventions en protection de l'enfance

DATDECPE : date de la décision de protection de l'enfance

CODE	LIBELLÉ
aaaa-mm-jj	Date de la décision de protection de l'enfance 9999 si année inconnue, 99 si mois inconnu, 99 si jour inconnu

INTERANT : existence d'une intervention antérieure en protection de l'enfance ou en assistance éducative

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

PROJET : existence d'un projet pour l'enfant (concerne uniquement les mineurs)

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

DATPPE : s'il existe un PPE, date d'établissement du PPE

CODE	LIBELLÉ
aaaa-mm-jj	Date d'établissement du PPE 9999 si année inconnue, 99 si mois inconnu, 99 si jour inconnu

DECISION : nature de la décision de protection de l'enfance

CODE	LIBELLÉ
1	Décision administrative en protection de l'enfance
2	Décision judiciaire en protection de l'enfance

DATDEB : date de début effective de la prestation ou de la mesure de protection de l'enfance

CODE	LIBELLÉ
aaaa-mm-jj	Date de début effective de la prestation ou de la mesure en protection de l'enfance 9999 si année inconnue, 99 si mois inconnu, 99 si jour inconnu

NATPDECADM : si décision administrative de protection de l'enfance, préciser la nature de la décision

CODE	LIBELLÉ
10	Aide à domicile « mineur », hors aides financières
11	Accueil de jour
12	Accueil 72 heures
13	Accueil 5 jours
14	Accueil provisoire du mineur
15	Pupille de l'Etat
16	Accueil parent-enfant (moins de 3 ans)
18	Autre décision administrative, à préciser
19	Accueil durable et bénévole chez un tiers
20	Aide éducative « jeune majeur »
21	Accueil provisoire du jeune majeur
99	Ne sait pas

AUTREDA : si autre décision administrative de protection de l'enfance, préciser la décision (champ ouvert)

NATDECASSED : si décision judiciaire de protection de l'enfance, préciser la nature de la décision

CODE	LIBELLÉ
11	Mesure d'expertise
14	Mesure judiciaire d'investigation éducative ou investigation d'orientation éducative ou enquête sociale
15	Assistance éducative en milieu ouvert
16	Assistance éducative en milieu ouvert avec hébergement
17	Décision judiciaire de placement à l'aide sociale à l'enfance
18	Placement direct
19	Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial

CODE	LIBELLÉ
21	Autre mesure judiciaire, à préciser
22	Délégation d'autorité parentale à l'aide sociale à l'enfance
23	Tutelle déferée à l'aide sociale à l'enfance
24	Protection jeune majeur
99	Ne sait pas

AUTREDJ : si autre décision judiciaire de protection de l'enfance, préciser la décision : (champ ouvert)

NATDECPLAC : si décision judiciaire de placement, nature de la décision

CODE	LIBELLÉ
1	Ordonnance de placement provisoire du juge des enfants
2	Jugement du juge des enfants
3	Ordonnance de placement provisoire du parquet
9	Ne sait pas

INSTITPLAC : si décision judiciaire de placement, personne ou institution à qui le mineur est confié

CODE	LIBELLÉ
1	A l'autre parent
2	A un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance
3	A un service départemental d'aide sociale à l'enfance
4	A un service ou à un établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée ou suivant toute autre modalité de prise en charge
5	A un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé
6	Auprès d'un établissement recevant des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux
9	Ne sait pas

Si intervention administrative d'aide à domicile mise en œuvre

TYPINTERDOM : type d'intervention mise en œuvre au titre de la décision administrative d'aide à domicile

CODE	LIBELLÉ
1	Action d'un technicien de l'intervention sociale et familiale ou d'une aide ménagère
2	Action éducative à domicile
3	Action éducative à domicile intensive ou renforcée
4	Action éducative à domicile avec hébergement périodique
5	Action éducative à domicile avec hébergement exceptionnel
6	Accompagnement en économie sociale et familiale
7	Autre
10	Aide éducative « jeune majeur »
9	Ne sait pas

Si décision administrative d'accueil provisoire

LIEUACC : principal lieu d'accueil du mineur/majeur dans le cadre de la décision administrative d'accueil provisoire

CODE	LIBELLÉ
1	Assistant familial
2	Etablissement
3	Pouponnière
4	Accueil mère-enfant
5	Chez un particulier
6	Hébergement autonome
7	Parrainage
8	Village d'enfants
9	Lieu de vie et d'accueil
10	Etablissement médico-social
11	Accueil de jour
12	Accueil avec hébergement chez les parents
13	Accueil en internat « ordinaire »
14	Autre
16	Centre parental
99	Ne sait pas

ACCMOD : caractère modulable de l'accueil

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

AUTRLIEUACC : existence d'un autre lieu d'accueil régulier du mineur/majeur

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

Si décision judiciaire d'action éducative en milieu ouvert ou d'investigation

TYPDECJUD : type d'intervention mise en œuvre au titre de la décision judiciaire d'action éducative en milieu ouvert, ou d'investigation

CODE	LIBELLÉ
3	Mesure judiciaire d'investigation éducative ou investigation d'orientation éducative ou enquête sociale
4	Expertise
5	Assistance éducative en milieu ouvert
6	Assistance éducative en milieu ouvert intensive ou renforcée
7	Assistance éducative en milieu ouvert avec hébergement périodique
8	Assistance éducative en milieu ouvert avec hébergement exceptionnel
9	Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial

CODE	LIBELLÉ
10	Autre
99	Ne sait pas

Si décision judiciaire de placement ou décision relative à l'autorité parentale

LIEUPLAC : principal lieu d'accueil du mineur/majeur

CODE	LIBELLÉ
1	Assistant familial
2	Etablissement
3	Pouponnière
4	Accueil mère-enfant
5	Chez un particulier
6	Hébergement autonome
8	Village d'enfants
9	Lieu de vie et d'accueil
10	Etablissement médico-social
11	Accueil de jour
12	Accueil avec hébergement chez les parents
13	Accueil en internat « ordinaire »
19	Autre
21	Centre parental
99	Ne sait pas

PLACMOD : caractère modulable de l'accueil

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

AUTRLIEUAR : existence d'un autre lieu d'accueil régulier du mineur/majeur

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

8. Informations relatives au renouvellement de la mesure/prestation de protection de l'enfance

CHGLIEU : en cas de renouvellement d'une mesure de placement ou d'une prestation d'accueil du mineur, préciser si le mineur a changé de lieu principal d'accueil/placement lors de ce renouvellement (concerne uniquement les mineurs)

CODE	LIBELLÉ
1	Non
2	Oui
9	Ne sait pas

9. Informations relatives à la fin de la mesure/prestation de protection de l'enfance ou à la fin du renouvellement de la mesure/prestation de protection de l'enfance

DATFIN : date de fin effective de la prestation ou de la mesure de protection de l'enfance

CODE	LIBELLÉ
aaaa-mm-jj	Date de début effective de la prestation ou de la mesure en protection de l'enfance 9999 si année inconnue, 99 si mois inconnu, 99 si jour inconnu

MOTFININT : en cas de fin de la mesure ou prestation de protection de l'enfance, préciser le motif

CODE	LIBELLÉ
1	Mesure ou prestation arrivée à échéance
2	Mainlevée ou fin anticipée
3	Transfert du dossier dans un autre département avec maintien de la mesure/-prestation
9	Motif non connu

MOTIFML : si mainlevée ou fin anticipée, motif

CODE	LIBELLÉ
10	Absence de motif de protection de l'enfance justifiant la mesure, ou absence de danger ou risque de danger
11	Impossibilité d'exercer la mesure
12	Déménagement annoncé de la famille dans un autre département avec arrêt de la mesure
13	Déménagement sans laisser d'adresse
14	Adoption
15	Majorité
16	Emancipation
18	Décès du mineur
19	Autre
99	Ne sait pas

DATDECMIN : si décès du mineur/majeur, année et mois du décès

CODE	LIBELLÉ
aaaa-mm	si décès du mineur/majeur, mois et année du décès 9999 si année inconnue, 99 si mois inconnu

DIPLOME : à la fin de la mesure ou prestation de protection de l'enfance, dernier diplôme obtenu par le mineur/majeur

CODE	LIBELLÉ
1	Aucun diplôme
2	Brevet
3	CAP, BEP ou équivalent
4	Baccalauréat ou équivalent
5	Diplôme du supérieur
9	Ne sait pas

NBCHGLIEU : à la fin de la mesure de placement ou de la prestation d'accueil, préciser le nombre de changements de lieu principal d'accueil/placement du mineur au cours de la mesure/prestation (concerne uniquement les mineurs)

CODE	LIBELLÉ
n	A la fin de la mesure de placement ou de la prestation d'accueil, préciser le nombre de changements de lieu principal d'accueil/placement du mineur au cours de la mesure/prestation 99 si valeur non connue

SIGLES UTILISÉS

ACOSS	agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADEPAPE	association départementale des pupilles et anciens pupilles de l'Etat
ADF	assemblée des départements de France
AFA	agence française de l'adoption
AFIREM	association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée
ANDASS	association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des conseils généraux
ANDEF	association nationale des directeurs de l'enfance et de la famille
ANR	agence nationale de la recherche
AOO	appel d'offres ouvert
AOT	appel d'offres thématique
ARCEP	autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ASE	aide sociale à l'enfance
CA	conseil d'administration
CAF	caisse d'allocations familiales
CASF	code de l'action sociale et des familles
CCAS	centre communal d'action sociale
CFDT	confédération française démocratique du travail
CFE CGC	confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres
CGT	confédération générale du travail
CICRESCE	commission interministérielle de coordination des réseaux et des services de communications électroniques
CNAF	caisse nationale des allocations familiales
CNAM TS	caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAM	conservatoire national des arts et métiers
CNIL	commission nationale de l'informatique et des libertés
CNOM	conseil national de l'ordre des médecins
CNPE	conseil national de la protection de l'enfance
CNSA	caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CPAM	caisse primaire d'assurance maladie
CPO	convention pluriannuelle d'objectifs
CREAI	centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptées
CREPS	centres de ressources, d'expertise et de performance sportive

CRIP	cellule de recueil des informations préoccupantes
DACG	direction des affaires criminelles et des grâces
DEA	diplôme d'études approfondies
DEPP	direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DESS	diplôme d'études supérieures spécialisées
DGCS	direction générale de la cohésion sociale
DGESCO	direction générale de l'enseignement scolaire,
DGGN	direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	direction générale de la police nationale
DGRI	direction générale de la recherche et de l'innovation
DPJJ	direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DREES	direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSDEN	direction des services départementaux de l'éducation nationale
DU	diplôme d'université
ENM	école nationale de la magistrature
ENPJJ	école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse
ETP	équivalent temps plein
ETPT	équivalent temps plein travaillé
FNSF	fédération nationale solidarité femmes
GBCP	gestion budgétaire et comptable publique
GIP	groupement d'intérêt public
GIPED	groupement d'intérêt public enfance en danger
HAS	haute autorité de santé
IEP	institut d'études politiques
IGAE	inspection générale des affaires étrangères
IGAS	inspection générale des affaires sociales
IGAS	inspection générale des affaires sociales
INED	institut national des études démographiques
INHESJ	institut national des hautes études de la sécurité et de la justice
INRA	institut national de la recherche agronomique
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques
INSERM	institut national de la santé et de la recherche médicale
InVS	institut national de veille sanitaire
IP	information préoccupante
IRA	institut régional d'administration

JADE	jeunes ambassadeurs aux droits de l'enfant
JDC	journée défense et citoyenneté
LSE	<i>London school of economics</i>
M2	master 2
MASS	mathématiques appliquées aux sciences sociales
MDPH	maison départementale des personnes handicapées
MECS	maison d'enfant à caractère social
MNA	mineurs non accompagnés
ODAS	observatoire national de l'action sociale décentralisée
Olinpe	observation longitudinale, individuelle et nationale en protection de l'enfance
ONAP	observatoire national de la petite enfance
ONED	observatoire national de l'enfance en danger
ONPE	observatoire départemental de la protection de l'enfance
ONPE	observatoire national de la protection de l'enfance
ONPES	observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
ONU	organisation des nations unies
ORS	observatoire régional de la santé
PAEJ	points d'accueil et d'écoute jeunes
PAO	publication assistée par ordinateur
PJJ	protection judiciaire de la jeunesse
PMI	protection maternelle infantile
R&D	recherche et développement
SI	système d'information
SNATED	service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger
SNATEM	service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée
TeSS	collectif de la téléphonie sociale et en santé
TISF	technicien d'intervention sociale et familiale
UDAF	union départementale des associations familiales
UNAF	union nationale des associations familiales
URL	localisateur uniforme de ressource – <i>uniform resource locator</i>
VSS	violences sexuelles et sexistes