



Création d'un organisme national dans le champ de la protection de l'enfance

Rapport

Corinne CHERUBINI

Christian DUBOSQ

Emilie MARQUIS SAMARI

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Elise CONRATH

Stagiaire à l'Inspection générale des affaires sociales

2020-006R

Juin 2020

SYNTHÈSE

Par la lettre de mission du 27 novembre 2019, la ministre des solidarités et de la santé et le secrétaire d'Etat chargé de la protection de l'enfance ont demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'étudier le périmètre, les missions, la gouvernance, le statut juridique d'un organisme à vocation nationale couvrant l'ensemble du champ de la protection de l'enfance.

Cette mission s'inscrit dans la mise en œuvre de la stratégie nationale concertée 2020-2022 de protection de l'enfance qui a fait émerger le besoin de réformer la gouvernance dans le respect de la décentralisation pour assurer une cohérence plus forte et gagner en lisibilité des instances et des actions.

La politique de protection de l'enfance garantit la prise en compte individualisée des besoins fondamentaux de l'enfant. Elle est largement en interaction avec d'autres politiques publiques (soutien à la parentalité, lutte contre la pauvreté, prévention de la délinquance, etc.). Elle apporte une réponse de proximité et personnalisée aux jeunes et à leurs familles. Néanmoins, l'Etat est de plus en plus interpellé pour en assurer une meilleure cohérence.

Cette politique se caractérise par un pilotage complexe du fait de l'enchevêtrement des responsabilités entre le président du conseil départemental, chef de file et l'Etat intervenant en particulier par le biais de l'autorité judiciaire, des préfets, de l'éducation nationale, des agences régionales de santé (ARS). La coordination et les partenariats entre les acteurs locaux sont donc un enjeu fort.

Concernant l'aide sociale à l'enfance, en 2018, l'intervention financière des conseils départementaux, en augmentation, s'élève à 8,3 milliards d'euros. En flux, le nombre des mineurs concernés est en légère hausse. En 2017, le nombre de mineurs ayant bénéficié d'au moins une prestation ou mesure relevant du dispositif de protection de l'enfance est estimé à 308 400 (2,1 % des mineurs) et 20 600 jeunes de moins de 21 ans (0,9 % d'une classe d'âge)¹.

Dans cet ensemble, l'intervention de l'autorité judiciaire est conséquente et en augmentation. En 2017, les mesures judiciaires représentent 79 % des mesures de placement et 68 % des mesures éducatives.

En matière d'adoption, alors que le nombre des agréments des familles ayant un projet d'adoption diminue régulièrement, le nombre de pupilles de l'Etat adoptés demeure stable, avoisinant les 760 par an pour 2 800 pupilles. S'y ajoutent, en 2019, 421 adoptions internationales.

Au niveau national, quatre organismes (cf. annexes n°1 et 2) sont cités par la lettre de mission :

1. Le groupement d'intérêt enfance en danger (GIPED) :

La thématique de l'enfance en danger ou en risque de l'être est prise en charge par un service d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) depuis 1989. Ce service permanent, reconnu, a renforcé son équipe pour faire face à des situations telles que la crise sanitaire liée au COVID-19. Il intervient comme un filet de sécurité par rapport aux acteurs locaux et apporte pour moitié de ses interventions une aide immédiate aux appelants et pour moitié transmet une

¹ ONPE, Chiffres clés en protection de l'enfance portant sur l'année 2017, février 2019.

information préoccupante aux cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP). Les recrutements en cours devraient permettre de réduire sa fragilité liée au fait que les trois-quarts des appels à contenu se concrétisent par une invitation à rappeler.

L'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) depuis 2004 contribue au recueil et à l'analyse des données. Avec des moyens financiers limités, il favorise la recherche. Mais ses travaux demeurent fragiles : le dispositif d'observation organisant la collecte d'informations (Olinpe²), est très partiellement utilisé par les conseils départementaux, ce qui ne permet pas de positionner clairement l'ONPE comme un acteur incontesté dans le domaine de la statistique en protection de l'enfance.

2. L'agence française de l'adoption (AFA) :

L'AFA, depuis sa création en 2005, informe, conseille et sert d'intermédiaire pour l'adoption des mineurs étrangers, selon un principe de non-discrimination entre les candidats à l'adoption.

Depuis sa création, sous l'impulsion de la convention internationale de La Haye du 29 mai 1993 qui consacre le principe de subsidiarité, l'adoption internationale est en diminution constante. Cette tendance se traduit par une baisse structurelle de l'activité de l'AFA, comme pour les opérateurs privés, pouvant conduire à s'interroger sur sa pérennité avec 117 adoptions réalisées en 2019.

Malgré cet environnement, jusqu'à récemment, les tutelles n'ont pas incité l'AFA à définir de stratégie d'implantation dans les pays tiers. Toutefois, elle a développé des services permettant de répondre aux demandes des pays de naissance avec la mise en place des adoptions en « flux inversé »³ et accentué la préparation des familles à l'accueil des enfants à besoins spécifiques (EBS)⁴.

3. Le conseil national d'accès aux origines personnelles (CNAOP) :

Créé en 2002, le CNAOP informe sur les procédures de l'accouchement sous le secret et encourage la préservation des renseignements concernant la mère. Il conseille et facilite l'accès aux origines personnelles exclusivement pour les personnes nées sous le secret, sous réserve de l'accord du ou des parents de naissance.

Parmi les structures intervenant sur la recherche des origines personnelles, le CNAOP est le seul à disposer de prérogatives spécifiques.

4. Le conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) :

Le CNPE, institué en 2016, est chargé de formuler des avis et de proposer des conseils au Gouvernement, s'appuie sur de nombreux acteurs. Il a eu une activité soutenue pendant sa mandature avec 44 avis et communiqués publiés. Cependant, l'ambiguïté de son positionnement liée aux textes législatifs et réglementaires le régissant, les modalités de sa gouvernance et le manque de moyens n'ont pas permis au CNPE de trouver vraiment sa place.

En outre, les missions du CNPE se chevauchent partiellement avec celles d'autres instances nationales telles que le haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HFCEA) et l'ONPE. Pour

² Observation longitudinale, individuelle et nationale en protection de l'enfance

³ Contrairement aux propositions classiques d'apparement, où c'est le pays d'origine qui choisit une famille pour un enfant, dans le programme en « flux inversé », le pays d'origine transmet un dossier d'enfant à un ou plusieurs opérateurs, qui ont ensuite la responsabilité de proposer une famille pour l'adoption de cet enfant. En effet, les profils des enfants dans le cadre de ce programme présentent des besoins spécifiques (cf. note 2) ayant conduit à l'absence d'identification par l'autorité centrale du pays d'origine d'adoptants potentiels.

⁴ Il s'agit des enfants d'un âge élevé ou appartenant à une fratrie ou présentant un problème de santé.

remédier à cette situation, les présidences du CNPE et du HCFEA ont donc convenu d'un partage des travaux.

Ces organismes nationaux ont été créés pour répondre à des problématiques spécifiques et leurs missions actuelles ne permettent pas de couvrir l'ensemble des thématiques de la protection de l'enfance.

C'est ainsi que des thématiques comme la prévention, les échanges sur les pratiques professionnelles ou la formation professionnelle continue ne sont pas traitées au niveau national. Des questions d'actualité telles que les mineurs non accompagnés (MNA) font l'objet de réponses partielles.

Par ailleurs, ces organismes se caractérisent par une différence des moyens et des règles en matière de ressources financières et humaines. Cette différence concerne également leur forme juridique et leur mode de gouvernance. En outre, l'implication effective des conseils départementaux et des tutelles nationales est variable d'un organisme à l'autre.

Au sein de ces organismes nationaux, l'interministérialité est à géométrie variable.

Par le passé récent, des tentatives de fusion entre l'AFA et le GIPED sont déjà intervenues. Elles n'ont pas abouti en raison du manque de sens donné à ce projet, des modalités du travail parlementaire et de l'insuffisance de garanties permettant de répondre au risque de perte d'accréditation (habilitation donnée par les Etats étrangers) de l'AFA.

Au niveau territorial, la disparité entre les départements se manifeste sous des formes variées :

- Dans le domaine de la gouvernance locale, les ambitions, portées par la loi du 14 mars 2016 visant à la renforcer en s'appuyant sur les observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE), sont très partiellement atteintes. Présents dans les trois quarts des départements, les ODPE ont des modalités de fonctionnement et des champs d'intervention cependant différenciés. Ils ne constituent pas de véritables instances de coordination des interventions des différents acteurs ;
- La prise en compte accrue des besoins de l'enfant prévue par la loi du 14 mars 2016 demeure disparate. Les commission d'évaluation de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC) qui formulent des avis sur la situation des enfants sont peu implantées dans les départements. Le projet pour l'enfant (PPE) document socle et actualisé en fonction de l'évolution des besoins de l'enfant n'est pas systématiquement mis en œuvre dans 74 % des départements ;
- En matière d'adoption certains conseils départementaux ne disposent plus d'expertise dédiée par absence de service adoption, ni de correspondant de l'AFA. L'accès à l'adoption est inégal d'un département à l'autre, en termes de nombre d'agrément en vue de l'adoption délivrés aux familles candidates, ou de modalités d'appariement entre les enfants et les familles.

Ce contraste entre les départements est aussi lié aux choix législatifs. En effet, les CRIP chargées de centraliser et de traiter les informations préoccupantes concernant les mineurs sont organisées sur différents modèles, la loi encadrant le dispositif par son circuit de transmission et non par son contenu.

Parallèlement, des dysfonctionnements sur les pratiques (mise en place des organes prévus par la loi, délais d'exécution des décisions judiciaires, disponibilité des assistants familiaux, efficacité des établissements et services départementaux) et l'insuffisante appropriation des dispositions légales ont également été mis en lumière par des rapports parlementaires, de la cour des comptes, des

inspections, des organismes (CNPE, ONPE) et portés sur la place publique par les médias. Ces rapports soulignent le besoin de transformation du niveau national.

Les constats de la mission et les différents interlocuteurs rencontrés font émerger outre l'existence de disparités territoriales sur les pratiques, une connaissance insuffisante de la réalité de la protection de l'enfance, des coordinations locales inachevées et une mobilisation variable des fonctions relevant de l'Etat notamment par insuffisance de moyens dans les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ainsi qu'un accroissement du besoin d'accès aux origines personnelles. Tous soulignent le besoin d'évolution.

Cette transformation attendue s'inscrit dans un contexte de réforme territoriale de l'Etat, reportée au 1er janvier 2021, qui vise à améliorer la protection des personnes les plus vulnérables.

A l'issue de ces constats, les recommandations de la mission ont pour objectif, dans le cadre de la décentralisation, de renforcer les réponses personnalisées aux besoins fondamentaux des enfants. Ces recommandations visent à développer une capacité collective d'actions mobilisant également les différentes composantes de l'Etat et à assurer une gouvernance nationale restructurée et élargie, au service de l'ensemble des dimensions de la protection de l'enfance (prévention, repérage, traitement des situations, mise en œuvre des décisions administratives et judiciaires). Les recommandations intègrent la nécessité de stabilité pour l'enfant ayant conduit le législateur à repositionner l'adoption comme une mesure de protection.

La mission recommande la création d'un nouvel organisme agissant, dans l'ensemble du champ de la protection de l'enfance, à la différence des structures nationales actuelles. Cet organisme interagit avec les territoires, se nourrit de leur expertise et construit des synergies afin d'apporter un plein soutien aux services des conseils départementaux et de l'Etat, au monde associatif, au public en y associant leurs représentants. Il s'agit donc d'une part de conforter l'existant en l'ajustant et d'autre part de créer une nouvelle offre de services.

Les évolutions concernant les missions existantes visent à :

- Assurer la continuité des missions nationales opérationnelles (AFA, CNAOP, GIPED), pour répondre aux demandes personnelles et à leurs spécificités tout en déployant les synergies de rapprochement ;
- S'appuyer sur l'expertise de l'AFA en matière d'accompagnement des familles dans leur démarche d'adoption, d'appariement pour les enfants à besoins spécifiques pour élargir son action aux adoptions nationales ;
- Développer l'observation, l'analyse voire contribuer à l'évaluation. En revanche, la mission recommande que la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), soit chargée, avec des moyens humains adaptés, de la collecte statistique pour assurer la cohérence des données sur le champ médico-social et permettre la prise en compte des publics de la protection de l'enfance dans les grandes enquêtes (cf. annexe n°3) ;
- Contribuer à la recherche sur la protection de l'enfance et la parentalité en s'appuyant sur un comité scientifique doté d'un budget et nourrissant les travaux des organes de gouvernance de l'organisme.

De nouveaux services concourent également au déploiement concerté de la stratégie nationale de protection de l'enfance. Ils ont pour objet :

- De créer un centre de ressources et services à destination des acteurs territoriaux et nationaux qui apporte un appui en pilotant l'élaboration de référentiels et de recommandations en matière de prévention, de diagnostic, de prise en charge et de contrôle ainsi qu'en développant la formation professionnelle continue et en facilitant les échanges sur les expérimentations et les pratiques innovantes ;
- De déployer un soutien en cas de crise sur la base du retour d'expérience de la pandémie liée au COVID-19.

Par ailleurs, les missions du nouvel organisme permettent également :

- D'animer et de venir en appui des dispositifs de contrôles qui sont de la responsabilité des départements, y compris en matière d'adoption, afin d'en améliorer les procédures ;
- De contribuer, éventuellement, à des évaluations dans le champ de la protection de l'enfance ;
- De déployer la contractualisation avec les conseils départementaux et de gérer les enveloppes financières sur la base des orientations fixées par le Gouvernement.

Les missions de consultation, de proposition et de représentation des acteurs de la protection de l'enfance aujourd'hui confiées au CNPE perdurent. Cependant pour l'exercice de ces missions, trois options sont ouvertes : les confier au HCFEA, au nouvel organisme ou maintenir un conseil autonome.

Pour déployer les missions du nouvel organisme, les échanges au niveau local et avec le niveau national doivent être développés en complémentarité du travail conduit entre les services du conseil départemental et la Justice. La création de ce nouvel organisme s'accompagne donc d'évolutions locales et nationales à travers :

- Un pilotage local partenarial impliquant, outre l'intervention des conseils départementaux, la mobilisation des services de l'Etat et de ses opérateurs ainsi que des autres collectivités locales. Pour atteindre cet objectif, un « comité départemental de la protection de l'enfance » est chargé de l'appui et de la coordination des interventions en cohérence avec le périmètre de l'organisme national. Il se substitue à l'ODPE. Il est co-présidé par le président du conseil départemental, le préfet et le président du tribunal judiciaire ;
- La création d'un comité interministériel de la protection chargé de veiller au déploiement de la stratégie nationale ainsi qu'à la mobilisation des politiques de droit commun y concourant. Le secrétariat général de ce comité est confié soit à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), soit placé auprès du premier ministre ;
- La création d'un comité technique des administrations centrales renforçant la cohérence des positions des différents services de l'Etat et dont le secrétariat général est identique à celui du comité interministériel ;
- La constitution d'un nouvel organisme et son pilotage reflètent l'attachement à une gouvernance conjointe conseils départementaux – Etat. La constitution sous forme de GIP, qui a la nette préférence de la mission par rapport à un établissement public, permet d'y répondre et de conserver la possibilité d'adaptation ultérieure.

Le conseil d'administration du GIP comprend les représentants des conseils départementaux, de l'Etat, des associations et des personnes qualifiées. Le financement de ce GIP serait assuré pour moitié par les conseils départementaux et pour moitié par l'Etat, comme pour le GIPED.

La parole des bénéficiaires est entendue au sein des instances en s'appuyant sur une commission des enfants de la protection de l'enfance.

Les synergies avec les autres instances intervenant également sur les thématiques ayant trait à la protection de l'enfance seront organisées en recherchant des participations croisées pour assurer une bonne coordination.

Outre la concertation liée à la préparation de la loi créant ce nouvel organisme et le temps parlementaire, une préfiguration d'au moins six mois est incontournable. Le bon aboutissement de cette préfiguration nécessite un cadrage fin tenant compte des travaux de la préfiguration précédente, ainsi que de la question des ressources humaines et des sécurités juridiques liées à la poursuite de l'activité des organismes existants, pour assurer les transformations attendues et le calibrage adapté. La mission préconise un démarrage effectif de cette nouvelle entité en début d'année civile pour faciliter la transition avec les actuels organismes nationaux.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Thème 1 : création d'un nouvel organisme national				
1	Créer, par la loi, un organisme national : <ul style="list-style-type: none"> • apportant des appuis aux pratiques professionnelles des acteurs de la protection de l'enfance pour améliorer la cohérence, la convergence et la coordination de ces pratiques au bénéfice des publics concernés ; • couvrant tout le champ de la protection de l'enfance, entendu comme la prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, le repérage et le traitement des situations de danger et de risque de danger pour l'enfant, les décisions administratives et judiciaires pour la protection de l'enfance, l'aide sociale à l'enfance, l'adoption au niveau national et international ainsi que la possibilité pour les personnes qui le souhaitent d'accéder à la connaissance de leurs origines personnelles. 	1	Elaboration du projet de loi : DGCS- Direction des français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE)- directions d'administration centrale du ministère de la justice Concertation : ADF- associations	2020-2021
3	Transférer au nouvel organisme national les missions actuellement confiées au GIPED, à l'AFA et au CNAOP.	1	GIPED-AFA-CNAOP-préfigurateur	2020-2021
6	Confier au nouvel organisme des missions d'appui sur un champ incluant : <ul style="list-style-type: none"> • l'adoption nationale, à destination des conseils de famille des pupilles de l'Etat, des commissions départementales d'agrément pour l'adoption, des services de l'Etat et des conseils départementaux, afin de faciliter les adoptions sur l'ensemble du territoire national ; • toutes les demandes d'accès aux origines des personnes nées sur le territoire national ou à l'étranger. 	1	Elaboration du projet de loi : DGCS-DFAE- directions d'administration centrale du ministère de la justice	2020-2021
7	Attribuer au nouvel organisme des missions relatives : <ul style="list-style-type: none"> • à l'appui et l'animation des acteurs nationaux et territoriaux de la protection de l'enfance ; • au pilotage de l'élaboration de référentiels et recommandations sur le domaine de la prévention, du diagnostic, des prises en charge et du traitement des demandes reçues ; • au développement de la formation des professionnels ; 	1	Concertation : ADF- associations	2020-2021

	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
	<ul style="list-style-type: none"> à l'animation des politiques et pratiques de contrôle, à la réalisation d'évaluations ; à la mise en œuvre de conventions pluriannuelles d'objectifs et d'enveloppes financières de contractualisation avec les conseils départementaux ; à l'information du public. 			
Thème 2 : conditions de réussite				
10	Donner à l'organisme national un statut de groupement d'intérêt public (GIP) financé à part égale par les conseil départementaux et l'Etat et doté d'un conseil d'orientation, comprenant également des associations et des personnalités qualifiées.	1	ADF- DGCS	2020-2021
11	Engager un processus de préfiguration du GIP après le vote de la loi, élaborer une convention constitutive et une convention d'objectifs et de gestion triennale.	1	Préfigurateur-DGCS-DFAE	2021
2	Assurer la sécurisation des processus d'instruction des demandes individuelles en cours, lors de la transition entre le GIPED, l'AFA et le CNAOP et le nouvel organisme.	1	GIPED-AFA-CNAOP-préfigurateur	2021
12	Doter l'organisme des effectifs lui permettant d'exercer les missions confiées au GIPED, à l'AFA et au CNAOP ainsi que les missions supplémentaires qui lui sont dévolues.	1	ADF-CD-ministères chargés des affaires sociales, des affaires étrangères, de la justice et de l'éducation nationale	2022
13	Créer au sein du GIP un conseil scientifique au service du développement de la recherche sur tout le champ de ses compétences et prévoir une dotation financière à cette fin.	1	DGCS	2022
14	Prévoir la création d'une instance d'expression des jeunes de l'aide sociale à l'enfance et de jeunes adoptés afin de recueillir leurs avis.	1	DGCS	2022
15	Prévoir la participation du GIP à d'autres organismes de droit commun ou à vocation plus généraliste, afin de porter auprès d'eux les préoccupations de la protection de l'enfance et, réciproquement, associer certains d'entre eux aux instances ou travaux du GIP.	2	DGCS	2022
Thème 3 : contributions à l'efficacité de la protection de l'enfance				
8	Créer des comités départementaux de la protection de l'enfance, chargés d'assurer l'appui et la coordination des interventions, et de reprendre les missions des ODPE, sous la co-présidence du président du conseil	1	Conseil départemental-préfecture-justice	2022

	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
	départemental, du préfet et du président du tribunal judiciaire.			
9	Instituer un comité interministériel chargé du déploiement de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance et un comité technique des administrations centrales de définir les positions de l'Etat à destination de l'organisme.	1	Premier ministre et ministres chargés des affaires sociales et de la santé, des affaires étrangères, de la justice et de l'éducation nationale	2022
5	Poursuivre l'expression et la consultation des acteurs de la protection de l'enfance soit au sein du HCFEA, soit par l'organisme nouvellement créé, soit en maintenant un conseil autonome.	1	Ministères chargés des affaires sociales, des affaires étrangères et de la justice Concertation : ADF-associations	2022
4	Confier à la DREES le recueil des statistiques du champ de la protection de l'enfance, et prioritairement de celles relevant du dispositif Olinpe.	2	DREES	2022

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	9
RAPPORT.....	15
1 LA PROTECTION DE L'ENFANCE CONNAIT DE FORTES DISPARITES DANS SON APPLICATION AU NIVEAU LOCAL.....	16
1.1 LA PROTECTION DE L'ENFANCE SE DOIT D'ASSURER LA PROTECTION DE TOUS LES ENFANTS, QUELLE QUE SOIT LEUR SITUATION PERSONNELLE OU FAMILIALE.....	16
1.2 LA PROTECTION DE L'ENFANCE S'APPUIE SUR UN ENSEMBLE DE MODALITES D'ACTION DONT LE CONSEIL DEPARTEMENTAL EST LE CHEF DE FILE.....	16
1.3 LA PROTECTION DE L'ENFANCE CONNAIT DEPUIS PLUSIEURS ANNEES DE FORTES EVOLUTIONS, TANT DANS LES PUBLICS PRIS EN CHARGE ET QUE PAR LES MESURES PRISES.....	17
1.3.1 <i>Les conseils départementaux sont confrontés à une hausse du nombre d'enfants pris en charge.....</i>	17
1.3.2 <i>Dans le même temps, l'adoption nationale comme internationale connaît d'importantes mutations.....</i>	19
1.3.3 <i>L'évolution à la baisse des agréments en vue d'adoption.....</i>	21
1.4 L'ACTION TERRITORIALE EST DEPLOYEE AUTOUR D'INSTANCES ET D'OUTILS MOBILISES TRES DIFFEREMMENT SELON LES DEPARTEMENTS.....	22
1.4.1 <i>Le pilotage territorial de la protection de l'enfance est nécessairement partenarial.....</i>	22
1.4.2 <i>Un fonctionnement et une mobilisation hétérogène des mesures, des instances et des outils au service de la protection de l'enfance.....</i>	23
1.5 LA COORDINATION ENTRE LES ACTEURS LOCAUX, ENCORE TROP PEU DEVELOPPEE, EST PREJUDICIABLE AUX ENFANTS.....	29
2 LES ORGANISMES A VOCATION NATIONALE NE COUVRENT QUE PARTIELLEMENT LE CHAMP DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE.....	30
2.1 A L'ECHELLE NATIONALE, PLUSIEURS ORGANISMES INTERVIENNENT SUR CE CHAMP.....	30
2.1.1 <i>L'enfance en danger est au cœur de l'existence du GIPED dont l'activité d'observation s'est peu à peu étendue à la protection de l'enfance.....</i>	31
2.1.2 <i>L'adoption est gérée par un opérateur national que sur son volet international, mission unique de l'Agence française pour l'adoption.....</i>	36
2.1.3 <i>Dans le prolongement de la protection de l'enfance, l'accès aux origines personnelles, enjeu commun à plusieurs publics, est une demande qui monte en puissance.....</i>	39
2.1.4 <i>La fonction de débat et de conseil a été créée en 2016 et est portée par le Conseil national de la protection de l'enfance.....</i>	43
2.2 LES ACTIVITES DES ORGANISMES NATIONAUX S'INSCRIVENT DANS DES CADRES EXTREMEMENT DIFFERENCIES OBERANT LEURS CAPACITES A COOPERER ET A MUTUALISER LEURS MOYENS OU A REpondre A L'EVOLUTION DES ENJEUX DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE.....	45
2.2.1 <i>La mobilisation des moyens financiers et humains varient en fonction des missions confiées aux organismes nationaux, de leur gouvernance ou de leurs sources de financement.....</i>	45
2.2.2 <i>Le positionnement et l'implication des tutelles et des conseils départementaux varient fortement d'un organisme à l'autre.....</i>	48
3 LA PROTECTION DE L'ENFANCE S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE FAVORABLE AU RENFORCEMENT D'UNE GOUVERNANCE NATIONALE.....	50
3.1 L'ENSEMBLE DES ACTEURS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET LES RAPPORTS SUR LE SUJET S'ACCORDENT SUR LA NECESSITE DE REFORMER LA GOUVERNANCE DE CETTE POLITIQUE.....	50
3.1.1 <i>Les acteurs de la protection de l'enfance plaident pour un renforcement de la gouvernance nationale.....</i>	50
3.1.2 <i>De nombreux rapports se prononcent en faveur d'un rapprochement des organismes nationaux sans que le périmètre de l'organisme résultant ne soit clairement défini.....</i>	51
3.2 LE PROJET DE CREER UN NOUVEL ORGANISME DANS LE CHAMP DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE N'EST PAS NOUVEAU.....	52

3.2.1	<i>Les deux premières tentatives de rapprochement du GIPED et de l'AFA se sont heurtées à de fortes résistances du milieu de l'adoption internationale</i>	52
3.2.2	<i>Ces deux tentatives ont néanmoins permis d'opérer un premier rapprochement entre l'AFA et le GIPED, bien que celui-ci reste balbutiant sur les aspects techniques et opérationnels</i>	53
3.2.3	<i>En particulier, la question des accréditations de l'AFA reste un point de blocage pour les acteurs de l'adoption internationale</i>	53
3.3	LA CREATION D'UN ORGANISME NATIONAL DANS LE CHAMP DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE S'INSCRIT DANS LA STRATEGIE ELABOREE PAR L'ÉTAT	56
3.3.1	<i>L'Etat est aujourd'hui interpellé sur sa capacité à assurer la cohérence nationale de la protection de l'enfance</i>	56
3.3.2	<i>La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 appelle à un repositionnement de l'Etat</i>	60
3.3.3	<i>La taille critique de l'organisme doit permettre de renforcer ses capacités d'action</i>	61
3.3.4	<i>Cette évolution s'inscrira dans une organisation territoriale des services déconcentrés renouvelée, dont les conséquences pour la protection de l'enfance restent incertaines</i>	61
3.4	DANS UN CONTEXTE EN EVOLUTION, LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS RETENUS PAR LA MISSION PLAIDENT EN FAVEUR D'UNE MEILLEURE ORGANISATION A L'ECHELON NATIONAL	62
4	UN ORGANISME NATIONAL AU SERVICE D'UNE PROTECTION DE L'ENFANCE PLUS EFFICACE ET PLUS COHERENTE DANS LES DEPARTEMENTS	63
4.1	LES FINALITES POURSUIVIES	63
4.1.1	<i>Une meilleure cohérence des pratiques et une meilleure coordination des acteurs et de leurs interventions sur tous les domaines de la protection de l'enfance</i>	63
4.1.2	<i>Un organisme d'appui technique</i>	64
4.1.3	<i>Une logique à la fois nationale et territoriale</i>	65
4.2	LES MISSIONS CONFIEES	66
4.2.1	<i>La poursuite de missions aujourd'hui exercées</i>	66
4.2.2	<i>Des domaines d'intervention élargis et des nouvelles missions</i>	71
4.3	LES CONDITIONS REQUISES	73
4.3.1	<i>Un nouvel environnement institutionnel à organiser</i>	73
4.3.2	<i>Un nouvel organisme avec une gouvernance partagée</i>	75
4.3.3	<i>Des modalités d'organisation au service de l'efficacité</i>	77
4.4	PRESENTATION SYNTHETIQUE DU SCENARIO RECOMMANDE	80
	LETRE DE MISSION	83
	LISTE DES ANNEXES	85
ANNEXE 1 :	TABLEAU RECAPITULATIF DES CARACTERISTIQUES DU GIPED, DE L'AFA, DU CNPE ET DU CNAOP.	87
ANNEXE 2 :	COMPOSITION DU GIPED, DE L'AFA, DU CNPE ET DU CNAOP	89
ANNEXE 3 :	LETRE DE LA DREES	97
ANNEXE 4 :	LETRE DU MINISTERE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ETRANGERES	103
ANNEXE 5 :	LA PROTECTION DE L'ENFANCE, APPROCHE INTERNATIONALE	109
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	115
	SIGLES UTILISES	121

RAPPORT

Par la lettre de mission du 27 novembre 2019, la ministre des solidarités et de la santé et le secrétaire d'Etat chargé de la protection de l'enfance ont demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'étudier le périmètre, les missions, la gouvernance, le statut juridique d'un organisme à vocation nationale couvrant l'ensemble du champ de la protection de l'enfance.

Cette demande s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de la protection de l'enfance, dévoilée à l'automne 2019, et qui annonçait le rapprochement de trois organismes nationaux : l'Agence française de l'adoption (AFA), le Groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (GIPED) et le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE). La lettre de mission ouvre également la possibilité d'un rapprochement avec le Conseil national d'accès aux origines personnelles (CNAOP).

La mission de l'IGAS est intervenue un an après un rapport d'évaluation du GIPED, également élaboré par l'IGAS, un contrôle de l'AFA par la Cour des comptes, un audit du CNAOP par l'IGAS et un travail de la Cour des comptes concernant plus largement la gouvernance de la protection de l'enfance. Tous ces travaux ont conclu à l'opportunité d'un rapprochement de toute ou partie de ces organismes nationaux.

Pour ce faire, outre les ministères concernés par la protection de l'enfance, la mission a rencontré les acteurs du GIPED, de l'AFA, du CNPE et du CNAOP (cf. annexes n°1 et 2) ainsi que des acteurs nationaux de la protection de l'enfance, en particulier associatifs. La mission s'est également déplacée dans un département (Val-de-Marne), ce qui lui a permis de rencontrer les services du conseil départemental en charge de la protection de l'enfance, les services déconcentrés de l'Etat ainsi que le juge coordonnateur.

La mission n'a en revanche pas pu finaliser les deux autres déplacements prévus en départements du fait de la crise sanitaire et du confinement décrété au moment où ils étaient prévus et le volet international a été réalisé, pour les mêmes raisons, à partir des documents disponibles (cf. annexe n°5). Un certain nombre d'entretiens ont été également réalisés en audio conférence.

Le rapport est articulé autour de quatre parties :

- Une première partie porte sur l'état actuel de la protection de l'enfance et l'hétérogénéité de sa déclinaison à l'échelon départemental ;
- Une deuxième partie dresse l'état des lieux de la couverture actuelle de la protection de l'enfance via les quatre organismes nationaux pré-existants et les manques enregistrés pour couvrir l'ensemble de ce champ ;
- Une troisième partie fait état des évolutions récentes de la protection de l'enfance à l'échelle nationale et des opportunités pour la mise en place d'un organisme national unique et renouvelé ;
- Une quatrième partie présente les scénarios expertisés par la mission et ses recommandations.

1 La protection de l'enfance connaît de fortes disparités dans son application au niveau local

1.1 La protection de l'enfance se doit d'assurer la protection de tous les enfants, quelle que soit leur situation personnelle ou familiale

Depuis la loi du 14 mars 2016, « la protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits »⁵. Cette large définition permet de mettre en lumière l'approche globale de la protection de l'enfant souhaitée par le législateur, mettant au défi l'organisation administrative de la protection de l'enfance d'apporter des réponses toujours mieux appropriées à la situation de chaque enfant.

Les moyens mis à la disposition de cette politique sont larges :

- Actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents ;
- Repérage et traitement des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant ;
- Décisions administratives et judiciaires pour la protection de l'enfant.

Le public ainsi protégé comprend à la fois les mineurs et les jeunes majeurs de moins de 21 ans « connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ».

1.2 La protection de l'enfance s'appuie sur un ensemble de modalités d'action dont le conseil départemental est le chef de file

La politique de protection de l'enfance est confiée aux conseils départementaux depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983⁶, complétées par différentes lois promulguées en 1986 et 1989. Ces dernières ont confié, parmi d'autres politiques sociales, la compétence enfance et famille aux présidents des conseils généraux à travers plusieurs services :

- L'action sociale générale ;
- La protection maternelle et infantile (PMI) ;
- La prévention spécialisée ;
- L'adoption ;
- L'aide sociale à l'enfance (ASE).

Le conseil départemental exerce ainsi de larges responsabilités en matière de définition, de mise en œuvre et de financement des prestations, d'équipements et de services correspondants.

⁵ Article 1 de la loi de 2016 relative à la protection de l'enfant.

⁶ Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat stipule que « le département est responsable des services et actions suivants et en assure le financement [de] la protection sanitaire de la famille et de l'enfance dans les conditions prévues au titre Ier du livre II du code de la santé publique, à l'exception du chapitre III bis et des sections 1 et 3 du chapitre V ».

Cette répartition permet une action sociale de proximité, prenant en considération les spécificités du territoire tout en visant à répondre à chaque situation individuelle et en prenant en compte la complexification des situations sociales par une palette d'outils à la disposition des travailleurs sociaux.

Pour mener à bien son action en matière de protection de l'enfance, le conseil départemental peut agir auprès des familles et des enfants en usant de différentes mesures (prévention primaire avec les PMI, secondaire et tertiaire avec l'ASE). Néanmoins, en l'absence de consentement, même tacite, des personnes concernées ou en présence de dangers graves et/ou immédiat, un second acteur majeur dans la protection de l'enfance intervient : la justice.

La politique de protection de l'enfance oscille entre un cadre national normatif fort, en grande partie appliqué par l'autorité judiciaire, tandis que sa mise en œuvre dépend des financements et de l'organisation des services en charge de la protection de l'enfance dans les conseils départementaux, dont la libre administration est garantie par la Constitution.

1.3 La protection de l'enfance connaît depuis plusieurs années de fortes évolutions, tant dans les publics pris en charge et que par les mesures prises

1.3.1 Les conseils départementaux sont confrontés à une hausse du nombre d'enfants pris en charge

Au 31 décembre 2017, outre le travail de prévention, 344 078 mesures ont été prises par les services départementaux d'aide sociale à l'enfance concernant des enfants et jeunes adultes de moins de 21 ans⁷, dont 177 233 (51,5 %) concernaient des placements et 166 845 (48,5 %) des actions éducatives⁸ (actions éducatives en milieu ouvert ou actions éducatives à domicile). Ces mesures concernent 308 400 mineurs⁹ (2,1 % des mineurs) et 20 600 jeunes de 18 à 21 ans (0,9 % de la classe d'âge).

En 2018, les conseils départementaux ont consacré 8,3 milliards d'euros à l'ASE soit une augmentation de 4,4 % en une année¹⁰. 76 % de ce financement concernent les mesures de placement.

1.3.1.1 Les décisions judiciaires en matière de protection de l'enfance augmentent

Les mesures judiciaires constituent la grande majorité des mesures prises au titre de l'aide sociale à l'enfance. En 2017, 79 % des mesures de placement étaient des mesures judiciaires ainsi que 68 % des mesures éducatives¹¹. Le nombre de mesures judiciaires est en hausse régulière depuis 1996 (+57 %, soit +2,2 % par an en moyenne)¹².

⁷ La politique de protection de l'enfance peut également bénéficier à des majeurs de moins de 21 ans lorsque ceux-ci connaissent des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre, conformément à l'article L. 112-3 du CASF.

⁸ DREES, Les bénéficiaires de l'Aide sociale départementale en 2017.

⁹ ONPE – Chiffres clés en protection de l'enfance portant sur l'année 2017, février 2019.

¹⁰ DREES, enquête annuelle.

¹¹ 341 000 mesures d'aide sociale à l'enfance en cours fin 2017, DREES, Etudes et résultats, octobre 2018.

¹² DREES, L'aide et l'action sociales en France, édition 2019, « Les mineurs et les jeunes majeurs accueillis à l'aide sociale à l'enfance ».

En septembre 2019, une mission conjointe IGAS/IGJ sur les délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance¹³ relevait que :

- Le nombre de placements sur décision judiciaire a fortement augmenté ces dernières années (+17 % entre 2013 et 2017, soit +19 000 enfants), notamment sous l'effet de l'arrivée des mineurs non accompagnés (cf. *infra*), dans des proportions plus importantes que l'offre de places (+10 000 places en structures sur la même période et une offre en famille d'accueil *a priori* stable) ;
- Le nombre d'actions éducatives en milieu ouvert (AEMO)¹⁴ a légèrement augmenté ces dernières années (+3,1 % entre 2013 et 2017), alors que les capacités de prise en charge semblent, selon les départements, soit stables soit en légère augmentation.

Les départements sont donc grandement dépendants des pratiques judiciaires en matière de protection de l'enfance. L'augmentation tendancielle des décisions judiciaires dans ce champ réduit la marge de manœuvre dont ils disposent et contraint leurs dépenses.

1.3.1.2 L'augmentation des mesures judiciaires est le reflet de différentes dynamiques concernant en premier lieu les pupilles et les mineurs non accompagnés

2 778 enfants bénéficiaient du statut de pupille de l'Etat au 31 décembre 2017¹⁵. Ce chiffre recouvre de fortes disparités départementales, entre 3 pupilles pour 100 000 habitants pour l'Ardèche et 59 pour 100 000 pour le Pas de Calais, liées aux modalités d'accompagnement des naissances sous le secret et des déclarations judiciaires de délaissement parental.

Les enfants disposant du statut de pupilles sont :

- Pour 49 % d'entre eux admis à ce statut suite à une décision judiciaire ;
- 42 % ont été admis suite à une remise par leurs parents ;
- 9 % sont des enfants orphelins.

S'agissant des pupilles d'Etat, la proportion d'enfants admis suite à une décision judiciaire est en constante augmentation depuis 2011, passant de 40 % à 49 % en 2017. Il s'agit, en grande majorité, d'enfants admis suite à une déclaration judiciaire de délaissement parental. Cette augmentation cache cependant de grandes disparités départementales, puisque celle-ci varie de 18 à 85 %¹⁶.

Les mineurs non accompagnés (MNA), auparavant dénommés mineurs isolés étrangers (MIE), désignent des jeunes de moins de 18 ans qui n'ont pas la nationalité française et qui demeurent sans représentant légal sur le sol français. En 2019, 16 760 personnes sont entrées dans le dispositif de protection de l'enfance en tant que mineurs non accompagnés (MNA)¹⁷. Ce nombre a triplé entre 2019 et 2014¹⁸. Conformément à l'article L. 221-2-2 du CASF, ces jeunes entrent dans le droit

¹³ Mission IGAS/IGJ n° 2019-019R « Délais d'exécution des décisions judiciaires en matière de protection de l'enfance », septembre 2019.

¹⁴ Les actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) sont prononcées par l'autorité judiciaire, contrairement aux aides éducatives à domicile (AED) qui sont des mesures administratives, prises par le conseil départemental.

¹⁵ La situation des pupilles de l'Etat, rapport ONPE, juillet 2019.

¹⁶ La situation des pupilles de l'Etat, rapport ONPE, juillet 2019.

¹⁷ Statistiques de la Mission pour les mineurs non accompagnés, Ministère de la justice, 2019.

¹⁸ 5 033 en 2014 contre 16 760 en 2019, statistiques de la Mission pour les mineurs non accompagnés, Ministère de la justice.

commun de la protection de l'enfance et relèvent de la compétence des conseils départementaux. Selon la DREES, le nombre total de MNA pris en charge par les conseils départementaux est estimé à 27 000 au titre de l'année 2017.

Leur répartition sur le territoire national fait l'objet d'une répartition entre départements. Il est à noter que les taux de reconnaissance de minorité sont très variables d'un département à un autre.

Cette accélération de l'arrivée des MNA a entraîné des difficultés pour les départements et a suscité des tensions entre l'Etat et les départements :

- Au niveau de la mise à l'abri : une saturation des capacités d'accueil, des coûts mal compensés, une mise à l'abri parfois non effective, une prise en charge variable selon les territoires et l'absence de mise à l'abri durant les recours judiciaires ;
- Au niveau de l'évaluation : une concentration des arrivées, des difficultés à faire face aux flux, l'hétérogénéité des pratiques et des évaluations entre départements, des recours judiciaires en augmentation et une moindre protection de ces jeunes.

En outre, de nombreuses tensions se sont cristallisées autour de la répartition des MNA et de la compensation des coûts induits, les départements n'étant pas également dotés pour prendre en charge les MNA.

1.3.2 Dans le même temps, l'adoption nationale comme internationale connaît d'importantes mutations

1.3.2.1 L'adoption nationale des pupilles de l'Etat reste stable et concerne en majorité les enfants jeunes et en bonne santé

L'adoption d'enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance ne concerne que ceux bénéficiant du statut de pupilles de l'Etat. Le nombre d'adoptions de pupilles est resté stable entre 2007 et 2017 (703 en 2007¹⁹ contre 768 en 2017²⁰).

Si la loi du 14 mars 2016 a levé certains freins juridiques au développement de l'adoption simple, cette forme d'adoption reste largement minoritaire pour les enfants issus de la protection de l'enfance. En effet, la prééminence des adoptions simples observée au sein des adoptions nationales²¹ ne se retrouve pas s'agissant des adoptions de pupilles de l'Etat : parmi les 768 jugements d'adoption prononcés en 2017, seuls 7 sont des adoptions simples²².

Les enfants confiés en vue d'adoption sont des enfants très jeunes : 72,4 % des enfants confiés à l'adoption avaient moins d'un an lors de leur placement²³. La plupart d'entre eux (71 %) sont des enfants admis selon le 1° de l'article L. 224-4 du CASF (enfants dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue) à l'âge de quelques jours. Au contraire, peu d'enfants âgés de 8 ans et plus sont placés en vue d'adoption (10,2 % de l'ensemble des enfants placés en vue d'adoption en 2017).

¹⁹ ONED, Rapport « Situation des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2007 », 2008.

²⁰ ONPE, Rapport « Situation des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2017 », 2019.

²¹ En 2018, les juges ont prononcé l'adoption de 12 500 personnes, enfants et adultes : 73 % des jugements se rapportaient à des adoptions simples contre 27 % à des adoptions plénières.

²² ONPE, Rapport « Situation des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2017 », 2019.

²³ ONPE, Rapport « Situation des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2017 », 2019.

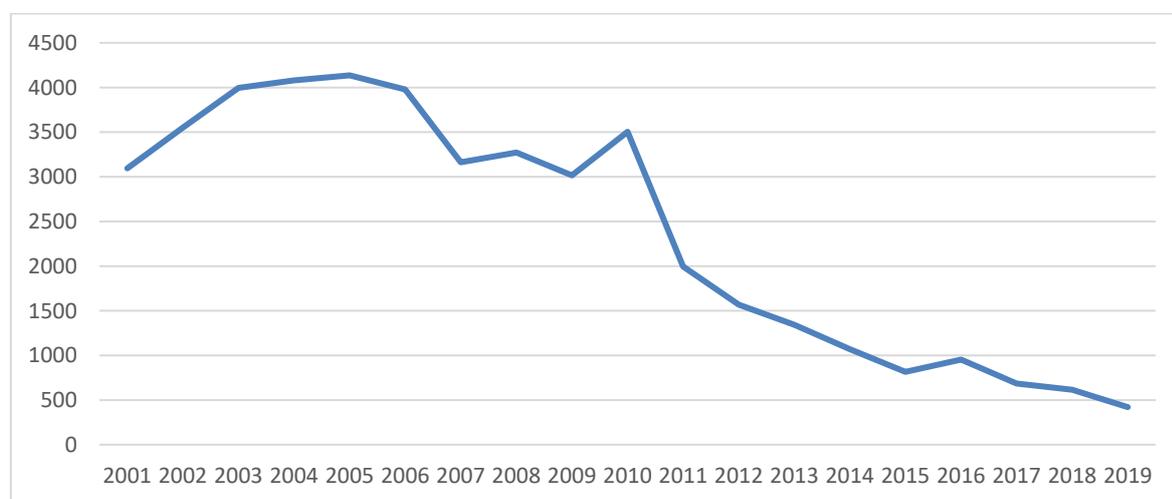
Les enfants dits « à besoins spécifiques », du fait d'un âge élevé, d'une situation de fratrie ou de leur état de santé ou l'existence d'un handicap, sont moins susceptibles d'être confiés en vue d'une adoption. Selon l'ONPE, pour 50,3 % des enfants qui ne sont pas confiés en vue d'adoption, les conseils de famille indiquent que le motif principal d'absence de projet d'adoption est l'existence d'un besoin spécifique. La proportion des enfants à besoins spécifiques confiés en vue d'adoption est néanmoins en augmentation : ils représentaient 23 % des enfants confiés en vue d'adoption en 2017 contre 20 % en 2016.

Du fait de la complexité de ces profils, la construction du projet d'adoption est plus longue pour ces enfants : 11 mois pour les enfants ayant des besoins spécifiques en lien avec un âge élevé et 13 mois lorsque le besoin spécifique est dû à leur état de santé ou à l'existence d'une fratrie. A titre de comparaison, cette durée est inférieure à 5 mois pour un enfant ne présentant pas de besoin spécifique.

1.3.2.2 L'adoption internationale diminue structurellement et se concentre sur les enfants à besoins spécifiques

Concernant les adoptions internationales, en 2018, le nombre d'adoptions réalisées en France s'élève à 615, en diminution par rapport à 2017 (685, soit - 10,2 %). En 2019, cette baisse s'accroît encore avec un total de 421 adoptions à l'international. L'adoption internationale baisse structurellement depuis 2005. En effet, après une forte croissance de ces adoptions dans les années 1990 et 2000, leur nombre est en forte baisse depuis 2004 (-89,7 % entre 2004 et 2019).

Graphique 1 : Nombre d'adoptions internationales réalisées en France depuis 2001



Source : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Direction des Français à l'Étranger et de l'administration consulaire (2020)

Cette forte baisse n'est pas spécifique à la France. En 2015, le nombre d'adoptions internationales a chuté de près des deux tiers depuis 2004²⁴. En 2018, le nombre d'adoptions des 20 grands pays

²⁴ Population et Sociétés, 2015/2 (N°519), Jean-François Mignot « L'adoption internationale dans le Monde : les raisons d'un déclin ».

adoptants ne représente plus que 18,9 % du volume des adoptions réalisées en 2005. Dans le même laps de temps, la France atteint un niveau plus bas avec 14,9 % des adoptions par rapport à 2005²⁵.

Ce renversement de tendance s'explique par une moindre adoptabilité des jeunes mineurs dans les pays d'origine du fait d'évolutions sociales, économiques et démographiques :

- La baisse de la mortalité et la hausse du niveau de vie des pays traditionnellement d'origine des adoptés internationaux réduisent en effet le nombre d'orphelins ;
- La hausse du niveau de vie permet également aux pouvoirs publics de développer des politiques sociales et familiales d'aide aux mineurs orphelins ou abandonnés et conduit aussi un plus grand nombre de couples stériles à demander d'adopter des enfants ;
- La diffusion de la contraception et de l'interruption volontaire de grossesse ainsi que l'atténuation du stigmate associé aux naissances « illégitimes » réduisent le nombre de naissances non désirées et d'enfants abandonnés.

En outre, la signature, puis la ratification de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption a structuré et consolidé les procédures de l'adoption internationale. En 2020, 102 Etats sont Parties contractantes à la Convention. Elle a pour objet :

- D'établir des garanties pour que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et dans le respect des droits fondamentaux qui lui sont reconnus en droit international ;
- D'instaurer un système de coopération entre les États contractants pour assurer le respect de ces garanties et prévenir ainsi l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants ;
- D'assurer la reconnaissance dans les États contractants des adoptions réalisées selon la Convention.

La Convention consacre le principe de subsidiarité en rappelant que « *chaque Etat devrait prendre, par priorité, des mesures appropriées pour permettre le maintien de l'enfant dans sa famille d'origine* ».

Outres ces évolutions, l'adoption de la loi n°2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe a pu limiter les adoptions internationales réalisées par la France. Une grande majorité des pays d'origine proposant des enfants à l'adoption ne souhaitent en effet pas que ces enfants soient adoptés par des couples homosexuels. Quelques pays (Chine, Russie, Inde, Madagascar, Pérou, etc.) excluent officiellement les personnes homosexuelles.

Le profil des enfants adoptés à l'international a également évolué. En 2019, 64 %²⁶ des enfants présentaient au moins un besoin spécifique contre 60 % en 2012.

1.3.3 L'évolution à la baisse des agréments en vue d'adoption

Parallèlement, le nombre d'agréments en cours de validité au 31 décembre 2017 s'élève à 12 162, en forte diminution depuis 2008 (28 528, soit - 57,4 %). Cette baisse s'explique en partie par la diminution du nombre d'enfants à adopter, particulièrement au niveau international. Il est également

²⁵ Etude de Newcatle University, « Receiving States 2005-2018 – States of origin 2005-2018 », Peter Selman – décembre 2019.

²⁶ Rapport d'activité annuel de la Mission pour l'adoption internationale, 2019.

possible de rapprocher cette diminution structurelle aux progrès scientifiques en matière de procréation médicalement assistée : selon l'Institut national des études démographiques (INED)²⁷, un enfant sur 30 devrait être conçu grâce à une technique d'assistance médicale à la procréation (AMP) en 2018.

1.4 L'action territoriale est déployée autour d'instances et d'outils mobilisés très différemment selon les départements

1.4.1 Le pilotage territorial de la protection de l'enfance est nécessairement partenarial

Le conseil départemental n'est pas le seul acteur pour la conception et la mise en œuvre et l'évaluation de la protection de l'enfance. Il existe de fait un enchevêtrement de responsabilités entre l'Etat et les conseils départementaux, source de complexité et induisant de lourds coûts de coordination. Les compétences sont ainsi réparties entre différents acteurs :

- L'autorité judiciaire, qui est la plus souvent amenée à prononcer des mesures ;
- Les directions départementales de la cohésion sociale au titre de l'exercice de la tutelle des pupilles de l'Etat (par délégation du préfet) même si les enfants concernés sont, de fait, confiés aux services départementaux de l'ASE. Si le nombre annuel d'adoptions de pupilles de l'Etat est relativement faible et représente un volume d'activité modeste (58,34 ETP y sont consacrés nationalement par les DDI en charge de la cohésion sociale avec des variations allant de 0,1 ETP à 4,24 ETP en fonction des départements en 2018²⁸), la responsabilité portée par les décisions prises est lourde. Les services de l'Etat exercent ainsi, dans le champ de la protection de l'enfance des compétences de première importance ;
- L'Etat est également mobilisé via les directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN), les agences régionales de santé, etc. La nécessité d'appréhender l'enfant dans sa globalité pour un accompagnement de qualité requiert en effet de faire appel à un large réseau de partenaires parmi les services de l'Etat ;
- Le préfet peut être amené à agir en matière de protection de l'enfance en recourant à ses fonctions de police au titre de la sécurité des personnes (lutte contre le trafic de stupéfiants ou la prostitution des mineurs notamment) ou encore au titre de l'autorisation de séjour des personnes étrangères (MNA) ;
- Le ministère des affaires étrangères est également directement impliqué dans l'adoption internationale, via la mission pour l'adoption internationale (MAI²⁹), en tant qu'autorité de régulation et de contrôle des organismes autorisés pour l'adoption (OAA) à l'étranger ainsi que dans l'exercice de sa mission de stratégie et de coopération en la matière ;
- Les structures nationales agissent avec les conseils départementaux à travers les correspondants départementaux de l'AFA pour l'adoption internationale et du CNAOP pour l'accouchement sous le secret et la recherche des origines personnelles.

²⁷ INED, Elise de La Rochebrochard, « 1 enfant sur 30 conçu par assistance médicale à la procréation en France », n° 556, juin 2018.

²⁸ DGCS.

²⁹ La MAI est rattachée à la direction des français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE).

Ensuite les associations sont des acteurs de premier plan dans la mise en œuvre de la protection de l'enfance du fait de :

- La gestion d'établissements accueillants des enfants et la délégation de service public qui leur est confiée. Le milieu associatif gère 80 % des établissements³⁰ ;
- La représentation des bénéficiaires qui permet leur représentation aux instances de décision et de pilotage de la protection de l'enfance.

Quant à leur implication dans les commissions et instances locales de gouvernance de la protection de l'enfance, des associations y sont nécessairement présentes, notamment au titre de la représentation des bénéficiaires.

1.4.2 Un fonctionnement et une mobilisation hétérogène des mesures, des instances et des outils au service de la protection de l'enfance

Les lois n°2007-293 du 5 mars 2007 et n°2016-297 du 14 mars 2016 ont profondément renouvelé le champ de protection de l'enfance en instaurant ou réorganisant les instances locales permettant le pilotage de cette politique. La loi du 5 mars 2007 introduit de nombreuses innovations dans le domaine de la protection de l'enfance que la loi du 14 mars 2016 a renforcées, réaffirmées ou complétées. Celle-ci opère également un rééquilibrage entre droits de l'enfant et autorité parentale en recentrant le système de protection de l'enfance autour des besoins fondamentaux de l'enfant.

Le législateur a prévu des outils à déployer dans chaque département, afin d'assurer un suivi et une mise en œuvre harmonisée de la politique de protection de l'enfance. Toutefois, force est de constater que les instances partenariales connaissent un déploiement et une organisation hétérogène en fonction des départements. Si les conseils départementaux jouent un rôle d'impulsion majeur en la matière, le principe de libre administration des collectivités territoriales ne saurait, à lui seul, expliquer ces divergences, certains départements n'ayant pas mis en place des dispositifs prévus par la loi. De plus, les conseils de famille des pupilles de l'Etat (CFPE), présidés par les DDCS, connaissent également une grande hétérogénéité de pratiques dans l'exercice de leurs fonctions, montrant ainsi qu'au-delà de la question de la libre administration se pose la question de l'homogénéité des pratiques de politiques nationales à un échelon local.

1.4.2.1 Selon les commissions d'agrément, les agréments de familles candidates à l'adoption sont attribués de manière différenciée

Les commissions d'agrément, prévues par la loi, ont pour objectif d'éclairer l'avis du président du conseil départemental pour la remise d'un agrément permettant à une famille d'être candidate à l'adoption. Cet agrément est national mais doit être déposé auprès des conseils départementaux pour être pris en compte pour les services concernés.

Au 31 décembre 2017³¹, le nombre d'agréments en cours de validité s'élève à 12 162, en diminution de 14 % par rapport à 2016, poursuivant la baisse amorcée depuis 2007 en lien avec les évolutions de l'adoption internationale (cf. point 1.3.2.) et au développement de la procréation médicalement assistée (cf. point 1.3.3.).

³⁰ Concertation nationale sur l'aide sociale à l'enfance – Travaux du Groupe de travail N° 6, 2019.

³¹ ONPE, La situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2017, juillet 2019.

Par ailleurs, au cours de l'année, les services des conseils départementaux ont reçu un peu plus de 4 744 nouvelles demandes d'agrément (+ 10 % par rapport à l'année précédente). Sur la même période, les conseils départementaux ont accordé 2 825 agréments, soit une baisse de 13 % par rapport à 2016.

Encadré 1 : les commissions d'agrément

Toute famille candidate à l'adoption doit préalablement obtenir un agrément. Cette décision est prise par le président du conseil départemental³² après consultation de la commission d'agrément du département de résidence de la famille³³.

L'agrément est accordé pour cinq ans, dans un délai de neuf mois, par le président du conseil départemental, après avis de la commission d'agrément. L'agrément est délivré par un arrêté³⁴.

L'agrément est délivré pour l'accueil d'un ou de plusieurs enfants simultanément. Une notice, dont la forme et le contenu sont définis par décret, décrivant le projet d'adoption des personnes agréées est jointe à l'agrément. Cette notice peut être révisée par le président du conseil départemental, ou, en Corse, par le président du conseil exécutif sur demande du candidat à l'adoption.

L'agrément est caduc à compter de l'arrivée au foyer d'au moins un enfant français ou étranger, ou de plusieurs simultanément.

La commission rend son avis hors la présence du demandeur et, le cas échéant, de la personne qui l'assiste.

Les commissions d'agrément délivrent leurs autorisations de manière hétérogène : ce taux de délivrance varie de 16 pour 100 000 adultes dans l'Isère à 75 pour 100 000 dans les Hauts-de-Seine³⁵. De même, la durée entre l'octroi de l'agrément d'adoption et le placement en vue d'adoption, qui est en moyenne de 3,2 ans, varie entre 9 mois et près de 7 ans en fonction du département. Ces différences s'expliquent notamment, pour les départements dont le délai est court, par le faible nombre d'agréments en cours corrélé à un nombre d'enfants adoptables conjoncturellement important³⁶.

1.4.2.2 Les conseils de famille des pupilles de l'Etat assurent le suivi de la quasi-totalité des pupilles

Le conseil de famille est chargé, sous l'autorité du préfet, de la tutelle des pupilles de l'État et doit examiner la situation de chaque enfant au moins une fois par an. Chaque département est doté d'au moins un conseil de famille. Celui-ci doit être, selon les dispositions de l'article L. 224-1 du CASF, en charge d'au maximum 50 pupilles de manière à assurer la qualité du suivi des pupilles. Or, en 2017, ce seuil était atteint ou dépassé dans cinq départements³⁷. Le rapport IGAS sur l'adoption en Seine Maritime a par ailleurs mis en lumière le fait que l'évolution de l'administration déconcentrée ne permettait plus à l'État d'exercer ses missions dans le respect des textes.

En 2017, les 116 conseils de famille ont suivi la situation de 3 888 enfants, soit en moyenne 33,8 enfants par conseil de famille³⁸. La situation de 91 % des enfants a été examinée, au moins une fois, au cours de l'année 2017.

³² Article R225-5 du CASF.

³³ Article R225-1 du CASF.

³⁴ Article L225-2 du CASF.

³⁵ ONPE, La situation des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2017, juillet 2019.

³⁶ ONPE, La situation des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2017, juillet 2019.

³⁷ ONPE, La situation des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2017, juillet 2019.

³⁸ ONPE, La situation des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2017, ONPE, juillet 2019.

Encadré 2 : les conseils de famille

Le rôle du conseil de famille est, outre de suivre la situation de chaque enfant après son admission définitive, de rechercher pour chacun une famille en vue d'adoption lorsqu'un avis favorable est donné au projet d'adoption ; dans le cas contraire, le conseil de famille élabore un autre projet de vie, plus adapté aux besoins de chaque enfant (maintien dans la famille d'accueil, parrainage, etc.).

Les pratiques des CFPE varient également en fonction des pratiques des membres : la discussion n'est pas toujours ouverte sur les dossiers, pour les adoptions il n'existe pas toujours de méthodologie pour la présentation des dossiers des parents candidats à l'adoption, ou bien cette présentation peut se faire sur la base de l'ancienneté. Aux dires des interlocuteurs de la mission, l'instruction des dossiers d'adoption se révèle souvent opaque. Les apparentements sont effectués de manière différente en fonction des départements et il n'existe aujourd'hui pas d'outil permettant d'harmoniser l'ensemble des pratiques³⁹ : dans certains départements, les personnes en charge des adoptions (conseil départemental) peuvent, sans aucun moyen de contrôle ou de supervision, proposer les dossiers d'adoptants aux CFPE selon leurs propres logiques ou convictions. Des conseils de famille soulignent enfin la difficulté de mobiliser leurs membres pour les réunions, dont une majeure partie sont des bénévoles. A l'échelle nationale, on compte en moyenne près de deux absences à chaque réunion⁴⁰. Ceux-ci ne sont d'ailleurs pas formés à l'exercice de leurs fonctions et à l'adoption.

Les moyens mis en œuvre par les services adoption sont également hétérogènes : certains départements n'ont plus de service adoption, notamment du fait du peu d'adoptions réalisées chaque année. Néanmoins, pour pallier la perte de compétences en la matière, les services sociaux sont en demande d'une expertise dans ce domaine. L'absence de culture commune sur l'adoption entre les départements renforce les disparités.

1.4.2.3 Les cellules de recueil des informations préoccupantes ont des organisations variables

La CRIP a pour objectif la centralisation et le traitement des informations préoccupantes concernant des enfants. L'objectif de la loi de 2007 était que cette cellule soit bien identifiée et connue du public et des professionnels, sur la base d'un protocole établi par le président du conseil départemental avec le représentant de l'Etat et l'autorité judiciaire et que les informations préoccupantes sont transmises à l'ODPE ainsi qu'à l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE). 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.

³⁹ Rapport IGAS n°2018-098R « Contrôle des procédures d'adoption dans le département de Seine Maritime, mars 2019.

⁴⁰ ONPE, La situation des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2017, juillet 2019.

Encadré 3 : les cellules de recueil des informations préoccupantes

Selon l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), 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.

Après évaluation, les informations individuelles font, si nécessaire, l'objet d'un signalement à l'autorité judiciaire.

Concernant les CRIP, différents modèles d'organisation ont été observés et recensés par l'ONPE⁴¹ dès 2009. Cette tendance à l'hétérogénéité s'est par ailleurs accrue avec le temps. De plus, le périmètre des informations préoccupantes (IP) est lui aussi variable en fonction des départements, notamment du fait que la loi caractérise l'IP par son circuit de transmission et non par son contenu. Ceci engendre des biais dans la production des données chiffrées nationales et rend difficile la réalisation de comparaisons interdépartementales. De surcroît, cette situation obère le développement de la connaissance de l'enfance en danger.

1.4.2.4 Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance exercent très partiellement leurs missions

La loi du 5 mars 2007 a prévu la mise en place d'un observatoire départemental de l'enfance en danger (devenu depuis 2016 observatoire départemental de la protection de l'enfance – ODPE) dans chaque département. Repensés par la loi du 14 mars 2016, ces observatoires sont désormais chargés de :

- Recueillir, examiner et analyser les données relatives à l'enfance en danger dans le département ;
- Etablir des statistiques portées à la connaissance de l'assemblée départementale et transmises aux représentants de l'Etat et de l'autorité judiciaire ;
- Suivre la mise en œuvre du schéma départemental ;
- Formuler des propositions et avis sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département ;
- Réaliser un bilan annuel des formations continues délivrées dans le département et élaborer un programme pluriannuel des besoins en formation de tous les professionnels concourant dans le département à la protection de l'enfance.

Il est en outre informé de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance.

⁴¹ Note d'actualité de l'ONPE, Proposition d'un socle minimum d'indicateurs relatifs à l'activité des CRIP, mars 2018.

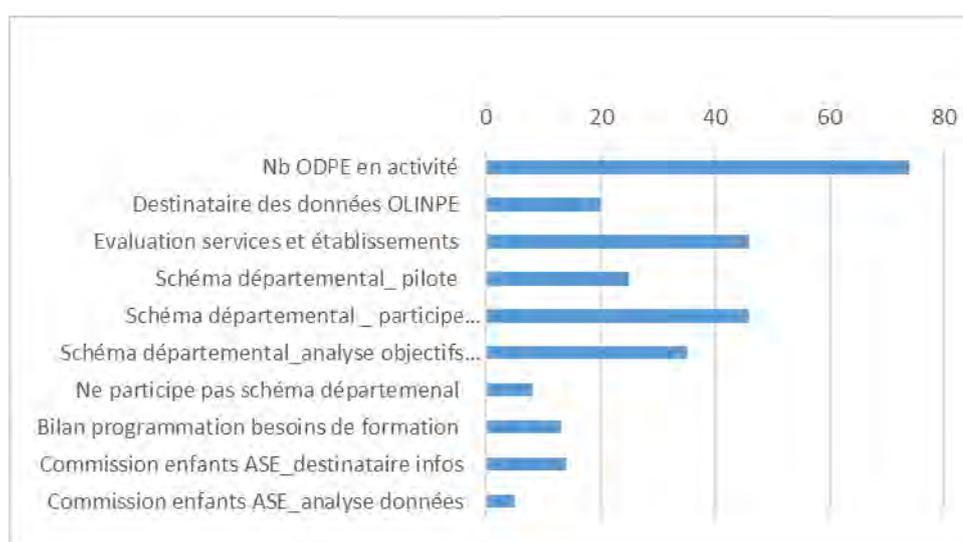
En 2018, seulement 74 ODPE étaient en place et 17 en construction⁴². Deux départements, non dotés d'ODPE, avaient néanmoins mis en place des dispositifs ou outils permettant le recueil de données qualitatives ou quantitatives relatives à l'enfance en danger.

Au-delà des missions définies par la loi, la mise en place des ODPE recouvre des réalités différentes en termes de modalités de fonctionnement et de participation des acteurs ou encore des projets mis en place. Les acteurs associés peuvent en effet recouvrir l'ensemble de ceux actifs dans le champ de la protection de l'enfance ou bien se limiter au conseil départemental et à certains acteurs de l'Etat (justice et préfecture).

Certains ODPE se réunissent annuellement quand d'autres le font à une fréquence plus rapprochée. Enfin, certains ODPE portent des projets d'étude⁴³ voire d'action, quand d'autres se limitent à un partage d'informations relatives aux informations préoccupantes. Quant à la dernière mission à assurer par les ODPE, concernant la formation, depuis la loi de 2016, il s'agit d'une disposition encore peu appliquée par les départements⁴⁴.

De plus, l'état des lieux réalisé par l'ONPE en janvier 2019 révèle de profondes disparités dans l'exercice des missions confiées aux ODPE existants, les missions étant couvertes de 7 % à 62 % :

Graphique 2 : Activités exercées par les ODPE



Source : ONPE - État des lieux de la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance en France, janvier 2019 - missions des ODPE

- 46 ODPE ont déclaré être destinataires des évaluations internes et externes des établissements et services œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance. Seuls 14 d'entre eux les analysent en interne ;
- Seuls 12 des 76 observatoires départementaux avaient réalisé un recensement des formations continues délivrées dans le département, cette faiblesse pouvant s'expliquer par le caractère récent de cette mission, introduite par la loi de 2016 ;

⁴² Note d'actualité de l'ONPE, Etat des lieux de la mise en place des observatoires départementaux de protection de l'enfance en France, janvier 2019.

⁴³ ONPE, Treizième rapport au Parlement, avril 2019.

⁴⁴ Note d'actualité de l'ONPE, Etat des lieux de la mise en place des observatoires départementaux de protection de l'enfance en France, janvier 2019.

- La participation à la mise en œuvre du schéma départemental diffère selon les départements : la plupart (46) participe à l'élaboration du schéma mais certains peuvent également évaluer les objectifs du schéma (23) ou les résultats du schéma (35). 4 ODPE ne participent pas à l'élaboration du schéma.

Outre ce maillage inachevé et l'exercice partiel des missions, l'ONPE souligne en outre plusieurs difficultés liées au système d'informations métier Olinpe⁴⁵, et dans 75 % des ODPE, un besoin d'accompagnement et de formation, s'agissant notamment du recueil et de l'analyse statistique. Les moyens techniques et humains insuffisants (en moyenne 1,6 personne rattachée à l'ODPE correspondant à 1 ETP) sont également soulignés.

1.4.2.5 La mise en place et le fonctionnement des commissions d'évaluation de la situation et du statut des enfants demeurent incomplets

La loi de 2016 met également en place des commissions ad hoc pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles chargées d'examiner et de formuler un avis sur la situation des enfants confiés depuis plus d'un an lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins. Ces commissions d'évaluation de la situation et du statut des enfants (CESSEC) fondent leurs avis sur la base des rapports de suivi.

Ces commissions n'ont pas été mises en place dans tous les départements⁴⁶. Selon l'enquête réalisée par l'ONPE et l'AFA un an après le décret d'application encadrant le fonctionnement et la composition des commissions, sur les 79 départements répondants :

- 28 départements dans lesquels a été mis en place avant la loi de 2016 un dispositif d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE qui fonctionne toujours en novembre 2017 (sous la même forme ou sous une forme repensée) ;
- 34 départements avec une commission à l'état de projet ou en cours de mise en place depuis 2016 ;
- 17 départements actuellement sans commission ou projet de commission (16 ne l'ayant pas encore prévu et 1 ayant créé un dispositif d'examen de la situation des enfants confiés avant 2016, mais qui au moment de l'enquête avait cessé de fonctionner).

En outre, l'enquête conjointe permet d'identifier des besoins similaires avec ceux exprimés lors des auditions conduites par la mission. Il s'agit d'élaborer :

- Une démarche de formation commune pour partager des pratiques professionnelles sur l'évaluation des situations et plus largement la nécessité d'une sensibilisation des acteurs de la protection de l'enfance susceptibles d'être impliqués dans le processus pour faciliter le repérage et le suivi ;
- Des guides sur la notion de statuts des enfants confiés et de délaissement issue de la loi du 14 mars 2016 ;

⁴⁵ Observation longitudinale, individuelle et nationale en protection de l'enfance.

⁴⁶ ONPE et AFA, État des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE, avril 2018.

- Des référentiels et d'outils sur l'évaluation des situations des enfants, afin de garantir l'adéquation des mesures aux besoins fondamentaux de l'enfant tout au long des changements dans sa situation et de favoriser l'évolution des cultures professionnelles.

1.4.2.6 Le projet pour l'enfant est partiellement en place

Introduit en 2007, le projet pour l'enfant (PPE) est redéfini en 2016 comme outil pour accompagner le mineur tout au long de son parcours au sein de la protection de l'enfance. Il est pensé comme document socle de tous les autres supports de la prise en charge et doit être régulièrement adapté en fonction de l'évolution des besoins fondamentaux de l'enfant, à partir des rapports de suivi.

La mise en œuvre de cet outil a également révélé des disparités entre départements⁴⁷. La consultation des départements réalisée en 2018 sur l'application de la loi du 14 mars 2016 a permis de relever que 74 % des départements répondants reconnaissent que le projet pour l'enfant n'est pas systématiquement mis en œuvre pour tout enfant bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance⁴⁸.

Ces disparités sont d'autant plus préjudiciables que le PPE intègre une évaluation médicale et psychologique afin de détecter les besoins de soins. Cette évaluation ne serait réalisée que dans 35 des 68 départements ayant mis en place le PPE. Les départements indiquent également que le volet psychologique est le volet le moins mis en œuvre. Le Défenseur des droits a ainsi mis en exergue le fait que seuls 44 % des conseils départementaux mettent en œuvre un bilan de santé, et seuls 28 % l'ont rendu systématique.

1.5 La coordination entre les acteurs locaux, encore trop peu développée, est préjudiciable aux enfants

Au-delà de la mise en place et du fonctionnement des instances, la coordination entre acteurs reste un enjeu majeur pour assurer la qualité et l'efficacité des mesures prises dans le cadre de la protection de l'enfance. Ce constat a été souligné avec force à plusieurs reprises par le Défenseur des droits⁴⁹.

Le rôle de chef de file du conseil départemental n'implique pas qu'il soit seul pour porter la politique de protection de l'enfance pour laquelle un grand nombre d'acteurs, à l'échelle locale et à l'échelle nationale doivent se mobiliser :

- La justice qui demeure la principale donneuse d'ordre en termes de mesures mais ne dispose pas de moyens organisés et harmonisés pour assurer un suivi fin localement. Par ailleurs, les juges pour enfants ne disposent pas de visibilité sur l'exécution des mesures par les conseils départementaux (voir rapport IGAS/IGJ). Enfin, le positionnement de la justice dans le champ de la protection de l'enfance est complexifié par son action via la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) qui doit pouvoir mieux s'articuler avec l'ASE du fait que certains enfants font des allers-retours entre les deux ;

⁴⁷ ONPE, Le PPE, état des lieux, enjeux organisationnels et pratiques, juillet 2016.

⁴⁸ Cité in Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance, dossier de presse, 2019.

⁴⁹ Notamment dans le Rapport annuel des droits des enfants 2017, le Rapport annuel d'activité 2018, l'avis n°19-08 du 9 mai 2019 ou encore le rapport « Enfance et violence : la part des institutions publiques », novembre 2019.

- L'éducation nationale : la question de la scolarisation et du suivi de la scolarité des enfants faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance est en effet particulièrement délicate. Elle nécessite un suivi individualisé, parfois sur le long terme, ce que l'éducation nationale, en tant qu'institution, n'est pas toujours en mesure d'assurer aussi finement. La prise en compte de « l'exception » ou de la « particularité », qui peut par ailleurs être pluridimensionnelle (placement, séparation de la fratrie, santé, suivi psychologique, etc.) doit être gérée au cas par cas et parfois par un nombre de professionnels assez conséquent, dès lors que l'enfant est scolarisé au collège ou au lycée. Les moments de rupture de scolarisation des enfants placés sont également soulignés par les professionnels de l'ASE comme des moments délicats à gérer car propices à la déscolarisation. Les centres les accueillant ne sont en effet pas toujours dotés du personnel qualifié pour assurer les cours nécessaires au bon suivi de leur scolarité. En conséquence, les enfants hébergés par l'ASE accusent un important retard scolaire, se dirigent davantage vers l'enseignement professionnel court (CAP, BEP) et sont caractérisés par la DREES comme étant une population à haut risque de décrochage scolaire⁵⁰ ;
- Les ARS : l'accompagnement médical est un volet important de la protection de l'enfance mais aujourd'hui peu effectif ou à tout le moins partiellement pris en charge par les professionnels de la protection de l'enfance⁵¹. Les ARS, en se reposant sur le cadre du plan régional de santé (PRS), semblent être les institutions tout indiquées pour faciliter ce suivi global et permettre une approche pluridisciplinaire de la question de la santé des enfants protégés.

Au-delà des défauts de coordination, de nombreux professionnels de la protection de l'enfance soulignent également, dans le domaine de la santé, les difficultés à construire des partenariats avec certaines institutions du soin psychique, au premier rang desquelles la pédo-psychiatrie. Enfin, la prise en charge du handicap apparaît particulièrement délicate alors même qu'un enfant sur quatre relevant de la protection de l'enfant serait handicapé⁵².

2 Les organismes à vocation nationale ne couvrent que partiellement le champ de la protection de l'enfance

2.1 A l'échelle nationale, plusieurs organismes interviennent sur ce champ

Dans le contexte de décentralisation de la protection de l'enfance, il est rapidement apparu la nécessité de se doter d'organismes nationaux afin de répondre à des problématiques particulières, bien que communes à l'ensemble du territoire national. Ainsi, le SNATEM (devenu depuis SNATED) a été créé dès 1989 pour répondre aux besoins d'écoute de l'enfance en danger et offrir une plateforme d'écoute pour toute personne témoin de la mise en danger d'un enfant.

Ces activités nationales ont, pour la plupart une visée très opérationnelle, souvent sous la forme d'un service rendu à des individus ou à des familles (SNATED, AFA, CNAOP). L'ONPE a pour sa part une fonction d'observation, de recherche et d'accompagnement des professionnels tandis que l'organisme le plus récemment créé, le CNPE, a une fonction de conseil des pouvoirs publics dans le domaine de la politique de protection de l'enfance, et d'évaluation de la mise en œuvre de cette

⁵⁰ DREES, Etudes et recherches, « Echec et retard scolaire des enfants hébergés par l'aide sociale à l'enfance », juillet 2013.

⁵¹ L'accès à la santé des enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance : accès aux soins et sens du soin, Séverine EUILLET, Juliette HALIFAX, Pierre MOISSET et Nadège SEVERAC, mars 2016 (recherche co-financée par le Défenseur des droits).

⁵² Rapport annuel Défenseur des droits, 2015.

politique. Chacun de ses organismes répond à des besoins identifiés mais se sont construits sans volonté d'organisation et de coopération les uns avec les autres.

Aujourd'hui, sont de fait pleinement pris en charge par un opérateur national : l'enfance en danger et l'adoption internationale. L'observation de la protection de l'enfance dans sa globalité a été confiée à l'ONPE depuis 2016. L'accès aux origines personnelles n'est organisé et piloté par un opérateur que pour les personnes nées sous le secret. En revanche, la mission de conseil portée par le CNPE englobe tous les sujets de la protection de l'enfance mais sans avoir réussi, au terme de trois années de fonctionnement, à asseoir sa légitimité auprès des acteurs qu'il représente.

2.1.1 L'enfance en danger est au cœur de l'existence du GIPED dont l'activité d'observation s'est peu à peu étendue à la protection de l'enfance

Le GIPED⁵³ intervient sur la thématique de l'enfance en danger à travers deux activités différentes : un service permanent d'accueil téléphonique transmettant les informations préoccupantes au président du conseil départemental et un observatoire de l'enfance en danger ou en risque de l'être.

Il s'est construit en plusieurs phases :

- La loi n°89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance créé un service national gratuit d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (SNATEM) ;
- En mars 1997, ce service bénéficie d'un numéro d'appel simplifié gratuit à 3 chiffres : le 119 ;
- La loi n°2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance créé, au sein du GIPED, un système d'observation, d'analyse et de prévention des mauvais traitements et de protection des mineurs en danger à travers l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) ;
- Par ailleurs, la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance organise au niveau départemental le recueil des informations préoccupantes à travers une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation de ces informations⁵⁴. La loi transforme également le SNATEM en service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED). Elle institue des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE)⁵⁵ qui sont chargés de suivre la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance et de formuler des avis ;
- Enfin, la loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant transforme l'ONED en observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE).

En avril 2020, pendant de la crise sanitaire liée à l'épidémie du COVID 19, le GIPED a anticipé la mise en place d'un formulaire via Internet et les équipes du SNATED ont été temporairement renforcées⁵⁶.

⁵³ Article L. 226-6 du code de l'action sociale et des familles.

⁵⁴ Article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles.

⁵⁵ Article L. 226-3-1 du code de l'action sociale et des familles.

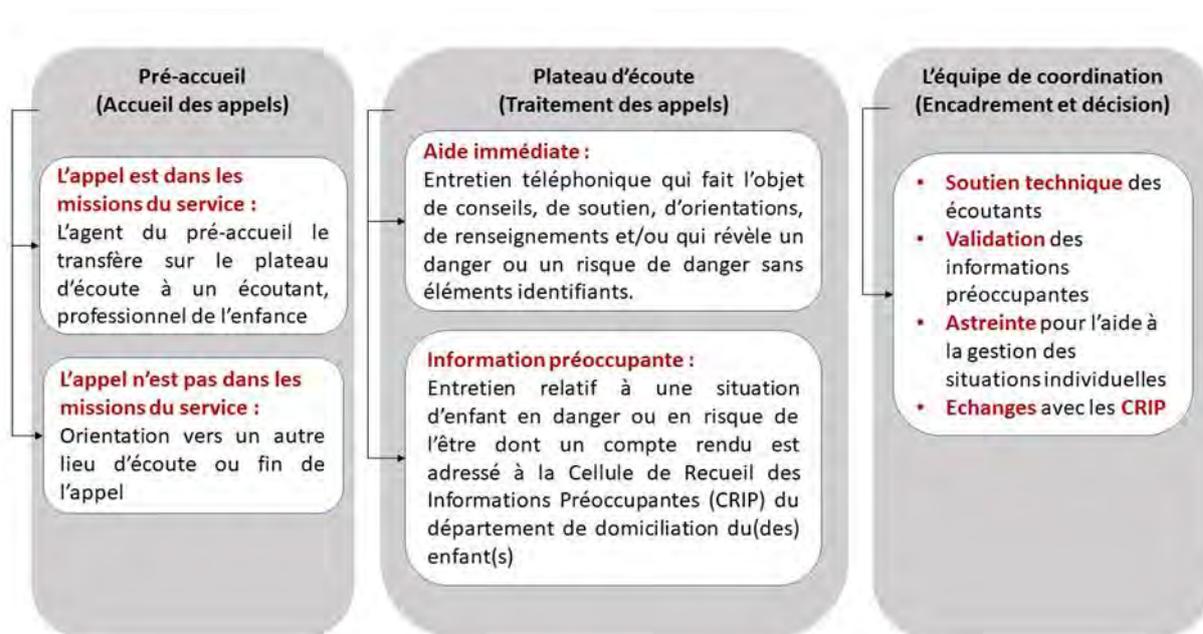
⁵⁶ Selon le GIPED, sur la période du 16 mars au 10 mai 2020, c'est 1 466 heures complémentaires qui ont été enregistrées pour le SNATED, soit 9.65 ETP.

2.1.1.1 Le SNATED s’est organisé pour orienter rapidement les appels téléphoniques vers les CRIP

En 2018, 236 877 appels ont donné lieu à un contact qui s’organise en plusieurs étapes.

Un prestataire⁵⁷ vérifie initialement que l’appel relève du champ d’intervention du SNATED avant de le transférer vers le plateau d’écoute. La gestion de l’appel est effectuée sur la base d’un circuit précis :

Schéma 1 : Circuit d’un appel téléphonique



Source : GIPED revu par la mission.

La plateforme SNATED du GIPED inscrit pleinement son action en lien avec les acteurs locaux compte tenu du nombre d’informations préoccupantes et de signalements transmis localement. En 2018, les écoutants ont traité 34 031 appels qui ont donné lieu à 17 013 aides immédiates et 17 018 informations préoccupantes transmises aux CRIP. 231 situations ont fait l’objet d’une saisine des services de premières urgences et 32 cas ont donné lieu à un signalement direct aux procureurs de la République.

Le rapport de l’IGAS relatif à l’état des lieux et aux perspectives d’évolution du GIPED⁵⁸ mettait en lumière qu’en 2017, pour près des trois quarts des appels prétraités par le pré-accueil et considérés comme des appels à contenu, les appelants étaient invités à rappeler (soit 82 996 appels). Face à l’incapacité du SNATED de donner une réponse immédiate à tous ces appels, les moyens de ce dernier ont été renforcés début 2020 avec le recrutement de trois ETP supplémentaires (soit cinq écoutants).

⁵⁷ De 23 heures à 8 heures, l’appel aboutit directement chez les écoutants.

⁵⁸ Rapport IGAS n°2018-137R, juin 2019.

Cette répartition pour moitié entre une aide immédiate et une transmission d'information préoccupante est relativement constante au cours des dernières années. Outre ces transmissions, la mobilisation des acteurs territoriaux prend des formes variées :

- Le SNATED organise tous les deux ans un séminaire sur les pratiques collaboratives entre le SNATED, les CRIP et ses partenaires⁵⁹. Cette collaboration se prolonge, dans ses locaux, avec une à deux visites mensuelles notamment à destination des membres des CRIP ;
- La participation à la notoriété du numéro d'urgence repose également sur des partenariats auprès des acteurs présents dans les lieux de vie des enfants principalement les services de l'éducation nationale.

Chaque CRIP donne les suites aux IP sur la base de son schéma départemental et doit en informer le SNATED dans un délai moyen de 6 mois.

Face aux informations préoccupantes, le GIPED, tant sur son volet opérationnel (SNATED) qu'observation (ONPE) est confronté à une appréhension différenciée de la qualification qui en est faite par les CRIP. Le législateur a en effet fait essentiellement le choix de la définir sous un angle procédural et par grandes thématiques⁶⁰. Cette hétérogénéité nuit à l'analyse nationale des données disponibles et à la connaissance de la réalité de l'enfance en danger tant au niveau local que national.

2.1.1.2 L'ONPE a connu une réorientation progressive de l'enfance en danger tout en partageant cette mission avec d'autres

2.1.1.2.1 L'ONPE s'est progressivement positionné dans le champ de la protection de l'enfance, notamment via le déploiement d'Olinpe, sans pouvoir asseoir une totale légitimité

Initialement Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), l'observatoire est depuis la loi de 2016 désormais officiellement tourné vers la protection de l'enfance. Selon l'article L. 226-6 du CASF, l'ONPE contribue en effet au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la protection de l'enfance. 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.

⁵⁹ En 2018, 71 départements étaient représentés à cette manifestation destinée aux professionnels.

⁶⁰ Articles L. 226-3 et R. 226-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

Encadré 4 : Olinpe

L'Observation longitudinale, individuelle et nationale en protection de l'enfance (OLINPE) a été instauré par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Cet outil organise la collecte d'informations détenues par les services des conseils départementaux en charge de la protection de l'enfance. Toutefois, ce dispositif n'est opérationnel que depuis 2011 et la parution du décret d'application relatif à la remontée des données⁶¹. Celui-ci prévoyait la remontée de 129 informations de manière anonyme devant faire l'objet d'une extraction informatique annuelle. Face à la difficulté pour les professionnels de compléter l'ensemble de ces informations, dont ils questionnaient par ailleurs l'opportunité et le sens, la liste des informations à transmettre a été réduite à 105 en 2016⁶².

Onze ans après avoir été instauré, un premier rapport a été publié en février 2018 sur la base de données collectées via Olinpe.

Cependant, la prise en charge d'Olinpe par l'ONPE lui a permis dès 2011 de s'orienter vers le champ plus vaste de la protection de l'enfance. Pour autant, celui-ci produit, près de neuf ans après sa création, des résultats toujours très partiels puisque seuls 45 départements ont transmis au moins une fois des données via Olinpe et que pour une année donnée, au maximum 29 départements ont transmis leurs bases de données (schéma 2). Ces résultats, que de nombreux acteurs soulignent comme étant très insatisfaisants, s'expliquent notamment par une première définition très exigeante et complexe des données à remonter et par la révision de la liste de ces données intervenues en 2016 (encadré 4).

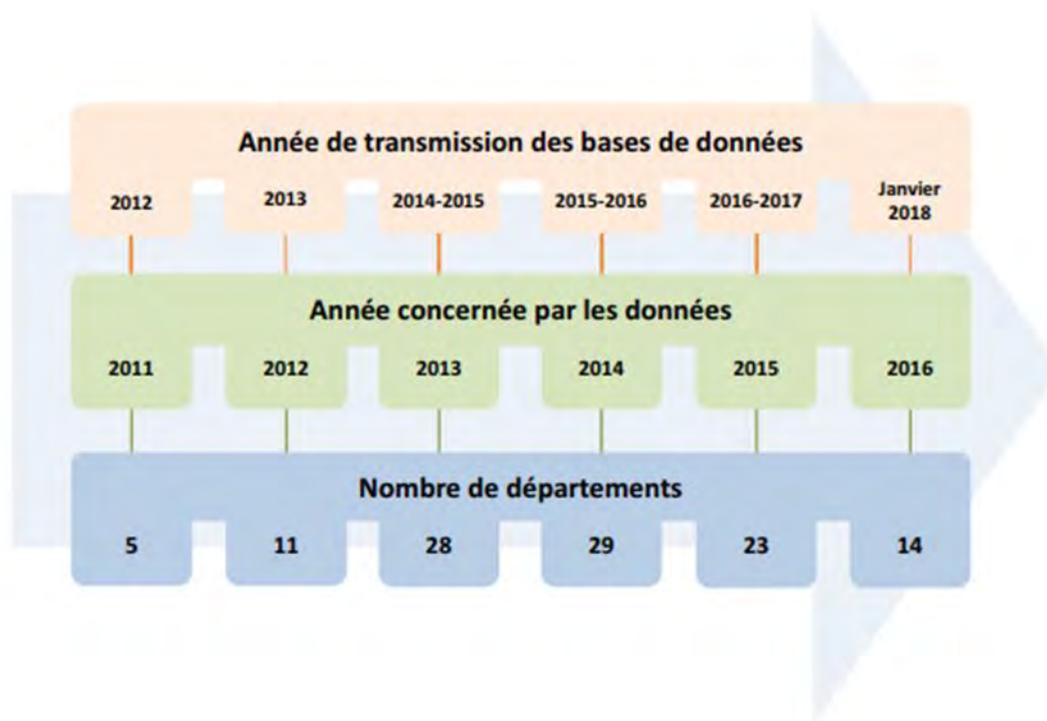
Surtout, outre le fait que l'opportunité de faire remonter toutes ces données est toujours questionnée par les professionnels des conseils départementaux, l'ONPE continue de faire l'objet de nombreuses critiques concernant Olinpe. Celles-ci portent notamment sur le dimensionnement et la capacité de ses équipes à gérer un tel outil statistique et à son positionnement vis-à-vis des éditeurs de logiciels, prestataires des conseils départementaux. Ces derniers, développeurs des logiciels métiers de la protection de l'enfance (SOLIS, IODAS, GENESIS, etc.) ont en effet tardé à intégrer les modules permettant de faire remonter les données souhaitées, notamment pour prendre en considération les modifications intervenues en 2016. Les contacts pris par l'ONPE pour remédier à cette situation devraient néanmoins apporter des améliorations dans le courant de l'année 2020.

Enfin, il est impossible, à l'heure actuelle, d'effectuer des appariements entre Olinpe et d'autres bases de données nationales. Ceci s'explique notamment par le fait d'une construction d'Olinpe via l'ONPE, acteur extérieur au domaine de la statistique nationale. Cela obère donc la vue d'ensemble sur la protection de l'enfance et ne permet pas de mettre en perspective des parcours d'enfants faisant l'objet d'une mesure de protection.

⁶¹ 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.

⁶² 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.

Schéma 2 : Chronologie de transmission de données des conseils départements à l'ONPE



Source : ONPE, premier rapport dédié au dispositif Olinpe, février 2018.

Pour remédier à cette situation, l'ONPE a mis en place, en 2017, un dispositif d'accompagnement des départements pour améliorer la remontée des données sur la base d'un guide. Ce dernier a été actualisé en 2018. Par ailleurs, un travail de mise en cohérence des outils métiers des conseils départementaux a été entamé avec les éditeurs de logiciel.

2.1.1.2.2 L'activité de l'ONPE témoigne d'un intérêt pour l'ensemble du champ de la protection de l'enfance

Les principales activités de l'ONPE s'articulent autour de :

- La réalisation d'études publiées sous la forme de rapports et de dossiers thématiques ;
- Un soutien à la recherche reposant sur deux appels à projets par an (l'un ouvert, l'autre thématique) avec un budget annuel total d'environ 100 000 euros.

Pour mener ces activités à bien, l'ONPE dispose d'un conseil scientifique qui participe à l'accompagnement des recherches en cours et évalue les travaux achevés d'une part et organise la sélection des projets de recherche d'autre part.

Dans ce cadre, les publications de l'Observatoire, antérieures à 2016, témoignent que la frontière entre enfance en danger et protection de l'enfance était d'ores et déjà poreuse et que celui-ci était déjà présent sur la protection de l'enfance avant que la loi de 2016 ne le stipule expressément.

Outre ses productions disponibles sur Internet, l'ONPE diffuse les connaissances auprès des professionnels de la protection de l'enfance en animant annuellement un séminaire des ODPE, en réservant des espaces dédiés aux professionnels et en organisant des journées de travail thématiques. En 2018, 66 départements ont participé à ces journées.

2.1.1.2.3 L'observation, la recherche ou encore la diffusion de la connaissance sont également assurés par d'autres acteurs

En sus des données collectées par l'ONPE via Olinpe, les données statistiques relatives à la protection de l'enfance émanent d'une pluralité d'organismes publics (DREES, INED, INSEE). Toutefois, les échanges de données et les appariements sont empêchés par les limites de l'outil Olinpe telles que précédemment citées. Elles réduisent le repérage des populations concernées par la protection de l'enfance dans les grandes enquêtes statistiques et les analyses en découlant.

De même, la diffusion de connaissance auprès des professionnels de la protection de l'enfance est également assurée par différents acteurs. Aujourd'hui, des référentiels sur la protection de l'enfance sont élaborés localement par différentes structures publiques ou associatives, tels que le référentiel d'évaluation ESOPPE élaboré par le centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptée (CREAI) Rhône Alpes, initialement en réponse à un appel à projet de l'ONPE. Toutefois, les représentants du monde associatif ou de l'Etat ainsi que instances auditionnées ont fait état des limites de ces outils construits sans coordination nationale, et présentant parfois le défaut d'une adaptation partielle ou à retardement des évolutions législatives du secteur. De plus, certaines de ces initiatives se heurtent aujourd'hui au travail actuellement en cours et réalisé par la Haute autorité de santé (HAS) sur la production d'un référentiel sur l'évaluation en protection de l'enfance.

2.1.2 L'adoption est gérée par un opérateur national que sur son volet international, mission unique de l'Agence française pour l'adoption

2.1.2.1 L'activité de l'agence française pour l'adoption se limite à l'international malgré le contexte de forte baisse subi

2.1.2.1.1 L'AFA agit uniquement dans la sphère internationale tout en se concentrant de plus en plus sur l'adoption d'enfants à besoins spécifiques

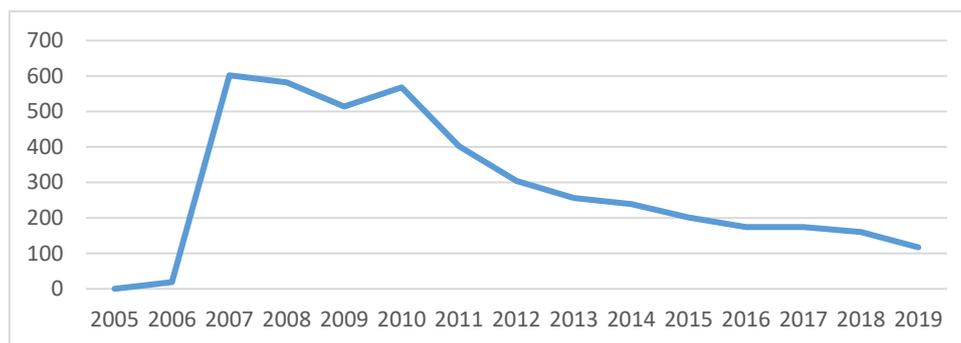
Créée dans un contexte de croissance de l'adoption internationale, l'AFA est un GIP constitué par la loi n°2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption avec pour mission d'informer, de conseiller et de servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs étrangers de moins de quinze ans en lien avec les services des conseils départementaux⁶³.

L'année de la création de l'AFA, la France enregistrait 4 136 adoptions toutes modalités confondues⁶⁴. Cependant, le nombre d'adoptions a depuis été divisé par 10 puisqu'en 2019, 421 enfants ont été adoptés à l'étranger par des ressortissants français ou étrangers résidant en France (615 en 2018). L'AFA a connu un mouvement de baisse analogue, bien que de moindre ampleur, avec 602 adoptions réalisées en 2007 contre 117 en 2019.

⁶³ Article L 225-15 du CASF.

⁶⁴ Ministère de l'Europe et des affaires étrangères – Mission de l'adoption internationale.

Graphique 3 : Nombre d'adoptions réalisées via l'AFA



Source : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères – MAI.

Le poids de l'AFA dans l'ensemble des adoptions internationales augmente donc en passant de 19 % à sa création à 27,7 % en 2019. Le nombre d'adoptions peut néanmoins paraître faible pour un opérateur public, financé par l'Etat, ayant une compétence sur l'ensemble du territoire national et bénéficiant à l'international du statut d'agence publique.

Parallèlement, les demandes liées à l'adoption restent fortes avec 10 074 appels reçus en 2019 au sein du pôle information conseil de l'agence (+3,5 % par rapport à 2018) et 175 professionnels ayant participé à son séminaire annuel organisé à destination des correspondants de l'AFA dans les départements et à l'étranger, ainsi que de ses partenaires.

Concomitamment à la baisse du nombre d'enfants adoptés à l'international, le profil de ces enfants a évolué. Cette modification concerne notamment la part des enfants à besoins spécifiques qui passe de 60 % en 2012 à 70 % en 2019. Pour l'AFA, en 2019, c'est 77 % des enfants adoptés par son intermédiaire qui présentent au moins un besoin spécifique.

Enfin, pour exercer ses fonctions, l'AFA s'appuie, au niveau départemental sur des correspondants départementaux désignés par chaque président de conseil départemental. Néanmoins, cette couverture territoriale n'est pas complète puisque pour 31 départements, l'AFA ne dispose pas de correspondants officiellement désignés.

2.1.2.1.2 L'AFA s'est adaptée en développant de nouveaux services pour les familles adoptantes et les conseils départementaux

La double transformation liée aux volumes d'adoption et au profil des enfants adoptés accentuée par l'allongement des délais d'attente et le renforcement des procédures a conduit l'AFA à adapter son activité :

- En diversifiant ses propositions d'accompagnement avec notamment des modules concernant les enfants à besoin spécifiques, en décentralisant des réunions dans les départements ;
- En proposant des familles adoptantes aux programmes d'adoption en flux inversé⁶⁵ et en ajustant les profils des candidats aux besoins des pays d'origine. Ce mode opératoire correspond en 2019 à 24 % des adoptions réalisées par l'agence ;

⁶⁵ Lorsqu'un pays partenaire ne parvient pas à apparenter un enfant en raison de ses besoins spécifiques, il peut transmettre le dossier de l'enfant à l'AFA en vue de rechercher une famille. En s'appuyant sur sa base de données, l'AFA identifie, en lien avec les services adoption des conseils départementaux, les familles susceptibles de l'accueillir et d'être proposées au pays à l'origine de la sollicitation.

- En développement de nouveaux outils d'animation via la visio-conférence permettant des participations interactives lors de réunions animées par les conseils départementaux et en développant la professionnalisation des services des conseils départementaux à travers des sessions de formation ou des ateliers thématiques.

La complexification de l'adoption se traduit également par le renforcement, en lien avec les conseils départementaux et les familles, du suivi post-adoption pour répondre d'une part aux conditions fixées par les pays ayant confié des enfants et d'autre part pour réduire les échecs d'adoption.

2.1.2.1.3 Face à l'évolution de l'adoption internationale, l'AFA et ses tutelles ont tardé à ajuster la stratégie d'implantation de l'agence

Face à cette baisse importante du nombre d'adoptions réalisées annuellement à l'international, l'AFA se trouve aujourd'hui en situation de concurrence avec d'autres OAA dans près de moitié des pays où elle est implantée. Dans certains de ces pays son activité peut être réduite⁶⁶. Ainsi, certaines implantations induisent des coûts importants au regard du nombre d'adoptions réalisées chaque année. A titre d'exemple, l'AFA réalise sept adoptions en Russie en 2019 (6,5 % des adoptions réalisées par l'AFA), malgré des coûts d'implantation très importants du fait des exigences du pays.

Malgré les évolutions de l'adoption internationale et le coût afférent aux adoptions, les tutelles n'avaient pas jusqu'à présent repensé la stratégie d'implantation de l'AFA⁶⁷. Cependant des évolutions sont en cours avec le projet de COP 2020-2022 entre l'AFA et l'Etat qui aborde ce point et précise que « *la convention ne fait pas obstacle à la mise en œuvre, dès 2020, de réflexions tendant à d'éventuelles fermetures de sites internationaux si celles-ci s'avèrent justifiées* ». Cette évolution apparaît en effet indispensable au regard de la diminution structurelle de l'adoption internationale.

2.1.2.2 L'adoption d'enfants français est formalisée à l'échelle nationale uniquement via un outil commun dont moins de la moitié des départements s'est saisie

Les enfants pouvant faire l'objet d'un projet d'adoption sont, dans leur écrasante majorité des pupilles de l'Etat, l'adoption simple n'étant encore que peu développée. Ainsi, les enfants concernés par l'adoption sont tous confiés à l'ASE et leur projet de vie suivi et validé par un conseil de famille au sein de leur département de résidence.

Du fait de cette gestion de l'adoption uniquement à l'échelon départemental, il n'existe à ce jour aucune connaissance exhaustive à l'échelle nationale ni des enfants faisant l'objet d'un projet d'adoption, ni même des agréments délivrés aux familles candidates à l'adoption. Pour autant, la difficulté de trouver une famille exclusivement au sein du département en charge de l'enfant a également été maintes fois évoquée par les interlocuteurs de la mission. Cette difficulté, identifiée de longue date, a fait l'objet d'une réflexion autour d'un outil à vocation nationale, permettant de donner à connaître l'ensemble des agréments délivrés.

Néanmoins, cet outil appelé banque de données nationale pour l'adoption (BDNA), créé en 2013 par la DGCS, est aujourd'hui sous utilisé puisque seuls 40 départements y ont recours. Il nécessite à l'heure actuelle une mise à niveau de l'hébergement et du logiciel. Son déploiement à d'autres

⁶⁶ Site de la Mission de l'adoption internationale, bilan de l'adoption internationale : en 2019, l'AFA a réalisé 4 adoptions sur 37 en Thaïlande et 7 des 49 adoptions au Vietnam.

⁶⁷ La COG 2015-2017 et ses avenants n'évoquaient pas ce point.

départements est donc suspendu dans l'attente d'un diagnostic au regard du règlement général sur la protection des données (RGPD) et de décisions sur son avenir.

Selon les services adoptions, cette banque de données ne facilite pas suffisamment les appariements entre les familles et les enfants particulièrement ceux qui ont des besoins spécifiques. Une utilisation plus large, sur une base nationale ou interdépartementale, permettrait en outre de répondre au souhait de certaines familles de ne pas résider à proximité de la famille de naissance de l'enfant adopté.

Des initiatives tentent de pallier cette difficulté en mettant en relation des départements avec des candidats à l'adoption. L'association EFA, via son programme « Enfants en Recherche de Famille » s'efforce de rapprocher les services connaissant la situation d'enfants difficilement adoptables et des familles candidates, inscrites sur leur liste et susceptibles de répondre aux besoins de ces enfants. De même, l'AFA a pu ponctuellement examiner les profils transmis sur sa liste AFA-département. A l'issue d'une extraction des candidats possibles et de l'examen en Commission EBS, si un ou plusieurs candidats du vivier de familles inscrites à l'AFA semblent correspondre aux besoins de l'enfant décrits par le département, les coordonnées de ces candidats et le nom du département à joindre pour évoquer le dossier sont transmises de manière informelle au correspondant départemental qui a en charge l'enfant à l'origine de l'envoi de la demande de recherche.

Ces initiatives restent très ponctuelles, voire informelles quant à l'AFA. Elles démontrent toutefois la nécessité d'une approche interdépartementale s'agissant particulièrement de l'adoption des enfants à besoins spécifiques.

2.1.3 Dans le prolongement de la protection de l'enfance, l'accès aux origines personnelles, enjeu commun à plusieurs publics, est une demande qui monte en puissance

Une partie des personnes ayant relevé de la protection de l'enfance à un moment de leur existence présente la particularité de ne pas connaître leurs parents de naissance. La recherche des origines qui en découle peut être effectuée uniquement par des adultes ou des mineurs ayant atteint l'âge de discernement. Celle-ci relève aujourd'hui de différents organismes en fonction des conditions dans lesquelles ces personnes sont nées.

De fait, comme exprimé auprès de la mission, ces personnes éprouvent des difficultés à trouver l'interlocuteur compétent. En fonction de leur situation, la démarche de recherche des origines personnelles peut les conduire à solliciter plusieurs interlocuteurs. Cette complexité est accentuée par le fait que chaque organisme intervient actuellement selon son propre mode opératoire et, à l'exception du CNAOP, sans prérogative juridique spécifique.

S'il est important pour certaines personnes d'avoir accès à ces informations personnelles, d'autres, parmi celles confiées aux services de l'ASE, sont également en demande de savoir comment leur parcours a été suivi par les services en charge tout au long de leur enfance. Il s'agit pour elles de comprendre les décisions qui ont été prises alors même que leur avis ne pouvait être recueilli.

Ce besoin de prise en compte d'une quête personnelle à travers une instance unique qui bénéficierait de modes opératoires définis et de techniques d'investigations précises connaît une nouvelle illustration avec le projet de loi relatif à la bioéthique, en cours d'examen au Parlement. Ce projet

tend à créer un droit équivalent d'accès aux origines personnelles pour les personnes conçues par assistance médicale à la procréation avec tiers donneurs⁶⁸.

2.1.3.1 Le CNAOP dispose d'une mission légalement établie pour l'accès aux origines mais concerne un public restreint

La possibilité d'accoucher sous le secret a été reconnue en France dès 1904. Cette spécificité que la France ne partage qu'avec peu d'autres pays, a été réaffirmée par la loi n°2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat. Dans le même temps était créé le conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP).

Le CNAOP, chargé de l'équilibre entre le secret de la naissance et la volonté de connaître son origine, assure l'information relative aux procédures envers les départements et les organismes autorisés pour l'adoption quant au recueil, à la communication et à la conservation des renseignements concernant la mère de naissance et son accompagnement lors de l'accouchement, ainsi que sur les dispositifs d'accueil et de conseils des personnes à la recherche de leurs origines, des parents de naissance et des familles adoptives concernées.

Il a la possibilité d'émettre également des avis et de formuler toutes propositions utiles relatives à l'accès aux origines personnelles. Il est consulté sur les mesures législatives et réglementaires prises dans ce domaine.

Pour faciliter la mise en œuvre de sa mission, le CNAOP agit en lien étroit avec les services des conseils départementaux grâce à 250 correspondants départementaux qui interviennent à deux occasions : lors de l'accouchement pour expliquer à la mère les modalités et les conséquences ainsi qu'au moment de la recherche des origines. Une fois le parent de naissance identifié, un mandat peut en effet être délégué, au nom du Conseil, par le Secrétaire général à un correspondant département

Ces correspondants départementaux sont généralement des professionnels des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance et de la protection maternelle et infantile (travailleur social, psychologue, éducateur, tuteur, curateur, etc.). Pour remplir leurs missions, ils doivent être formés par le CNAOP qui organise annuellement deux sessions de formation.

Le mandataire peut avoir délégation pour contacter et informer le parent de naissance, accompagner le demandeur et travailler en collaboration avec le CNAOP pour accompagner le demandeur ou la personne recherchée si elle est particulièrement fragile (mineurs, majeurs protégés, personnes âgées, etc.). Ces démarches se font toujours dans le respect de la vie privée de chaque individu.

La répartition hétérogène des mandats confiés aux correspondants départementaux du CNAOP montre que le nombre de mandats qui leur ait confié pourrait s'accroître en étant confortée par la politique d'animation territoriale du CNAOP.

Le CNAOP se déclare compétent uniquement pour les personnes nées sous le secret. Toutefois, les textes qui le régissent sont plus ambigus, notamment le dernier paragraphe de l'art. L. 147-5 du CASF qui prête à interprétation. Selon la loi, le CNAOP aurait également pour mission d'accompagner les personnes nées à l'étranger : « Pour satisfaire aux demandes dont il est saisi, le conseil recueille

⁶⁸ Aux termes des articles 3 et 9 de ce projet de loi, il est prévu que les données non identifiantes et l'identité des tiers donneurs soient recueillies au sein de l'agence de biomédecine. Une deuxième formation au sein du CNAOP serait alors chargée d'informer et accompagner les demandeurs et les tiers donneurs, de faire droit aux demandes d'accès à des données non identifiantes relatives aux tiers donneurs, de traiter les demandes d'accès à l'identité des tiers donneurs en interrogeant ces derniers pour recueillir leur consentement.

également, auprès de l'Autorité centrale pour l'adoption, de la mission de l'adoption internationale ou des organismes autorisés et habilités pour l'adoption, les renseignements qu'ils peuvent obtenir des autorités du pays d'origine de l'enfant en complément des informations reçues initialement » (article 147-5 du CASF).

2.1.3.2 D'autres publics souhaiteraient que soit mis en place un service d'accompagnement pour l'accès aux origines ou aux histoires personnelles

Divers publics sont actuellement en demande d'un service, sur le modèle du CNAOP, les aidant dans la recherche de leurs origines ou histoire personnelles. Ceci justifierait pour partie un rapprochement du CNAOP avec d'autres organismes à vocation nationale, en particulier l'AFA.

2.1.3.2.1 La recherche des origines par les personnes nées à l'étranger est plus complexe et relève de différents organismes

Pour les personnes nées à l'étranger, les attentes sont de différents ordres : découverte du pays d'origine et de sa culture, consultation du dossier d'adoption, rencontre de la famille de naissance. Les personnes concernées sont confrontées à un double obstacle : difficulté d'identifier les interlocuteurs nationaux compétents et hétérogénéité des accompagnements proposés par les pays d'origine.

En effet, en fonction de leur situation et de leurs souhaits, ces personnes doivent s'adresser à la mission pour l'adoption internationale (MAI), à l'AFA, ou encore aux organismes autorisés pour l'adoption (OAA) qui ont une mission d'information et d'orientation de ces publics. Les conseils départementaux sont également des lieux pouvaient leur fournir certaines informations, notamment si l'OAA via lequel elles ont été adoptées n'est plus en activité.

La MAI sort les dossiers des demandeurs des archives diplomatiques et les transmet au conseil départemental du lieu de résidence de l'intéressé, pour qu'il puisse être accompagné dans la consultation des documents. Elle fournit également les coordonnées des autorités centrales compétentes des pays d'origine, certaines ayant mis en place des services pour aider les personnes le souhaitant à retrouver leur famille de naissance (par exemple la Colombie ou la Corée du Sud).

Pour faciliter l'orientation des publics dans leur démarche, un flyer « *Recherches des origines* » pour les personnes adoptées a été élaboré par l'AFA, la MAI, le CNAOP, des associations et un conseil départemental⁶⁹. Outre le fait que ce document ne couvre pas la totalité des situations, l'interlocuteur compétent n'est pas facilement identifiable d'autant que la dénomination générale du CNAOP (accès aux origines personnelles) ne contribue pas à la lisibilité de son champ d'intervention.

Face au développement de cette problématique, l'AFA a également, depuis 2018, élaboré un protocole interne d'accompagnement dans la recherche des origines. De plus, dans le cadre de la CPO 2020-2022, cet axe est amené à se structurer : élaboration de fiche par pays, formation du personnel de l'agence et renforcement du travail en réseau notamment avec les conseils départementaux.

⁶⁹ Fédération Française des OAA, CNAOP, Enfance Famille Adoption, La Voix des adoptés, International Social Service et conseil départemental du Val d'Oise.

2.1.3.2 L'accès à son histoire est aussi un droit accordé aux anciens enfants confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance mais qui demeure peu accompagné

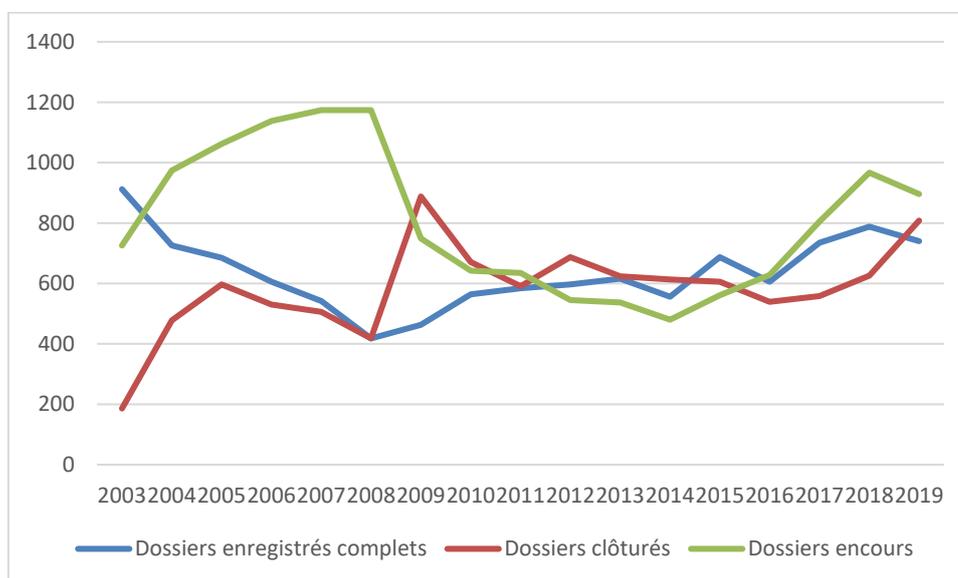
Enfin, les conseils départementaux sont également sollicités par les anciens enfants relevant de l'ASE arrivés à la majorité, afin de consulter leur dossier de suivi administratif établi tout au long de leur placement. Ces personnes ne sont pas concernées par une demande d'accès à l'identité des parents de naissance mais peuvent souhaiter avoir accès à leur histoire personnelle, notamment lorsque le placement a été réalisé très jeune. Les interlocuteurs rencontrés par la mission déplorent toutefois des dossiers peu complets, notamment lors de ruptures multiples dans le parcours, et un accompagnement psychologique insuffisant.

2.1.3.3 La demande liée à la recherche des origines s'accroît depuis 2008 tendanciellement alors même que les situations individuelles peuvent se révéler particulièrement complexes et sensibles

Quel que soit le public, la demande d'accès aux origines est de plus en plus forte.

Concernant les personnes nées sous le secret, en 2019, le CNAOP a enregistré 840 demandes d'accès à ses origines dont 625 recevables⁷⁰. Globalement le nombre de dossiers en cours d'examen par le CNAOP tend à s'accroître (896 en 2019 contre 477 dossiers en cours en 2014). En découle un allongement de la durée moyenne d'instruction d'un dossier qui s'établit actuellement autour de 14 mois. Pour accomplir sa mission de recherche, le CNAOP est dépendant de différents organismes susceptibles de détenir des informations sur l'identité des parents de naissance, au premier rang desquels les conseils départementaux ou encore les établissements hospitaliers.

Graphique 4 : Principales données d'activités du CNAOP depuis sa création



Source : Mission (sur la base des rapports d'activité du CNAOP)

⁷⁰ Rapport d'activité 2019 du CNAOP. La différence s'explique par le nombre de demandes incomplètes ou irrecevables car n'entrant pas dans le champ de compétence du CNAOP.

L'essentiel des demandes d'accès aux origines personnelles provenant de personnes majeures, elles concernent ainsi en grande majorité des personnes nées avant 2002, sous l'empire de l'ancienne législation applicable. De fait, les effets de la loi du 22 janvier 2002, s'agissant en particulier de la conservation des informations recueillies sur la mère de naissance, devraient être observables dans les prochaines années, à mesure que les personnes intéressées atteignent la majorité et amorcent une démarche de recherche des origines. Le mouvement de croissance de l'activité du CNAOP devrait donc se poursuivre.

Concernant les personnes adoptées à l'étranger, la même tendance à la hausse est enregistrée. Les différents organismes concernés enregistrent tous une augmentation des demandes qui leur sont adressées. La MAI évoque 130 demandes en 2018, soit +37 % par rapport à 2017. L'AFA estime quant à elle avoir traité 80 demandes relatives aux origines personnelles, contre 50 en 2018.

L'accompagnement des personnes nées à l'étranger dans la recherche de leurs origines et histoire, encore peu développé aujourd'hui, peut se révéler capital. A l'époque où les adoptions internationales ont été les plus nombreuses et dans certains pays en particulier, les adoptions n'étaient, de fait, pas toujours réalisées dans des conditions parfaitement régulières (ex du Guatemala où neuf adoptions sur dix étaient non régulières dans les années 1990). Ainsi, selon certaines associations de parents adoptants, via la recherche des origines effectuée par leur enfant, certaines familles ont ainsi découvert que ce dernier avait encore une famille dans son pays d'origine et que l'adoption n'avait été rendue possible que par l'entremise d'un réseau mafieux.

2.1.4 La fonction de débat et de conseil a été créée en 2016 et est portée par le Conseil national de la protection de l'enfance

2.1.4.1 Instance de concertation et de débat, le CNPE repose sur un large panel d'acteurs

Prenant acte du manque de coordination et de concertation pouvant davantage légitimer la politique de protection de l'enfance, le CNPE a été créé par la loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. Le but était alors de construire une stratégie nationale, de formuler des avis sur toute question s'y rattachant et d'en évaluer la mise en œuvre. Institué auprès du Premier ministre, le CNPE est chargé de proposer au Gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance. Le conseil promeut également la convergence des politiques menées au niveau local, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales.

Le CNPE composé d'un nombre élevé de membres avec 82 personnes réparties dans cinq collèges⁷¹ est un organe pluridisciplinaire : 28 membres représentant les institutions, collectivités et administrations compétentes, 23 membres représentant la société civile et les associations, 13 membres représentant les associations de professionnels, 5 membres représentant les organismes de formation et 10 personnalités qualifiées œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance.

Il est composé de cinq commissions⁷² dont celle de l'adoption prévue par la loi : adoption et suppléances parentales longues, prévention et repérage précoce, adaptation des interventions en protection de l'enfance aux besoins de l'enfant, amélioration de la connaissance et développement de la recherche, et formation. Si ces dernières ont vocation à couvrir l'ensemble du champ de la protection de l'enfance, certains de ces membres et de professionnels du secteur s'inquiètent du fait

⁷¹ Institutions, collectivités et administrations compétentes - société civile et associations - organismes de formation - personnalités qualifiées œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance.

⁷² Adoption, prévention et repérage précoce, adaptation des interventions en protection de l'enfance aux besoins de l'enfant, amélioration de la connaissance et développement de la recherche, formation.

que certaines thématiques aient été très peu voire pas abordées au sein de ces commissions, telles que la prévention spécialisée.

Néanmoins, le CNPE a produit de nombreux avis, dont certains ont été partiellement repris par les pouvoirs publics. Depuis 2017⁷³, le CNPE a adopté 44 avis et communiqués, dont quatre sur saisine du Gouvernement, huit à l'initiative du bureau et 32 dans le cadre du travail des cinq commissions, selon le programme de travail adopté par l'assemblée plénière chaque année.

Cependant, alors que son existence a vocation à animer et à alimenter la communauté professionnelle de la protection de l'enfance, les travaux du CNPE restent confidentiels auprès des professionnels. De fait, cette confidentialité des travaux n'a pas permis d'asseoir la légitimité de l'instance et d'améliorer ainsi les références disponibles pour les acteurs locaux.

Ces dysfonctionnements s'expliquent notamment par le peu de moyens dont dispose le CNPE : sans équipe dédiée, seul un secrétaire général est mis à disposition du Conseil, selon le bon vouloir de son ministère de rattachement. Par ailleurs, les premières années du CNPE ont été marquées par une gouvernance mouvementée par des dissensus autour des prises de position de la vice-présidente. Enfin, la manière même dont le CNPE a été conçu, prévoyant une présidence par le ministre en charge de l'enfance, alors même qu'il était chargé de conseiller le gouvernement, n'a pas favorisé son indépendance et sa pleine autonomie vis-à-vis du politique.

2.1.4.2 Les travaux du CNPE recoupent partiellement celles d'autres instances nationales

L'absence de délimitation claire des compétences des organismes nationaux en matière de conseil aux pouvoirs publics ne favorise pas l'appropriation des travaux par les acteurs locaux qui en restent éloignés comme l'ont montré les contacts de la mission avec leurs représentants.

Ainsi, si le CNPE a pour mission de contribuer à orienter les études stratégiques, les travaux de prospective et d'évaluation menés dans le champ de la protection de l'enfance, l'ONPE coordonne également de son côté les recherches en vue d'en faire la promotion auprès de l'Etat et des collectivités locales. En outre, chaque année, l'ONPE remet un rapport public au Gouvernement et au Parlement. Ce rapport présente à partir des données chiffrées de l'année une analyse qualitative de l'évolution du dispositif de protection de l'enfance et amorce des pistes de réflexion.

De plus, le CNPE et le HCFEA avec un collège de l'enfance ont été créés concomitamment, sans que leurs périmètres d'intervention aient été clairement délimités l'un par rapport à l'autre. Une répartition informelle des sujets à traiter par l'une et l'autre instance a été réalisée par les personnes en charge mais au détriment d'une inclusion du public des enfants de la protection de l'enfance dans les débats et travaux du HCFEA. Cette répartition des compétences ne permet donc pas une prise en compte de la situation globale des enfants relevant de la protection de l'enfance lors de l'analyse de problématique liée à l'enfance fragilisée ou lors de travaux relatifs à l'amélioration des outils de la connaissance d'autant que les méthodes de travail des deux conseils diffèrent.

⁷³ CNPE, Rapport annuel 2019 du CNPE.

Encadré 5 : le Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age (HCFEA)

Installé en décembre 2016 et placé auprès du Premier ministre, le HCFEA est chargé d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance.

Comptant au total 230 membres répartis entre trois conseils (dont 68 pour le conseil de l'enfance et de l'adolescence), le Haut Conseil tient au total entre 22 et 29 réunions par an (dont une à deux plénières par an).

Le HCFEA dispose actuellement d'une équipe permanente (4,5 équivalents temps plein [ETP]) composée d'un secrétaire général et de deux secrétaires généraux adjoints assistés de deux chargés de mission, d'une assistante. De plus, six conseillers scientifiques extérieurs à temps partiel (1,5 ETP) contribuent à son activité.

2.2 Les activités des organismes nationaux s'inscrivent dans des cadres extrêmement différenciés obérant leurs capacités à coopérer et à mutualiser leurs moyens ou à répondre à l'évolution des enjeux de la protection de l'enfance

La construction au fil des années et au gré des problématiques identifiées des opérateurs nationaux a conduit à une absence de coordination des acteurs, des modalités de travail et de fonctionnement. En témoignent les statuts juridiques, la structuration de la gouvernance, les moyens dédiés et les sources de financement qui sont les leurs.

2.2.1 La mobilisation des moyens financiers et humains varient en fonction des missions confiées aux organismes nationaux, de leur gouvernance ou de leurs sources de financement

2.2.1.1 Le budget et les moyens humains distinguent fortement les organismes

Les différents opérateurs nationaux font état de contraintes financières très variables en fonction de leurs modalités de gouvernance et de financement. Chacun présente donc un modèle différent :

- Constitué sous la forme d'un GIP associant l'Etat, les conseil départementaux et des personnes morales de droit public ou privé⁷⁴, le **GIPED** dispose de ressources financières provenant à part égale de l'Etat et des conseils départementaux. Les contributions de ces derniers sont fixées chaque année par décret en proportion de leur population⁷⁵. La contribution par habitant via les départements est donc strictement identique pour l'ensemble du territoire. Le budget total du GIPED est de 5 049 375 € en 2020.

⁷⁴ Dix associations et fondations intervenant dans le champ de la protection de l'enfance.

⁷⁵ Décret n°2019-651 du 26 juin 2019 fixant le montant de la contribution financière des départements au fonctionnement du groupement d'intérêt public « enfance en danger » au titre de l'année 2019.

Son effectif qui était de 53,7 ETP au 31 décembre 2018 se répartit comme suit au 31 décembre 2019 :

Tableau 1 : Répartition du personnel du GIPED par entités au 31 décembre 2019⁷⁶

Entités	ETP
Direction – secrétariat général	11,14
ONPE	14,66
SNATED	30,19
- Dont écoutants	24.77 ⁷⁷
Total	55,99

Source : Mission, d'après données GIPED

- Egalement constitué sous la forme d'un GIP, l'AFA bénéficie de fonds publics provenant d'une subvention pour charge de service public versée par le ministère des solidarités et de la santé. En revanche, la contribution des conseils départementaux, telle que prévue par le code de l'action sociale et des familles⁷⁸, est valorisée dans le budget de l'agence sous forme d'une valorisation en équivalence salariale des correspondants désignés dans les départements pour l'adoption internationale. En 2019, la subvention de l'Etat s'élevait à 1 747 530 euros pour un budget total de 3 150 915 euros, comprenant la valorisation de la contribution des conseils départementaux via la nomination de correspondants départementaux à hauteur de 851 165,60 euros. Le versement de la subvention de l'Etat est lié à une contractualisation entre l'AFA et l'Etat⁷⁹.
- Au 31 décembre 2019, l'effectif s'élevait à 45 agents (34 ETP) dont 17 (9,5 ETP) dans des pays confiant des enfants à l'adoption internationale.

Tableau 2 : Répartition du personnel de l'AFA par services au 31 décembre 2019

Services	ETP
Direction – secrétariat général	6
Information et accompagnement – relations avec les départements	6,5
Service international - stratégie et des procédures d'adoption	12
Contrats locaux à l'étranger	9,5
Total	34

Source : Mission, d'après données AFA

⁷⁶ Ces chiffres intègrent des personnes en congés sans solde.

⁷⁷ Les écoutants étant tous à temps partiel, cela représente 45 personnes physiques.

⁷⁸ Article L. 225-16 du code de l'action sociale et des familles

⁷⁹ Jusqu'en 2019, cette contractualisation repose sur une convention d'objectifs et de gestion. A partir de 2020, elle reposera sur une convention pluriannuelle d'objectifs.

- Organisme *sui generis*, le **CNAOP** dépend quant à lui entièrement de la DGCS pour ses ressources financières et son personnel (huit ETP / budget annuel estimé à environ 200 000€ hors dépenses de personnel). Au 31 décembre 2019, les agents du CNAOP sont tous des fonctionnaires (un administrateur civil hors classe, trois attachés principaux d'administration d'Etat, une psychologue détachée du Conseil départemental de Seine et Marne, une attachée d'administration d'Etat et deux secrétaires administratives) ne bénéficiant pas, pour leur grande majorité, de parcours de formation dédié aux missions d'écoute et de conseil.

Tableau 3 : Répartition des agents du CNAOP au 31 décembre 2019

Services	ETP
Secrétariat général	1
Chargé de mission	4
Conseil expert	3
Total	8

Source : Mission, d'après données CNAOP

- Enfin, le **CNPE** ne dispose d'aucune ressource propre, le seul poste de secrétaire général est mis à disposition par l'un des ministères concernés par la protection de l'enfance (jusqu'à présent, Ministère de la justice puis Ministère des solidarités et de la santé) pour organiser et animer les séances plénières et les commissions. Les 82 membres de l'instance participent aux travaux au titre de leurs fonctions au sein des structures représentées au conseil et ne sont donc pas défrayés à ce titre. Les frais de déplacement peuvent faire l'objet d'un remboursement par la DGCS.

2.2.1.2 La gestion et les modalités de travail sont très différenciées selon leurs impératifs opérationnels ainsi que l'histoire de chacun des organismes

Outre des cadres financiers et de gouvernance différents, les opérateurs sont dotés de modalités de gestion et de travail qui ont constitué, jusqu'à présent, de puissants freins à la mise en place de coopérations entre les opérateurs.

En termes de recrutement et de gestion du personnel, le GIPED dispose par exemple d'un cadre assoupli. Ce dernier s'explique par le fait que le GIPED est exclu à titre subsidiaire de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit⁸⁰. Cette modalité lui permet dans les faits de procéder rapidement au recrutement de profils spécifiques en adéquation avec ses besoins (écoutants pour le SNATED et chargés de mission pour l'ONPE).

⁸⁰ L'article 121 de la loi 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.

Le GIPED définit son organisation de temps de travail en tenant compte de la diversité des métiers. Néanmoins, il a ouvert une réflexion avec les représentants du personnel et les écoutants en vue d'augmenter la quotité de travail de ces derniers.

En revanche, l'AFA ne dispose pas quant à elle d'un cadre d'emploi, ce qui a permis dans un premier temps de recruter des personnes à des salaires à la hauteur de leur expérience (cabinet ministériel, attaché parlementaire)⁸¹. En revanche, au vu de l'ancienneté de certains agents et de la baisse de ses moyens, l'AFA constate aujourd'hui n'être en mesure d'attirer que des profils juniors au vu des rémunérations proposées⁸². L'AFA devant obligatoirement chercher en priorité à recruter des agents publics, les vacances de postes sont souvent longues sans pour autant que la structure ne parvienne à attirer des fonctionnaires, du fait des niveaux de rémunération proposés. Ceci pèse sur la structure, compte-tenu de la taille de l'agence.

En complément des recrutements en France, l'AFA embauche du personnel implanté à l'étranger dont le lien contractuel est régi par la réglementation locale.

2.2.2 Le positionnement et l'implication des tutelles et des conseils départementaux varient fortement d'un organisme à l'autre

2.2.2.1 Le pilotage national de l'adoption est un champ principalement investi par l'Etat

Si l'Etat est largement présent dans le pilotage et la définition de la stratégie en matière d'adoption, cela est moins le cas pour les conseils départementaux. Ces derniers considèrent en effet souvent ce domaine comme pouvant être piloté et géré à l'échelle de leur département au vu du nombre d'agréments délivrés aux familles et du nombre d'enfants pouvant être adoptés. Ceci explique leur faible investissement dans les initiatives nationales telles que la BDNA ou encore dans le champ de l'adoption internationale, notamment via la nomination de correspondants de l'AFA⁸³.

De plus, selon la convention constitutive de l'AFA, les grandes orientations sont prises dans un cadre collégial associant l'Etat⁸⁴, les départements et les fédérations d'organismes autorisés pour l'adoption⁸⁵. Les droits statutaires des membres du groupement sont répartis de la manière suivante : 50 % pour l'Etat, 45 % pour les départements et 5 % pour les fédérations d'OAA. Dans les faits, la gouvernance de l'AFA repose principalement sur l'Etat, une grande partie des conseils départementaux étant peu présents lors de l'assemblée générale ce qui se traduit notamment par la nécessité de procéder à une nouvelle convocation de l'instance par défaut de quorum.

Par ailleurs, des divergences sont à souligner dans le positionnement des tutelles : le ministère des affaires étrangères exerce une tutelle dite stratégique mais sans apporter de contribution financière à l'inverse du ministère en charge des affaires sociales qui verse la subvention pour charge de service public ou encore le ministère de la justice qui contribue au budget de l'AFA via deux mises à

⁸¹ Le recrutement et les conditions d'emploi des personnels de l'agence française d'adoption travaillant à Paris sont régis notamment par les dispositions des articles 109 et 110 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit et le décret n° 2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public.

⁸² 2.350 € bruts (rédacteurs) ou 2.500 € (pour certains postes spécifiques : psychologue, chargé des SI) pour les postes équivalents à des postes de catégorie A, 2035,50 € bruts pour les postes équivalents à des postes de catégorie B et 1.770 € bruts pour les postes équivalents à des postes de catégorie C.

⁸³ A la date de la mission, 31 départements n'ont officiellement nommé aucun correspondant départemental pour l'AFA.

⁸⁴ La tutelle est exercée les ministères de l'Europe et des affaires étrangères, de la santé et des solidarités, de la Justice, de l'Intérieur et de l'Outre-mer.

⁸⁵ Jusque début 2020, il s'agissait de la fédération France adoption, de la fédération française des organismes autorisés pour l'adoption et du collectif pour l'adoption internationale.

disposition de fonctionnaires à titre gratuit. La contribution des conseils départementaux est quant à elle valorisée au travers des correspondants désignés pour l'adoption internationale.

2.2.2.2 Les conseils départementaux sont davantage investis dans les orientations nationales ayant trait à l'enfance en danger et à l'aide sociale à l'enfance

Les conseils départementaux sont présents dans la gouvernance du GIPED et prennent une part active aux conseils d'administration de l'organisme. Cet investissement est à mettre au regard de leur contribution financière au GIPED (à 50 % avec l'Etat) ainsi qu'aux enjeux propres à l'ASE. Le nombre d'enfants et de familles concernés est en effet largement supérieur, les services gestionnaires plus étoffés et travaillent en partenariat avec d'autres services du conseil départemental. Enfin, la responsabilité des conseils départementaux est largement engagée dans la mise en œuvre de cette politique.

En revanche, concernant l'AFA et le CNAOP, la participation des représentants des conseils départementaux (via l'ADF ou non) est moins systématique.

Ces derniers sont également représentés au CNPE et certains prennent régulièrement part à ses réunions et travaux, malgré le fait que la voix des départements ne soit pas prédominante.

2.2.2.3 Les services de l'Etat peinent à s'accorder sur une position interministérielle commune

Au-delà de l'implication de l'Etat dans les organismes à vocation nationale, l'une des difficultés relevées concerne l'élaboration d'une position interministérielle. Si des réunions préparatoires aux conseils d'administration de ces organismes peuvent être organisées pour établir de telles positions, dans les faits, les ministères n'échangent pas ou peu sur la stratégie à adopter en matière de protection de l'enfance.

D'une part, la réunion des tutelles ne reflète pas toute l'interministérialité de la protection de l'enfance, laissant dans l'ombre les actions menées par les différents ministères concernés, en particulier ceux qui interviennent au titre de la prise en charge globale des enfants (éducation nationale et santé) et qui ne sont pas toujours connues ou identifiées à l'échelon local ou national.

D'autre part, l'absence de mise en visibilité par l'Etat des moyens consacrés à la protection de l'enfance par les différents ministères, notamment le ministère de l'éducation nationale, de la justice et de la santé, ne crée pas de dynamiques territoriales facilitant les partenariats pérennes et la prise en compte de l'enfant dans sa globalité.

Enfin, si la DGCS est impliquée dans la mise en œuvre de la politique de la protection de l'enfance par le financement et la participation aux instances de gouvernance des organismes, cette implication trouve une traduction plus distante au niveau territorial tant à l'égard des préfets que de services déconcentrés de l'Etat.

3 La protection de l'enfance s'inscrit dans un contexte favorable au renforcement d'une gouvernance nationale

3.1 L'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance et les rapports sur le sujet s'accordent sur la nécessité de réformer la gouvernance de cette politique

3.1.1 Les acteurs de la protection de l'enfance plaident pour un renforcement de la gouvernance nationale

La gouvernance nationale de la protection de l'enfance a été largement traitée ces dernières années par l'IGAS, la Cour des comptes, des missions parlementaires ou le Défenseur des droits. Les constats se recoupent avec les difficultés identifiées par la mission :

- Une disparité territoriale de mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance, interrogeant l'égal accès aux droits sur l'ensemble du territoire ;
- Une insuffisante connaissance de la protection de l'enfance (données statistiques et recherche) ;
- Une coordination locale inachevée accentuée par l'insuffisance de formation des professionnels et de partage des bonnes pratiques, pouvant entraîner une inadéquation ou des ruptures de parcours ;
- Une implication insuffisante des compétences relevant de l'Etat (éducation nationale, santé) dans la protection de l'enfance.

Certains interlocuteurs de la mission ont également souligné la multiplicité des acteurs intervenant dans le champ de la protection de l'enfance, induisant une certaine redondance des missions exercées et réduisant de facto la lisibilité de cette politique.

L'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance appelle à un renforcement de la gouvernance nationale, en soulignant le besoin :

- D'une implication plus stratégique et structurée des tutelles de l'Etat et d'une clarification des relations tutelles/opérateurs de l'Etat ;
- D'animation des acteurs de la protection de l'enfance afin de faire vivre l'interministérialité propre à cette politique ;
- D'appui technique et juridique des acteurs locaux, via notamment l'élaboration de référentiels nationaux ;
- D'orienter et de renforcer la formation des acteurs, via notamment l'amélioration de la formation continue des professionnels concourant dans le champ de la protection de l'enfance et l'accroissement des formations croisées ;
- Sur certains sujets tels les assistants familiaux ou l'adoption des enfants à besoins spécifiques, d'une coordination interdépartementale, voire régionale ou nationale.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission, en particulier les départements et le secteur associatif, insistent sur le fait que le renforcement de la gouvernance nationale, à travers la création d'un

organisme national dans le champ de la protection de l'enfance, doit être décliné et se traduire concrètement sur les territoires.

3.1.2 De nombreux rapports se prononcent en faveur d'un rapprochement des organismes nationaux sans que le périmètre de l'organisme résultant ne soit clairement défini

Au vu des difficultés rencontrées par les organismes œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance, de nombreux rapports ont eu l'occasion ces dernières années de se prononcer sur la nécessaire amélioration de la gouvernance et du pilotage de cette politique. L'AFA et le GIPED, en particulier, ont fait tous deux l'objet d'une audition de la Cour des comptes fin 2019, dans le cadre d'un travail plus large relatif à la protection de l'enfance ayant donné lieu à un référé sur la gouvernance de cette politique⁸⁶. Le GIPED a également fait l'objet d'une mission d'évaluation par l'IGAS en 2019 et l'AFA d'un contrôle de la Cour des comptes en 2019-2020, dont l'unique recommandation préconise de constituer un nouvel organisme national au champ plus large et reprenant les missions de l'AFA.

L'ensemble de ces rapports interroge également l'opportunité de rapprocher ces organismes :

- A minima, le rapprochement de l'AFA et du GIPED est régulièrement évoqué depuis la première tentative de fusion de 2015. La mission de l'IGAS et de l'IGAE de 2016 sur le rapprochement des deux organismes concluait à la pertinence d'un tel projet pour s'assurer de la cohérence de la politique de protection de l'enfance et insistait sur la nécessité d'élargir les compétences de l'AFA à l'adoption nationale dans le cadre de la fusion. Dans son rapport sur le GIPED de juin 2019, l'IGAS proposait également la mise en place d'un GIP ou d'une agence pour la protection de l'enfance, à l'objet plus large et prenant appui sur le GIPED et sa gouvernance partagée ;
- Afin de prendre en compte la problématique croissante des demandes d'accès aux origines personnelles et de l'inscrire dans une logique de parcours, le rapprochement du CNAOP est également évoqué par le rapport des parlementaires Monique Limon et Corinne Imbert sur l'adoption⁸⁷. Par ailleurs, le rapport de l'IGAS et de l'IGAE de 2016 relatif au rapprochement du GIPED et de l'AFA préconisait d'inclure de façon progressive le CNAOP dans cette nouvelle structure de façon à offrir un service harmonisé d'accès aux origines à l'ensemble des adoptés, dans la continuité du rapprochement entre les adoptions internationales et nationales ;
- L'intégration du CNPE dans un tel organisme national est par ailleurs recommandé par le rapport de la mission d'information sur l'ASE des députés Alain Ramadier et Perrine Goulet⁸⁸, qui préconise le regroupement de l'ensemble des acteurs intervenant dans le champ de la protection de l'enfance. L'objectif affiché est de réduire la multiplicité des acteurs et d'assurer une application homogène de cette politique sur le territoire.

La multiplication des rapports traitant de la protection de l'enfance et allant dans le sens d'un regroupement de ces organismes à vocation nationale démontre bien la volonté des acteurs de voir la gouvernance de cette politique évoluer vers un décloisonnement et une intégration plus forte des différents périmètres des missions.

⁸⁶ Référé de la Cour des comptes sur la gouvernance nationale de la protection de l'enfance, 22 avril 2020.

⁸⁷ « Vers une éthique de l'adoption, donner une famille à un enfant », Monique Limon et Corinne Imbert, octobre 2019.

⁸⁸ Rapport de la mission d'information sur l'aide sociale à l'enfance, Alain Ramadier et Perrine Goulet, juillet 2019.

Le CNPE⁸⁹ plaide également pour la mise en place d'une « gouvernance partagée, impliquant une participation de l'Etat renforcée dans le pilotage de la politique de protection de l'enfance au niveau national et local ». Il estime qu'un tel organisme doit reposer sur une gouvernance tripartite (Etat, départements et associations), pluridisciplinaire et interministérielle, en le plaçant auprès du Premier ministre, des axes nationaux opérationnels en protection de l'enfance (via la création d'outils nationaux partagés validés scientifiquement et évalués permettant de garantir les droits des enfants et d'accompagner les départements) et une dimension de conseil et d'orientation de cette politique publique au niveau national exercée par le CNPE de manière effective.

En revanche la plupart de ces propositions ne définit pas clairement le périmètre du nouvel organisme national qui résulterait de la fusion (cf. partie 4).

3.2 Le projet de créer un nouvel organisme dans le champ de la protection de l'enfance n'est pas nouveau

3.2.1 Les deux premières tentatives de rapprochement du GIPED et de l'AFA se sont heurtées à de fortes résistances du milieu de l'adoption internationale

Le projet de rapprochement du GIPED et de l'AFA est tout d'abord apparu dans le projet annuel de performance (PAP) du programme n°304 du PLF 2015, dans un contexte de baisse des adoptions internationales en France et d'interrogations sur l'amélioration de l'efficacité et la rationalisation des coûts de fonctionnement de l'AFA, fortement questionnés depuis la création de l'agence. Dans cette perspective, une mission relative au rapprochement des deux structures a été menée conjointement par l'IGAS et l'IGAE fin 2015 et début 2016.

Une première tentative de fusion a été réalisée en octobre 2016 par le biais d'un amendement gouvernemental au projet de loi de finances. Cette tentative s'est heurtée à l'opposition de plusieurs associations de familles adoptantes, craignant que la création d'un nouvel organisme incluant l'adoption internationale ne menace les accréditations obtenues par l'AFA ainsi que les moyens spécifiques dédiés à cette question. Dès septembre 2016, dans une lettre ouverte au président de la République, Enfance et Familles d'Adoption (EFA), le Mouvement pour l'adoption sans frontières (MASF) et l'Association des parents adoptants en Russie (APAER) s'inquiétaient des effets d'une disparition de l'AFA sur le maintien des accréditations obtenues dans les pays d'origine. Selon elles, ces accréditations deviendraient automatiquement caduques à la suite de la disparition du GIP AFA. Elles exprimaient également des craintes quant à la suspension ou à l'annulation des procédures en cours pour les familles et enfants concernés. La presse et plusieurs parlementaires se sont fait l'écho des craintes exprimées par ces associations, comme l'illustre le nombre important d'articles et de questions au gouvernement sur le sujet à cette période.

La suspension sine die du projet de rapprochement a alors été annoncée par la ministre de la Famille, Laurence Rossignol, le 11 octobre 2016, faute d'avoir trouvé un « véhicule législatif » permettant de procéder à la fusion.

Une seconde tentative de fusion des deux organismes est survenue fin 2018. Dans le cadre de la proposition de loi relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires, le gouvernement a déposé le 27 novembre 2018 un amendement afin d'être autorisé à prendre, par ordonnance, les

⁸⁹ CNPE, Avis 2019-2.

dispositions permettant la fusion de l'AFA et du GIPED. Cette nouvelle tentative s'est à nouveau heurtée à l'opposition des associations de familles adoptantes, en particulier du MASF et de l'APAER.

L'amendement a été retiré après d'intenses débats au cours de la séance du 30 novembre 2018. Faute d'un « vecteur législatif » permettant la fusion du GIPED et de l'AFA, la ministre des Solidarités et de la Santé, Agnès Buzyn, a, par courrier en date du 13 janvier 2019, informé les deux organismes de l'abandon de ce projet de fusion « au profit d'un renforcement de la coopération entre les deux GIP à droit constant ».

L'annonce du rapprochement du GIPED, de l'AFA et du CNPE par le secrétaire d'Etat est donc intervenue neuf mois seulement après l'engagement d'Agnès Buzyn à renoncer à la fusion de l'AFA et du GIPED. Ces annonces contraires ont créé de la confusion pour les équipes des organismes concernés, qui ont souligné les effets délétères des errements successifs et la mobilisation significative des personnels sur ce sujet ces cinq dernières années.

3.2.2 Ces deux tentatives ont néanmoins permis d'opérer un premier rapprochement entre l'AFA et le GIPED, bien que celui-ci reste balbutiant sur les aspects techniques et opérationnels

Une mission de préfiguration a été confiée à la directrice du GIPED en avril 2016⁹⁰. Le bilan de cette préfiguration est mitigé du fait des errements des projets de fusion :

- Un protocole d'accord cadre prévoyant « la mutualisation et la continuité des travaux communs » en perspective d'un rapprochement a été conclu le 19 avril 2017 entre le GIPED et l'AFA pour une durée de deux ans en perspective d'un rapprochement ;
- Le sens du rapprochement au-delà des considérations financières a pu être partagé et la mise en place d'une connaissance réciproque et d'une culture commune a été amorcée, via notamment l'établissement de « matinales » thématiques communes aux deux GIP. Conformément au protocole, l'AFA a déménagé et occupe désormais le même bâtiment que le GIPED ;
- Toutefois, le rapprochement des deux GIP s'agissant des aspects techniques et opérationnels reste balbutiant du fait des difficultés liées à l'existence de deux comptabilités, de deux baux, de deux ordonnateurs différents, etc.

3.2.3 En particulier, la question des accréditations de l'AFA reste un point de blocage pour les acteurs de l'adoption internationale

La question de l'adoption internationale dans ce regroupement demeure particulièrement sensible. Les associations de familles adoptantes continuent de craindre que l'intégration de l'AFA dans un nouvel organisme ne remette en cause les accréditations obtenues et, in fine, compromette les procédures en cours ou à venir.

⁹⁰ Deux feuilles de route en date du 14 juin 2016 et du 13 janvier 2017 adressées par le Directeur général de la cohésion sociale définissent les objectifs de cette préfiguration.

Encadré 6 : Les accréditations

La Convention de La Haye du 29 mai 1993 prévoit que, pour agir dans le cadre d'une adoption dans l'Etat d'origine d'un enfant, un organisme agréé d'un Etat d'accueil doit y être expressément autorisé par les autorités compétentes de l'Etat d'accueil et de l'Etat d'origine (art. 12).

Le guide de bonnes pratiques n°1 sur la mise en œuvre et le fonctionnement de la convention de La Haye⁹¹ fait de l'agrément un instrument de garantie pour les enfants et d'échanges entre les Etats. L'Etat d'accueil et l'Etat d'origine assument conjointement la responsabilité de la surveillance de l'organisme agréé.

Le guide précise que :

- L'Etat d'origine peut soumettre cette autorisation à ses propres conditions ou critères ;
- Il est possible de ne pas renouveler l'autorisation d'un organisme agréé si l'Etat d'origine n'a plus besoin des services de l'organisme ;
- Chacun des deux Etats a le pouvoir de retirer l'autorisation accordée à un organisme agréé étranger lorsque celui-ci ne respecte pas les règles d'éthique ou les conditions d'autorisation.

Le système de reconnaissance mutuelle des organismes est donc structurellement fragile. L'obtention de l'accréditation est ainsi conditionnée par une pluralité de conditions :

- La politique des pays qui peuvent décider de suspendre l'adoption internationale soit à l'initiative de la France⁹² ou du pays d'origine⁹³ ;
- Le respect des conditions prévues par le pays d'origine notamment le suivi post-adoption (pouvant se poursuivre jusqu'à la majorité de l'enfant adopté) mobilisant une pluralité d'acteurs (service de l'AFA, services des conseil départementaux, familles ayant adopté) ;
- Les relations diplomatiques entre les pays.

Le risque de suspension ou de retrait de l'accréditation est permanent (cf. encadré 6). Cette fragilité intrinsèque implique de prendre en considération la question de la poursuite des accréditations en cas d'intégration des missions de l'AFA dans un nouvel organisme.

Un travail d'analyse des risques a été effectué par l'AFA lors de la précédente tentative de fusion et a été réactualisé à la demande de la mission IGAS. Celui-ci souligne que :

- Les conditions d'octroi ou de retrait de l'accréditation étant à la discrétion des Etats de naissance, l'AFA a considéré que l'ensemble des pays présentait un risque soit de niveau incertain (16 pays) soit de niveau élevé (9 pays) ;
- Les délais d'obtention de l'accréditation, qui ne sont pas encadrés par la convention de La Haye, sont variables en fonction des pays. Ils peuvent aller de quelques mois (80 % sont inférieurs ou égal à un an) à exceptionnellement trois ans comme pour le Burkina Faso ;
- L'accréditation est accordée pour une durée limitée (un à cinq ans) ou indéterminée (pour deux tiers des pays) ;

⁹¹ *Hague Conference on Private International Law – Guide de bonnes pratiques N°1, 2008.*

⁹² Arrêté du 11 mars 2020 du ministère de l'Europe et des affaires étrangères portant suspension temporaire des procédures d'adoption internationale concernant les enfants de nationalité haïtienne résidant en Haïti (JO du 15 mars 2020).

⁹³ Au Mali, l'article 540 de la loi n°2011-087, adoptée le 30 décembre 2011, portant Code des Personnes et de la Famille prévoit que désormais seuls les couples ou les personnes célibataires de nationalité malienne n'ayant ni enfant ni descendant légitime, et âgés d'au moins 30 ans, sont autorisés à adopter un enfant malien. L'adoption internationale est dès lors limitée aux seuls ressortissants maliens résidant à l'étranger.

- Le statut d'agence publique de l'AFA réduit les délais d'obtention de l'accréditation et ouvre la voie à des accréditations pour des durées indéterminées.

S'agissant des accréditations, la mission estime que deux scénarios peuvent être retenus pour accompagner la transition de la mission d'intermédiation exercée aujourd'hui par l'AFA vers le nouvel organisme :

- Selon la solution initialement retenue par l'AFA, la MAI, la DGCS, confirmée par la DAJ, l'AFA peut conserver transitoirement une mission d'intermédiation pour l'adoption dans les Etats qui n'auraient pas encore accrédité le nouvel organisme, afin de mener à terme les adoptions internationales en cours. Les mesures transitoires devraient alors être définies avec précision par le législateur ainsi que les compétences des deux organismes ;
- Il apparaît également possible que l'AFA prévoie, par délégation du conseil d'administration, la mise en œuvre de la mission d'intermédiation au nouvel organisme s'agissant des pays ne l'ayant pas encore accrédité. L'AFA resterait garante de la qualité des prestations fournies par le nouvel organisme et cesserait dès lors que le nouvel organisme aurait obtenu l'ensemble des accréditations. Pendant la phase transitoire, l'organisme national interviendrait dans les pays pour lesquels il aurait obtenu une accréditation et, sur délégation de l'AFA, dans les pays ne l'ayant pas encore accrédité.

La délivrance – ou le retrait – d'une accréditation restant une décision unilatérale aux mains de l'Etat d'origine, ces solutions ne traitent toutefois pas la question de l'obtention des accréditations du nouvel organisme, qui relève d'une démarche politique et pédagogique de la MAI à destination des pays d'origine (cf. annexe n°4).

Cependant, il serait nécessaire, que la MAI, en tant qu'autorité centrale, mobilise ses homologues à l'étranger, dès le démarrage de la préfiguration, en vue de préparer l'obtention des accréditations.

L'AFA a défini un plan de communication destiné aux pays d'origine expliquant sa transformation et son objectif. Il repose sur la visite de quelques pays et l'envoi d'une communication écrite distinguant cinq niveaux de criticité. Il s'appuie également sur la mobilisation de la MAI. La Convention de La Haye souligne d'ailleurs l'importance de la coopération entre les autorités centrales afin d'assurer la protection des enfants. A cet égard, il est prévu qu'elles prennent directement toutes les mesures appropriées pour fournir les informations et lever les obstacles à l'application de la Convention. La MAI, en tant qu'autorité centrale positionnée au sein du MEAE, joue donc un rôle central pour contribuer à l'absence de rupture des accréditations et faciliter le transfert des dossiers d'adoption en cours. Ce projet de communication n'a cependant pas été formalisé et aucun retro-planning n'a été défini.

3.3 La création d'un organisme national dans le champ de la protection de l'enfance s'inscrit dans la stratégie élaborée par l'Etat

3.3.1 L'Etat est aujourd'hui interpellé sur sa capacité à assurer la cohérence nationale de la protection de l'enfance

3.3.1.1 Plusieurs thématiques de la protection de l'enfance restent sans orientation nationale alors même que tous les départements y sont confrontés

La protection de l'enfance est actuellement traversée par de nombreux bouleversements qui viennent questionner les pratiques professionnelles des équipes ainsi que la structuration même de l'offre d'accueil et d'accompagnement dans les départements. Cependant, ces derniers ne trouvent pas toujours d'appui à l'échelle nationale pour les aider à accompagner et à prendre en charge ces changements.

L'ASE, alors qu'elle prend en charge le plus grand nombre d'enfants au sein de la protection de l'enfance, ne dispose pas de structure de soutien à l'échelle nationale, à proprement parler. Et ce, alors même que des problématiques très spécifiques se posent à l'ensemble des conseils départementaux : formation des professionnels, recrutement et statut des assistants familiaux, accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs, modalités d'accueil des MNA, etc. A titre d'exemple, la prise en charge des MNA, si particulière de par l'âge, le degré d'autonomie et le parcours des enfants accueillis, ne fait en effet pas l'objet d'un traitement spécifique. La seule instance existante consiste à répartir ces enfants entre les conseils départementaux : il s'agit du comité de suivi de mise en œuvre du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers.

Il en va de même pour la prévention en général et la prévention spécialisée en particulier. Comme le soulignait le rapport conjoint de l'IGAS, de l'IGAENR et de l'IGEN sur l'évaluation de la prévention en protection de l'enfance⁹⁴, cette politique se caractérise par l'absence de cadre conceptuel partagé sur le périmètre et les enjeux de la prévention, ce qui freine la construction de politiques publiques locales. De plus, cela nuit à l'homogénéité des références que peuvent mobiliser les départements, à l'identification des acteurs les mieux placés pour agir, à la définition d'indicateurs de suivi de la politique qu'ils déploient ainsi qu'à la mesure de l'impact des dispositifs mis en œuvre. Les mêmes constats se retrouvent concernant la prévention spécialisée. Le rapport parlementaire de février 2017⁹⁵ sur l'avenir de cette politique publique soulignait le manque d'orientation et de cadrage tant au niveau national que territorial.

Par ailleurs, en matière d'échanges sur les pratiques professionnelles, de lieux de connaissance mutuelles des différents intervenants de la protection de l'enfance, de formation professionnelle continue, on observe une multiplicité d'intervenants sans capitalisation méthodologique des travaux au sein d'un centre ressource. Outre les discussions autour de la légitimité des outils proposés, souvent en fonction de leurs auteurs (ONPE, DGCS, etc.), l'absence d'un centre de ressources vers lequel les professionnels du secteur pourraient se tourner pèse sur l'évolution des pratiques professionnelles en lien avec les modifications législatives ou les bouleversements inhérents aux publics accueillis.

⁹⁴ IGAS / IGAENR / IGEN, rapport n°2018-047R, « L'évaluation de la prévention en protection de l'enfance », janvier 2019.

⁹⁵ Rapport d'information relatif à l'avenir de la prévention spécialisée, Assemblée nationale, commission des affaires sociales, Denis JACQUAT et Kheira BOUZIANE LAROUCSI, février 2017.

Enfin, il apparaît que l'animation des réseaux des conseils départementaux est dispersée entre les opérateurs à vocation nationale (AFA et GIPED principalement) et la DGCS. Certains agents des conseils départementaux peuvent ainsi relever de plusieurs réseaux nationaux (46 correspondants de l'AFA sont également correspondants du CNAOP) sans que les moyens nationaux déployés soient nécessairement coordonnés, notamment en matière de formation.

3.3.1.2 La protection de l'enfance est mise en lumière à travers ses dysfonctionnements

Bien qu'elle concerne plus de 300 000 enfants, la protection de l'enfance reste une politique de l'ombre, peu investie politiquement. La période récente se caractérise toutefois par un regain d'intérêt de l'opinion publique, du fait d'une attention médiatique accrue (reportages, presse). La nomination d'un secrétaire d'Etat en charge de la protection de l'enfance a ainsi fait suite à la diffusion d'un reportage soulignant de graves dysfonctionnements dans des structures d'accueil en janvier 2019. En outre, les faits divers de décès d'enfants au sein de leur famille ou dans un contexte de prise en charge par l'ASE remettent régulièrement en avant la question de la qualité du système de protection de l'enfance. Les acteurs de la protection de l'enfance déplorent toutefois que cette attention médiatique, concentrée sur le placement, occulte les autres volets de cette politique (prévention spécialisée, mesures d'assistance éducatives, etc.).

Dans ce contexte, l'Etat est interpellé du fait de son rôle de garant de l'égalité de traitement, du respect des droits et de l'accès des enfants protégés aux politiques de droit commun (santé, éducation nationale, etc.). Les acteurs de la protection de l'enfance déplorent en particulier une application différenciée de la loi du 14 mars 2016 sur le territoire.

En outre, à l'instar de l'ensemble de l'aide sociale, la protection de l'enfance a été mise en difficulté par la crise sanitaire actuelle qui contraint les dispositifs existants à s'adapter rapidement. Les violences intrafamiliales ont tendance à augmenter du fait du confinement⁹⁶ tandis que les principaux émetteurs d'informations préoccupantes (IP), en premier lieu l'éducation nationale, ne sont plus en contact avec les enfants en danger ou risquant de l'être. Le SNATED, qui transmet habituellement entre 0,5 % et 22 % des IP selon les départements⁹⁷, se doit d'être le « filet de sécurité » de recueil et de transmission de ces informations. Confronté à un problème de saturation de sa ligne téléphonique, souligné par l'IGAS en juin 2019, le SNATED a dû innover et a mis en place début avril un formulaire écrit, en complément de l'accueil téléphonique. Certains appels, non urgents et de nature juridique, sont également transférés à l'association La Voix de l'Enfant.

Les services de l'ASE et les structures d'accueil sont confrontés à la saturation des dispositifs et à la baisse des effectifs de professionnels (arrêt maladie ou droit de retrait). Ils doivent également adapter leurs modalités de fonctionnement (limitation des droits de visite, nécessaire adaptation de l'organisation des structures afin d'éviter la propagation du COVID-19, prise en charge médicale des enfants atteints du virus, prise en charge des enfants relevant de l'ASE au-delà des 18 ans, mise à l'abri systématique des MNA quand bien même les conditions d'évaluation de la minorité sont perturbées, etc.).

La crise liée au COVID-19 a exercé dès lors une pression sans précédent sur la protection de l'enfance. Si des analyses et retours d'expériences approfondis sont attendus dans les prochains mois s'agissant

⁹⁶ Ministère de l'Intérieur, Interstats, Etat de la délinquance enregistrée par la police et la gendarmerie durant la crise sanitaire.

⁹⁷ Rapport IGAS n° 2018-137R, Etat des lieux et perspectives d'évolution du groupement d'intérêt public « Enfance en Danger », juin 2019.

des conséquences de la crise sanitaire sur la protection de l'enfance, des premiers enseignements et constats peuvent être soulignés :

- Le caractère décentralisé de la politique de protection de l'enfance est loué, l'échelle départementale permettant une réactivité et une adéquation des mesures prises plus fortes ;
- Toutefois, la crise liée au COVID-19 a illustré l'isolement des départements face aux situations individuelles de jeunes protégés et la difficile coordination entre services déconcentrés de l'Etat et services départementaux de l'ASE ;
- L'absence d'un soutien national et d'une structure facilement mobilisable pour encourager l'échange de pratiques professionnelles et la diffusion des recommandations gouvernementales a pu être regrettée. A cet égard, le GIPED a pu amorcer ce rôle, en organisant l'articulation entre les CRIP et le SNATED, la concertation entre les acteurs locaux (départements et associations) et le partage de bonnes pratiques.

3.3.1.3 Malgré les difficultés relevées, les moyens mis à disposition des autorités de contrôle sont insuffisants

Ces dysfonctionnements ont pu entraîner une remise en cause des départements et des établissements accueillant des enfants au titre de l'ASE et interroger quant à la mise en place de contrôles.

Aujourd'hui, coexistent différents types de contrôle exercés par plusieurs autorités, qui n'ont pas de portée nationale et systématique mais ponctuelle :

- Le contrôle administratif des services départementaux de l'ASE est assuré par l'IGAS, conformément à l'article L. 221-9 du CASF ;
- Le contrôle des établissements sociaux et médico-sociaux relève de l'autorité ayant délivré leur autorisation⁹⁸, en l'occurrence le conseil départemental, également compétent pour contrôler l'application des lois et règlements relatifs à l'aide sociale, le respect, par les bénéficiaires et les institutions intéressées, des règles applicables aux formes d'aide sociale, les assistants familiaux et les éléments de fixation des tarifs et des budgets ;
- Les services de l'Etat peuvent également réaliser des contrôles d'établissements sociaux et médico-sociaux qui ne relèvent pas exclusivement de leur compétence⁹⁹, bien que cette possibilité est de fait peu utilisée :
 - Pour les établissements, services et lieux de vie et d'accueil relevant d'une autorisation conjointe, les contrôles prévus sont effectués de façon séparée ou conjointe par les agents départementaux, les services de contrôle de l'Etat et/ou de l'ARS, notamment les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale (IASS) ;
 - Le préfet peut également diligenter un contrôle à tout moment et ce quelle que soit l'autorité ayant délivré l'autorisation.

⁹⁸ Article L. 313-13 du CASF.

⁹⁹ *Idem.*

- Enfin, conformément à l'article L. 313-20 du CASF, l'autorité judiciaire, via les services de la PJJ, peut exercer un contrôle sur les établissements et services mettant en œuvre les mesures éducatives qu'elle ordonne. Ce contrôle peut également être réalisé conjointement avec le conseil départemental.

La Cour des comptes exerce également un contrôle sur les départements et sur les opérateurs publics et privés intervenant dans le champ de l'ASE, par l'intermédiaire des chambres régionales des comptes (CRC). Le dernier travail important de ce type a été réalisé en 2009 et a fait l'objet d'un rapport spécifique sur le sujet de la part de la Cour des comptes¹⁰⁰. Un tel travail est également réalisé à l'heure actuelle. Une trentaine de départements et une trentaine d'opérateurs, principalement privés, ont fait l'objet d'enquêtes réalisées par les CRC. Ces enquêtes ont porté en majeure partie sur l'ensemble de la protection de l'enfance, une minorité se concentrant exclusivement sur les MNA. Pour une dizaine de départements, les travaux des CRC ont donné lieu à un rapport spécifique sur les questions de justice. Les conclusions de ces enquêtes ne sont pas encore disponibles.

A la suite d'un reportage télévisé en janvier 2020 révélant de graves défaillances dans plusieurs établissements de l'ASE, le secrétaire d'Etat a demandé aux préfets de région de faire remonter, sous un délai de trois mois, une synthèse s'agissant :

- De la procédure de signalements mise en place par le Président du conseil départemental¹⁰¹,
- Du plan départemental annuel de contrôle des établissements et lieux d'accueil de l'ASE.

Ces synthèses devraient permettre, le cas échéant, de « diligenter des contrôles des structures accueillant des enfants, par le biais des services déconcentrés de l'Etat ou de l'Inspection générale des affaires sociales, selon un plan pluriannuel »¹⁰².

Dans le contexte de crise sanitaire liée au COVID-19, le délai de remontée des informations a été prolongé, jusqu'au 30 juin 2020.

Aujourd'hui, les services relevant de l'Etat (IGAS, DPJJ et services déconcentrés) disposent de peu de moyens pour effectuer des contrôles à une large échelle :

- L'IGAS effectue aujourd'hui un à deux contrôles des services de l'ASE par an ;
- L'IGAS a toutefois développé en partenariat avec l'ADF et une dizaine de départements un guide d'autodiagnostic des services d'ASE à l'usage des conseils départementaux en 2014. Une convention a été conclue entre l'IGAS et l'ADF relative à l'actualisation de ce guide le 29 janvier 2020. Cette initiative intervient dans un contexte de forte attente des départements comme de l'Etat sur les leviers d'amélioration de la qualité de service en matière d'ASE. La convention prévoit que le groupe de travail associant représentants de l'IGAS, de l'ADF et des conseils départementaux volontaires devra livrer le guide actualisé au plus tard le 1er octobre 2020, cette date risquant d'être repoussée étant donné la crise sanitaire liée au COVID-19 ;
- Les services déconcentrés de l'Etat n'ont aujourd'hui pas les moyens humains suffisants pour diligenter des contrôles d'établissements ;

¹⁰⁰ Cour des comptes, rapport public thématique « La protection de l'enfance », octobre 2009.

¹⁰¹ Conformément à la loi, ce dernier « informe sans délai le représentant de l'Etat dans le département de tout événement survenu dans un établissement ou service qu'il autorise, dès lors qu'il est de nature à compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes accueillies. » (Article L. 313-13 du CASF).

¹⁰² Communiqué de presse du secrétaire d'Etat en charge de la protection de l'enfance en date du 19 janvier 2020.

- De même, les contrôles conjoints conseil départemental/DPJJ ou conseil départemental/services de l'Etat sont peu fréquents, alors même qu'ils induiraient une plus grande synergie entre Etat et services départementaux et permettraient de repositionner l'Etat en matière de contrôles. Le nombre de contrôles conjoints DPJJ/conseil départemental est ainsi en baisse (une dizaine en 2019).

3.3.2 La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 appelle à un repositionnement de l'Etat

L'adoption d'une stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance, présentée en octobre 2019, marque la volonté de l'Etat de réinvestir le champ de la protection de l'enfance, sans remettre en cause la décentralisation.

Cette stratégie est construite autour de quatre engagements : agir le plus précocement possible pour répondre aux besoins des enfants et de leurs familles ; sécuriser le parcours des enfants et prévenir les ruptures ; donner aux enfants les moyens d'agir et garantir leurs droits ; préparer leur avenir et sécuriser leur vie d'adulte.

Pour ce faire, la stratégie prévoit une réforme de la gouvernance nationale et locale :

- Au niveau national : le rapprochement du CNPE, du GIPED et de l'AFA et la mobilisation de crédits supplémentaires pour renforcer le SNATED ;
- Au niveau local : la mise en place effective d'un ODPE dans chaque département, la création d'instances *ad hoc* quadripartites (conseil départemental, magistrat coordinateur du tribunal pour enfants, magistrat du parquet chargé des mineurs, direction territoriale de la PJJ) et un compte-rendu annuel des procureurs de la République de la politique civile conduite en matière de protection de l'enfance.

L'Etat entend également redéfinir son partenariat avec les départements par la mise en place d'une contractualisation. Celle-ci, qui concerne aujourd'hui 30 départements pilotes, vise à agir sur les quatre engagements suscités. En 2020, 80 millions d'euros sont alloués à cette contractualisation (30 millions d'euros inscrits dans la loi de financement de la sécurité sociale et 50 millions d'euros du budget de l'Etat). Les crédits devraient monter en charge progressivement jusqu'en 2022 pour financer les actions relatives à la santé et à l'accompagnement des enfants en situation de handicap. Cette stratégie de contractualisation a vocation à s'élargir à l'ensemble du territoire.

En outre, la stratégie s'appuie également sur un développement de l'innovation et de l'expérimentation et le renforcement de la formation des professionnels, en ce y compris la formation continue et la formation des magistrats.

L'élaboration de cette stratégie a été précédée et s'est nourrie d'une concertation nationale débutée fin mars 2019. Elle s'est appuyée sur les travaux de six groupes de travail, composés d'élus départementaux, de parlementaires, de magistrats, d'associations, de personnalités qualifiées, de professionnels et d'enfants et familles accompagnés.

Cette stratégie de protection de l'enfance s'inscrit en cohérence avec d'autres politiques de l'Etat visant à protéger les populations les plus vulnérables (stratégie de prévention et lutte contre la pauvreté, prévention de la désinsertion professionnelle des personnes handicapées ou malades, PACTE régional d'investissement dans les compétences).

Le nouvel organisme aura vocation à s'assurer du suivi de la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie, et plus particulièrement de la contractualisation avec les départements. Il convient également de noter que la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté prévoit un soutien aux conseils départementaux pour accompagner les jeunes issus de l'ASE vers l'autonomie, à travers une logique de parcours de formation. Le nouvel organisme aura également vocation à prendre l'attache de la délégation interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté pour construire des réponses adaptées aux jeunes majeurs.

3.3.3 La taille critique de l'organisme doit permettre de renforcer ses capacités d'action

La première tentative de fusion entre l'AFA et le GIPED a pu être motivée par des considérations budgétaires de rationalisation et d'optimisation des ressources, interrogeant les acteurs de la protection de l'enfance quant au sens d'un tel rapprochement. La mission constate toutefois que le motif budgétaire n'est aujourd'hui plus l'objectif premier d'un tel projet, davantage marqué par une forte volonté politique d'améliorer la cohérence de la protection de l'enfance.

La taille critique de l'organisme reste néanmoins un point d'attention, participant à justifier la pertinence de la création d'un organisme au périmètre plus large et aux missions renforcées. Si ce projet s'inscrit dans la continuité des directives du gouvernement s'agissant de la réduction des organismes n'atteignant pas la taille critique, fixée à 100 ETP¹⁰³, plusieurs arguments d'opportunité plaident également en faveur de la création d'un organisme national doté d'une taille critique suffisante. Il s'agit de :

- Faciliter les passerelles entre les différents champs couverts par la protection de l'enfance et créer davantage de synergies entre acteurs et domaines ;
- Ouvrir les pratiques professionnelles des acteurs intervenant dans le champ de la protection de l'enfance, en particulier s'agissant des organismes de taille plus modeste aujourd'hui, et renforcer les compétences des personnels concernés ;
- Consolider les moyens dévolus à l'exercice des missions confiées.

3.3.4 Cette évolution s'inscrira dans une organisation territoriale des services déconcentrés renouvelée, dont les conséquences pour la protection de l'enfance restent incertaines

La circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat (OTE) prévoit la réorganisation du réseau déconcentré de l'Etat afin de « mieux répondre aux priorités affichés par le Gouvernement ».

Cette réforme aura un impact significatif sur le réseau déconcentré de l'Etat en matière de cohésion sociale puisque les DDCS et les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ont vocation à disparaître¹⁰⁴. Les compétences en matière de protection de l'enfance seront intégrées au nouveau réseau des directions départementales en charge de l'insertion, de la cohésion sociale, du travail et de l'emploi, regroupant les compétences en matière de lutte contre la

¹⁰³ Circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail.

¹⁰⁴ Au niveau départemental, il est prévu que les missions des DDCS soient redistribuées aux unités territoriales des DIRECCTE, aux préfetures et aux directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN). Au niveau régional, les missions des DRJSCS seront redistribuées aux DIRECCTE, aux secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et aux Rectorats.

pauvreté et l'exclusion des DDCS et des DRDJSCS, avec les compétences des unités départementales des DIRECCTE.

Les conséquences de cette réforme, initialement prévue pour juin 2020, sont reportées au 1er janvier 2021 du fait de la crise sanitaire. Avant cette crise, il était prévu que les nouvelles directions issues de la réforme soient chargées de la coordination des politiques publiques de cohésion sociale dont celle relative à la protection de l'enfance. Dans l'hypothèse d'un renforcement des compétences de l'Etat dans le champ de la protection de l'enfance au niveau local, la mission s'interroge sur l'expertise et les moyens humains disponibles pour remplir de nouvelles missions. En 2018, la protection des mineurs mobilise 58,34 ETPT dans l'ensemble des directions départementales interministérielles en charge de la cohésion sociale, dont 56,28 ETPT rémunérés par le ministère en charge des affaires sociales (programme n° 124)¹⁰⁵. Ces moyens humains ne concernent que l'exercice de la tutelle des pupilles de l'Etat, délégué par le préfet, et sont donc loin de couvrir l'ensemble du champ de la protection de l'enfance.

3.4 Dans un contexte en évolution, les principaux enseignements retenus par la mission plaident en faveur d'une meilleure organisation à l'échelon national

Sur la base de ces constats relatifs à la gouvernance et au pilotage de la protection de l'enfance, tant à l'échelon local que national, il apparaît à la mission important de souligner les points suivants :

- Dans le contexte actuel où la protection de l'enfance est marquée par des dysfonctionnements et une mise en œuvre différenciée sur le territoire national, l'utilité d'un organisme national couvrant l'ensemble du champ de la protection de l'enfance est reconnue par un grand nombre de ses acteurs. Le fait que cela ait été repris en tant que recommandation dans plusieurs rapports ces dernières années en est également le signe. Les missions de cet organisme devront cependant aller au-delà du périmètre des organismes nationaux actuels afin d'être pleinement en accord avec l'esprit des lois de 2007 et de 2016 et répondre aux besoins identifiés par la mission ;
- En revanche, des acteurs associatifs rencontrés ont fait part de leurs interrogations sur le maintien des modalités spécifiques d'intervention dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance et de l'adoption internationale au sein d'un même organisme. Des positions différentes existent aussi sur l'intégration, dans le périmètre de l'organisme, des missions aujourd'hui confiées au CNPE et au CNAOP. Plus largement, des interrogations et des incompréhensions subsistent sur l'intégration de l'adoption dans le champ de la protection de l'enfance ;
- Néanmoins, les précédentes tentatives de rapprochement entre deux de ces organismes ont échoué, en dépit de la mobilisation des équipes, faute de présentation d'un projet cohérent et structuré, en privilégiant trop une logique de rationalisation et d'optimisation des moyens. Les objectifs poursuivis sont apparus peu ou mal documentés, n'apportant pas les garanties nécessaires, en particulier dans le domaine de l'adoption internationale. Par ailleurs, ils ne reposaient pas non plus sur une volonté politique partagée par l'ensemble des ministères concernés ;

¹⁰⁵ Données de la direction des finances, des achats et des services (DFAS).

- D'un point de vue local, les services des conseils départementaux peinent à faire face à l'ensemble des dysfonctionnements rencontrés dont les mécanismes complexes sont difficiles à maîtriser car dépendant pour tout ou partie d'autres acteurs (justice, associations, Etat, etc.). Ces dysfonctionnements sont par ailleurs rencontrés par un grand nombre de départements ;
- D'un point de vue national, il apparaît essentiel de construire des passerelles entre les missions portées par la politique de protection de l'enfance afin d'agir plus en cohérence et surtout en appui aux services déconcentrés et décentralisés qui ne connaissent pas les mêmes segmentations que les organismes nationaux ;
- Aujourd'hui, il apparaît important à la mission de considérer la protection de l'enfance dans sa globalité et non sur la seule base des organismes pré-existants. Le champ de la protection de l'enfance, s'il doit être doté d'un organisme national, doit d'abord se nourrir des interactions entre l'échelon national et l'échelon local. La légitimité et l'efficacité de cet organisme en dépendront largement. Ceci permettra notamment à cet organisme de bénéficier de l'expertise des territoires et d'apporter son plein soutien aux services en charge de la protection de l'enfance à l'échelon local, en cohérence avec les situations individuelles rencontrées ;
- Enfin, ce nouvel organisme présente l'intérêt d'identifier un lieu unique pour les services des conseils départementaux, les acteurs locaux de la protection de l'enfance et les personnes en quête de leur histoire personnelle. Il facilite les complémentarités entre les différents métiers existants et élargit les capacités de réponses actuelles. Le champ de la protection de l'enfance bénéficierait ainsi d'un opérateur national capable de raisonner et d'agir de manière globale et non de manière cloisonnée.

4 Un organisme national au service d'une protection de l'enfance plus efficace et plus cohérente dans les départements

La réussite des différents scénarios possibles dépend avant tout des finalités poursuivies, des missions confiées et de certaines conditions.

4.1 Les finalités poursuivies

La mission identifie trois finalités essentielles à poursuivre en créant un nouvel organisme couvrant les différents domaines de la protection de l'enfance. Elles sont souvent déjà initiées au sein des organismes existants. Mais elles devraient être explicites, organisées et développées à l'avenir.

4.1.1 Une meilleure cohérence des pratiques et une meilleure coordination des acteurs et de leurs interventions sur tous les domaines de la protection de l'enfance

Par construction, le déploiement d'une politique nationale confiée à des collectivités territoriales disposant de leur libre administration va de pair avec des différences de mises en œuvre. Au regard de leurs situations territoriales et de leurs moyens financiers, les collectivités procèdent à des choix contraints de politiques. Cela vaut pour toutes les politiques publiques en toute ou partie décentralisées.

Le cadre d'une politique de la protection de l'enfance très largement décentralisée n'est pas remis en cause. Mais la mise en œuvre effective des lois et règlements est inégale sur le territoire national, comme les travaux de la mission le confirment. Ces différences portent sur tous les domaines de la

protection de l'enfance : exécution des décisions judiciaires et administratives, fonctionnement de l'aide sociale à l'enfance et des procédures d'adoption, capacités à accéder aux origines personnelles, etc. Le nouvel organisme doit donc contribuer à une meilleure cohérence et convergence des pratiques sur tout le champ de la protection de l'enfance.

Cette finalité n'est pas nouvelle. En effet, l'article L. 112-3 du CASF confie au CNPE cette mission de promotion de la convergence. Mais il n'est pas parvenu à le faire jusqu'à présent, compte-tenu des difficultés de son fonctionnement, de sa gouvernance et de son positionnement.

La mission relève également le caractère partenarial du pilotage des interventions envers les publics de la protection de l'enfance, qu'il s'agisse d'interventions dédiées ou de droit commun. Les ODPE ne constituent pas de vraies instances de coordination multi-partenariales des actions publiques. Les conditions d'exercice de la fonction de chef de file confiée aux présidents des conseils départementaux sont difficiles et hétérogènes, rendant le travail de coordination requis trop peu effectif et efficace.

Le champ de l'adoption est lui traité dans un cadre trop exclusivement départemental, y compris parce que les relations inter-départementales ne sont pas suffisamment organisées et encouragées.

Ces constats sont très largement partagés par l'Etat, les conseils départementaux et les associations. Pour leur part, les représentants des Départements (ADF et ANDASS) les ont explicitement exprimés auprès de la mission, y compris pour le champ de l'adoption tant nationale qu'internationale. La pérennité de l'AFA est menacée par la diminution continue et d'ampleur de l'adoption internationale.

Les difficultés rencontrées pour accueillir des mineurs non accompagnés en grand nombre et les tensions qu'elles ont suscitées avec l'Etat ont aussi joué un rôle d'amplification et d'accélération du besoin de cohérence et de coordination au service de la protection de ces mineurs. Les travaux préparatoires à l'élaboration de la stratégie nationale y ont contribué¹⁰⁶ ainsi que par exemple l'avis du CNPE sur la gouvernance en protection de l'enfance¹⁰⁷. Enfin, la crise du COVID-19 a illustré la nécessité de mobiliser dans le même temps les capacités et outils nationaux (le GIPED avec le SNATED et l'ONPE), les CRIP, les plans de continuité d'activité de l'aide sociale à l'enfance et la recherche de solutions au cas par cas.

La perspective et la volonté de créer un seul organisme national s'inscrit donc dans un contexte plus favorable que précédemment. Cette création est aussi perçue par les départements et bon nombre d'acteurs de la protection de l'enfance comme une opportunité. En effet, cette création permettrait de réunir les différentes composantes de la protection de l'enfance aujourd'hui éclatées.

La mission recommande donc que la création d'un organisme national couvrant tout le champ de la protection de l'enfance vise à promouvoir et faciliter la cohérence, la convergence et la coordination des acteurs et de leurs pratiques.

4.1.2 Un organisme d'appui technique

Les acteurs de la protection de l'enfance, dans toutes ses composantes, soulignent leurs besoins d'appui à leurs pratiques professionnelles face à des difficultés souvent comparables qu'ils

¹⁰⁶ Pacte pour l'enfance : Enfance protégée : restituer de la concertation nationale. Groupe de travail n°6 : renforcer le pilotage de la politique publique de protection de l'enfance et la participation des personnes concernées. Groupe de travail co-présidé par Frédéric Bierry, président du conseil départemental du Bas-Rhin, et Jean-Philippe Vinquant, directeur général de la cohésion sociale.

¹⁰⁷ CNPE, Avis 2019-2 « La gouvernance en protection de l'enfance ».

rencontrent sur le terrain. Le besoin d'animation et d'appui aux réseaux des acteurs est exprimé, avec souvent comme référence ce que la CNSA s'emploie à faire dans le domaine du handicap et du grand âge (encadré 7). Pour sa part, la mission relève aussi la nécessité de développer les partages des cultures professionnelles pour l'amélioration du fonctionnement des instances locales (CFPE, CESSEC, construction des PPE par exemple).

Ces attentes vont de pair avec des besoins de formation des acteurs de la protection de l'enfance. Via le CNFPT en particulier, les agents des collectivités territoriales et leurs opérateurs bénéficient de formations métier qui semblent adaptées à leurs besoins. Les membres des CFPE expriment aussi des besoins de formation. Le rapport de l'IGAS sur l'adoption en Seine-Maritime atteste de la nécessité de telles formations pour les acteurs des CFPE et des commissions d'agrément. Des formations interdisciplinaires pourraient aussi concerner des médecins et des magistrats par exemple.

Une autre attente largement exprimée porte sur les référentiels en matière de pratiques professionnelles. A ce titre, la Haute autorité de santé (HAS) est sollicitée pour en définir un, en matière de recueil et de traitement des informations préoccupantes. La démarche de consensus pilotée par l'IGAS sur les interventions de protection de l'enfance à domicile s'inscrit également dans ce contexte. Les modalités de prise en charge des enfants et jeunes ayant des troubles du comportement reviennent souvent. D'autres domaines pourraient être explorés concernant notamment l'adoption au regard des pratiques différentes au sein des CFPE, comme le rapport de l'IGAS sur la Seine-Maritime le souligne, concernant également les adoptions d'enfants à besoins spécifiques. Cela pourrait aussi valoir pour l'accès aux origines à partir du savoir-faire développé par le CNAOP.

Enfin, les interlocuteurs de la mission ont évoqué l'évaluation et le contrôle de l'action menée en protection de l'enfance.

Les dysfonctionnements portés à la connaissance du public par les médias attestent que le champ de la protection de l'enfance, incluant celui de l'adoption, mériterait une meilleure organisation des procédures de contrôles. Ils illustrent dans le même temps un besoin d'accompagnement des services des conseils départementaux, alors que la responsabilité des présidents des conseils départementaux pourrait être engagée. Il conviendrait aussi d'évaluer la mise en œuvre des politiques publiques au bénéfice des enfants et jeunes relevant de la protection de l'enfance. Cette évaluation pourrait trouver une actualité, avec par exemple l'évaluation du déploiement des plans de continuité d'activité dans le champ de la protection de l'enfance pendant la crise sanitaire du COVID-19.

Les travaux de la mission ont donc permis d'identifier des manques ou des insuffisances dans l'exercice de missions des organismes actuels et des nouvelles qui pourraient être confiées à un organisme les réunissant.

4.1.3 Une logique à la fois nationale et territoriale

La mission considère que la création d'un organisme national doit répondre à une double logique, tant nationale que territoriale. Cette double logique concerne plusieurs domaines.

Tout d'abord, la création d'un organisme national invite à la modification concomitante des organisations en département. En effet, l'action concrète se mène dans chaque département sous l'égide du conseil départemental, le plus souvent en réponse à des décisions administratives et judiciaires individualisées. A l'exception des pupilles de l'Etat, ces actions concrètes n'impliquent pas directement les services déconcentrés ou opérateurs de l'Etat.

En revanche, les conseils départementaux ont besoin d'eux pour agir au bénéfice des enfants et des jeunes dont ils ont la responsabilité. Or ils rencontrent des difficultés pour mobiliser les services relevant de l'Etat. Les ODPE n'ont pas été créés avec cet objectif, même si certains y contribuent.

Ensuite, cet organisme national devrait reposer sur un fonctionnement d'appui aux acteurs de la protection de l'enfance alimenté par les retours d'expériences, ainsi que par des analyses nationales des remontées de données, à l'image de ce que l'ONPE pratique. L'interaction entre le national et le territorial doit être au centre des nouvelles dispositions et dispositifs de la protection de l'enfance.

Enfin, il s'agirait de mobiliser au niveau national et de manière organisée les correspondants habituels en département, actuels et à venir. La mission de pilotage et d'animation de tous les réseaux serait explicitement confiée au nouvel organisme.

Recommandation n°1 Créer, par la loi, un organisme national :

- Apportant des appuis aux pratiques professionnelles des acteurs de la protection de l'enfance pour améliorer la cohérence, la convergence et la coordination de ces pratiques au bénéfice des publics concernés ;
- Et couvrant tout le champ de la protection de l'enfance, entendu comme la prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, le repérage et le traitement des situations de danger et de risque de danger pour l'enfant, les décisions administratives et judiciaires pour la protection de l'enfance, l'aide sociale à l'enfance, l'adoption au niveau national et international ainsi que la possibilité pour les personnes qui le souhaitent d'accéder à la connaissance de leurs origines personnelles.

4.2 Les missions confiées

4.2.1 La poursuite de missions aujourd'hui exercées

A l'occasion de la création d'un nouvel organisme, il convient de veiller à la continuité du fonctionnement opérationnel des services rendus, s'agissant en particulier de traitement de demandes personnelles qu'assurent le GIPED, l'AFA et le CNAOP.

4.2.1.1 Des missions en lien avec des demandes personnelles

- Le SNATED réceptionne et traite des appels et des signalements concernant des enfants en danger ou susceptibles de le devenir, en liaison avec les CRIP. La crise sanitaire du COVID-19 illustre l'importance de la continuité du service rendu, tout en adaptant certaines modalités pour répondre aux contraintes d'une situation de confinement ;
- L'adoption internationale doit pouvoir se poursuivre, tant pour les processus d'adoption en cours que pour les futurs ;
- L'accès aux origines nécessite de longs mois d'investigation avec des enjeux psychologiques conséquents pour les personnes concernées. Il requiert le respect et la conservation sous certaines conditions des données de la vie personnelle.

L'exercice de chacune de ces missions est évidemment différente sur plusieurs points : à titre d'exemple, l'évaluation de la réponse à apporter pour les appels au 119 relève de l'urgence, celle de la pertinence du projet et de la faisabilité d'un projet d'adoption est progressive, l'examen d'une demande d'accès à ses origines passe d'abord par un examen de sa recevabilité et un long travail d'investigation.

Mais l'ensemble de ces fonctions relève d'une même logique : répondre à des demandes personnelles, avec à chaque fois leurs spécificités en fonction des caractéristiques et des situations de chacune. Un nouvel organisme réunirait donc ces tâches qui sont porteuses d'une très forte intensité d'attentes personnelles autour des enfants et de leurs origines. Elles exigent également un traitement individualisé, fondé sur des procédures, des savoir-faire et des savoirs être spécifiques. Des synergies d'expériences pourraient se déployer, comme c'est le cas dans toute opération de regroupement d'organismes publics ou privés.

Recommandation n°2 Assurer la sécurisation des processus d'instruction des demandes individuelles en cours, lors de la transition entre le GIPED, l'AFA et le CNAOP et le nouvel organisme.

4.2.1.2 Des missions d'intérêt collectif

L'observation et l'analyse en matière de protection de l'enfance font partie des missions spécifiques confiées à l'ONPE et aux ODPE. Dans leurs champs respectifs, l'AFA et le CNAOP procèdent de même en assurant le suivi statistique de leurs activités. Ces missions d'observation et d'analyse des évolutions devraient être poursuivies, avec un pilotage national confié au nouvel organisme, concernant l'ensemble des domaines ainsi réunis. Ces travaux pourraient être enrichis par une dimension recherche et des missions d'évaluation des politiques menées et de leurs modalités de mise en œuvre.

En revanche, les difficultés rencontrées pour la collecte des statistiques par l'ONPE, en particulier via Olinpe, ainsi que la cohérence souhaitable en matière de recueil des statistiques dans le champ sanitaire, médico-social et social amènent la mission à recommander que la DREES en soit chargée. Ce changement permettrait en effet de consolider les données administratives d'Olinpe et de faire remonter des informations identifiantes afin de permettre l'appariement de ces données à d'autres panels. A terme, il s'agirait également d'exploiter davantage les sources de données existantes, ce qui nécessite de pouvoir allouer des moyens d'études supplémentaires.

Par ailleurs, sur la base de l'expérience de la DREES, il serait possible d'analyser et d'améliorer l'organisation de la collecte et de la structure des systèmes d'information départementaux, et en obtenant des résultats plus probants de la part des éditeurs de logiciels.

Pour ce faire, il conviendrait que cette direction dispose des ressources humaines requises, correspondant à deux équivalents temps plein et d'un budget complémentaire pour déployer les enquêtes (cf. annexe n°3). Cette recommandation rejoint les conclusions du rapport d'évaluation du GIPED par l'IGAS ainsi que celles du référé de la Cour des comptes sur la gouvernance de la protection de l'enfance.

Recommandation n°3 Transférer au nouvel organisme national les missions actuellement confiées au GIPED, à l'AFA et au CNAOP.

Recommandation n°4 Confier à la DREES le recueil des statistiques du champ de la protection de l'enfance, et prioritairement de celles relevant du dispositif Olinpe.

L'expression, l'association et la consultation des acteurs de la protection de l'enfance, aujourd'hui confiées au CNPE, ne font pas débat dans leurs principes, mais dans leurs modalités.

La mission fait le constat de la diversité des positions des acteurs rencontrés. Trois options peuvent ainsi être envisagées :

- **L'intégration au HCFEA** : celle-ci supposerait de créer, au sein du conseil de l'enfance et de l'adolescence, une commission « protection de l'enfance ». Conformément aux missions

confiées à ce haut conseil, cette commission proposerait des avis et formulerait des recommandations sur les sujets de protection de l'enfance, soit à la demande du Gouvernement, soit par auto-saisine. Cette commission bénéficierait de l'appui du secrétariat général du HCFEA. Ce positionnement symboliserait au mieux l'ouverture des questions de la protection de l'enfance dans le droit commun de l'enfance et de l'adolescence.

Avantages	Inconvénients
<p>Bien dissocier les fonctions opérationnelles et d'appui, qui seraient confiées à l'organisme national, des fonctions d'expression et de recommandation, qui relèveraient du haut conseil via cette commission spécialisée.</p> <p>Instituer une large représentation des acteurs relevant du champ de la protection de l'enfance, de l'adoption nationale et internationale, de l'accès aux origines personnelles.</p>	<p>Craintes fortes exprimées concernant la dilution de la prise en compte des sujets spécifiques à la protection de l'enfance.</p> <p>Les oppositions sont motivées par la technicité et les spécificités de la protection de l'enfance au sein des politiques de l'enfance.</p>

- **L'intégration au sein de l'organisme national**, il s'agirait de confier au conseil d'orientation de l'organisme, les missions de représentation, d'expression et d'avis relevant aujourd'hui du CNPE.

Avantages	Inconvénients
<p>Offrir aux acteurs, en particulier associatifs, la possibilité de participer à la fois à une fonction consultative et de peser sur les modalités de mise en œuvre des politiques.</p> <p>Contribution de l'organisme aux missions de consultation dévolues, réglant par la même les questions des moyens de fonctionnement de l'actuel CNPE.</p> <p>Cohérence entre une fonction de consultation et une fonction de déploiement opérationnel devrait être facilitée rendant les avis émis plus réalistes.</p>	<p>Réduction du nombre de participants au CNPE du fait du manque d'efficacité induit par un conseil d'orientation doté des compétences d'un conseil d'administration de 82 membres (à titre d'exemple, le conseil d'orientation de la CNSA en comprend 52).</p> <p>Potentielles tensions entre acteurs de l'Etat, conseils départementaux et associations à l'occasion de formulations d'avis et de recommandations pouvant nuire à la gouvernance de l'organisme.</p> <p>Risques sur l'indépendance des avis émis, dès lors qu'ils le seraient au sein d'un établissement public ou un GIP.</p>

● **Le maintien d'un conseil autonome :**

Avantages	Inconvénients
Dissociation claire des rôles, à la manière de ce qui est couramment pratiqué pour les instances opérationnelles des politiques publiques.	Nécessité de doter le conseil de moyens spécifiques de fonctionnement pour son fonctionnement et assurer son autonomie.

Quel que soit l'option retenue, une commission spécifique à l'adoption, portant aussi bien sur le volet national qu'international, devra être maintenue sur le modèle de l'actuelle commission adoption du CNPE. Cette spécificité s'inscrit dans la lignée de l'ancien Conseil supérieur de l'adoption intégré au CNPE lors de sa création en 2016.

Recommandation n°5 Poursuivre l'expression et la consultation des acteurs de la protection de l'enfance soit au sein du HCFEA, soit par l'organisme nouvellement créé, soit en maintenant un conseil autonome.

Au-delà des avantages et des inconvénients de chaque formule, la mission relève que leurs déclinaisons au cas par cas peuvent être multiples selon les organismes.

Si la CNSA n'exerce pas, parmi les 16 missions qui lui sont confiées, de fonction consultative sur des projets de textes relevant de son champ (encadré 7), elle prend en revanche l'initiative de faire travailler son conseil d'orientation sur une thématique annuelle donnant lieu à un chapitre prospectif rendu public. Elle exerce ainsi une forme de « magistrature d'influence » vis-à-vis des pouvoirs publics nationaux et territoriaux et des professionnels des secteurs des personnes en perte d'autonomie. Cela n'empêche pas l'existence d'autres instances exprimant la représentation et la formulation d'avis sur le champ couvert par la CNSA, comme par exemple le conseil national des personnes handicapées (CNCPH) et le HCFEA pour les personnes âgées.

Encadré 7 : La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

Le chapitre X du code de l'action sociale et des familles (CASF) est consacré à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Seize missions générales ou très précises lui sont confiées sur le champ des personnes âgées et des personnes handicapées. Elles concernent en particulier :

- le financement de la prévention et de l'accompagnement de ces personnes, à domicile ou en établissements ;
- la connaissance de l'offre médico-sociale et la répartition équitable sur le territoire des allocations de financements de cette offre ;
- l'expertise technique sur les déficiences et pertes d'autonomie et les besoins individuels de compensation ;
- l'échange d'expériences et d'informations entre les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et leur accompagnement, la mise en place d'un système d'information commun à ces maisons ;
- la contribution de la CNSA aux financements d'investissements ;
- la mise à disposition d'informations envers les personnes âgées, les personnes handicapées et leurs familles.

Une convention d'objectifs et de gestion est signée entre l'Etat et la caisse, pour une période minimale de quatre ans. Cette convention porte sur la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires, les objectifs prioritaires en matière de compensation des handicaps et de la perte d'autonomie, les modalités d'évaluations des résultats obtenus et les règles de calcul et l'évolution des charges de gestion de la caisse. Le président du conseil de la caisse et le directeur signe cette convention, pour le compte de la caisse.

Une convention pluriannuelle signée entre la CNSA et le département fixe leurs engagements réciproques : versement de concours financiers relatifs à la MDPH en tenant compte d'objectifs de qualité de service et du bilan de réalisation des objectifs antérieurs, des objectifs de qualité, les modalités de répartition de crédits entre les actions de prévention, les modalités de versement des concours au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie, la prestation de compensation du handicap et le financement de la conférence des financeurs.

La CNSA est un établissement public national à caractère administratif. La composition de son conseil de cinquante-deux membres est prévue par décret (art. R14-10-2) avec six représentants d'associations œuvrant au niveau national en faveur de personnes handicapées et six des personnes âgées, six représentants des conseils départementaux, cinq des organisations nationales représentatives de salariés et trois des organisations d'employeurs, dix de l'Etat, deux des régimes de base d'assurance maladie et d'assurance vieillesse, huit d'institutions intervenant dans les domaines de compétences de la caisse, un député et un sénateur et trois personnalités qualifiées. Pour l'expression des suffrages des pondérations sont prévues par l'article R14-10-6.

Le président est désigné par le conseil parmi les trois personnalités qualifiées, puis nommé par arrêté du ministre chargé de la protection sociale. Le conseil élit trois vice-présidents parmi les représentants des conseils départementaux, des associations de personnes âgées et celles des personnes handicapées. Le conseil se réunit au moins trois fois par an. Il peut constituer en son sein des commissions auxquelles il peut déléguer une partie de ses attributions.

Le directeur de la caisse est nommé par décret.

Un conseil scientifique assiste le conseil et le directeur dans la définition des orientations et la conduite des actions de la caisse.

De nombreuses dispositions législatives organisent l'affectation et le suivi des produits attribués à la CNSA, leurs utilisations en dépenses, ainsi que leurs modalités de répartition (articles L. 14-10-4 à 10 du CASF).

Les agences régionales de santé, elles, consultent les conférences régionales de la santé et de l'autonomie sur des sujets déterminés par la loi. Au niveau national, il existe une conférence nationale de la santé et de l'autonomie. En matière de retraite, le conseil d'orientation des retraites formule des analyses et peut émettre des propositions. Les caisses nationales de sécurité sociale sont consultées sur des projets de textes les concernant, tout en exerçant des missions opérationnelles.

Au-delà du positionnement institutionnel, les missions confiées sont probablement au moins aussi essentielles. Une part des difficultés rencontrées par et avec le CNPE tient à la formulation de ses missions. L'article L112-3 du CASF indique que le CNPE « est chargé de proposer au Gouvernement les orientations nationales de la politique de la protection de l'enfance, de formuler des avis sur toute question s'y rattachant et d'en évaluer la mise en œuvre. Ce conseil promeut la convergence des politiques menées au niveau local, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales. Ses missions, sa composition et ses modalités de fonctionnement sont définies par décret ».

L'article D. 148-1 du CASF précise ces missions vastes et importantes, voire les élargit. Par exemple le CNPE « favorise la coordination des acteurs de la protection de l'enfance », il « assiste le Gouvernement », il « formule des recommandations dans le champ de la formation initiale et continue des professionnels », « il peut se saisir de toute question de la protection de l'enfance ». Enfin, la

présidence du CNPE ajoute à la confusion avec une présidence de droit par le ministre en charge de la protection de l'enfance.

Pour sa part, la mission ne préconise pas une formule d'intégration ou d'autonomie plutôt qu'une autre. Elle souligne cependant que la formule choisie doit viser à satisfaire les trois fonctions suivantes : consultation, proposition et représentation des acteurs de la protection de l'enfance. Les missions confiées devraient être clarifiées pour éviter les ambiguïtés issues des textes régissant le CNPE. Elle estime que le choix devrait être fait, là aussi, après discussion avec les conseils départementaux et les associations.

Il s'agirait à la fois de prévoir la faculté pour le Gouvernement de consulter l'organisme sur tout projet ou programme relevant de son champ et, pour celui-ci, de proposer des évolutions à partir de ses propres travaux, en s'inspirant par exemple de ce que fait la CNSA, avec la publication d'un rapport annuel prospectif. La fonction d'expression et d'association des personnes relevant de la protection de l'enfance devrait être également explicite, en cohérence avec les obligations de la France signataire de la convention internationale des droits de l'enfant.

4.2.2 Des domaines d'intervention élargis et des nouvelles missions

A l'issue de ses travaux, la mission recommande la création d'un organisme couvrant des champs plus larges que ceux des organismes actuels et de lui confier des missions nouvelles. Cet organisme aurait ainsi vocation à traiter de l'ensemble du champ de la protection de l'enfance.

4.2.2.1 Des champs d'intervention élargis

- L'adoption nationale devrait être prise en compte en plus de l'adoption internationale. Les interlocuteurs de la mission ont souligné l'intérêt de pouvoir disposer d'un organisme venant en appui des conseils départementaux et des associations sur le domaine de l'adoption, tant internationale que nationale. Les savoir-faire acquis par l'AFA ont commencé à être mis au service des missions exercées par les conseils départementaux pour l'adoption (adoption en flux inversé, accompagnement des projets d'adoption, etc.). Ils pourraient l'être plus encore dans un organisme ayant en charge l'adoption nationale et chargé de faciliter l'exercice des compétences dévolues aux conseils départementaux ainsi qu'aux services déconcentrés de l'Etat pour les pupilles de l'Etat.
- L'accès aux origines est aujourd'hui réservé aux personnes nées sous le secret. Elle relève de la compétence du CNAOP. Pour sa part, l'AFA peut être impliquée quand une personne adoptée dans un pays étranger souhaite rechercher ses parents d'origine. La discussion sur le projet de loi bioéthique pourrait ouvrir un tel droit aux personnes conçues médicalement avec un tiers donneur. Il serait logique que ces missions soient confiées au nouvel organisme.

Recommandation n°6 Confier au nouvel organisme des missions d'appui sur le champ incluant :

- l'adoption nationale, à destination des conseils des familles des pupilles de l'Etat, des commissions départementales d'agrément pour l'adoption, des services de l'Etat et des conseils départementaux, et afin de faciliter les adoptions sur l'ensemble du territoire national ;
- toutes demandes d'accès aux origines des personnes nées sur le territoire national ou à l'étranger.

4.2.2.2 Des missions transversales entre les différentes thématiques

- L'organisme aurait une mission d'appui et d'animation des acteurs nationaux et surtout territoriaux. Cette mission est essentielle pour améliorer la cohérence nationale de la mise en œuvre des politiques. Elle passe par des modalités classiques de réunions régulières, de groupes de travail thématiques, de diffusion d'informations et d'instructions si nécessaire, de formules interactives de questions-réponses, etc. Les acteurs locaux contribueraient eux-mêmes à cette mission d'appui par leurs retours d'expériences et leurs initiatives et bénéficieraient ensuite des travaux menés au niveau national.
- Cette fonction serait complétée par celle du pilotage de l'élaboration de référentiels et recommandations sur les domaines de la prévention, du diagnostic, des prises en charge et du traitement des demandes adressées. L'élaboration concrète de ces référentiels serait réalisée en interne ou confiée à des organismes, comme par exemple l'HAS pour les informations préoccupantes, ou en recourant à l'appui de prestataires.
- Le développement de la formation des professionnels ferait partie des objectifs poursuivis en s'appuyant sur les dispositifs de formation existants et sur les remontées de besoins identifiés au sein des réseaux d'acteurs de la protection de l'enfance, de l'adoption et de l'accès aux origines que l'organisme piloterait.
- L'évaluation des politiques et de leurs mises en œuvre d'une part, l'appui aux contrôles des actions et des opérateurs d'autre part, entreraient dans le champ de l'organisme.

Des travaux relevant d'une démarche évaluative sont déjà réalisés, tant par l'ONPE que par le CNPE. Le nouvel organisme pourrait continuer d'initier et de réaliser de tels travaux, lui-même ou en recourant à des prestataires. Par ailleurs il tirerait profit des contributions d'autres institutions comme France Stratégie ou l'IGAS.

En matière de contrôle, il ne s'agirait pas de confier à l'organisme une mission d'effecteur et de pilotage des contrôles. Il s'agirait de lui confier une mission d'animation des dispositifs de contrôle, comme par exemple la « mission permanente inspection et contrôle » de l'IGAS le fait en appui des ARS, en développant des référentiels de contrôle, en favorisant les échanges d'expériences, en suivant les statistiques de contrôles effectués, etc.

La mission recommande qu'une capacité d'expertise soit créée au sein de ce nouvel organisme chargée de l'élaboration de référentiels pour la réalisation de contrôles, du partage d'expériences et du suivi des plans de contrôles. Cette capacité pourrait éventuellement, selon sa dimension, venir en appui direct de certains conseils départementaux ne disposant pas de ressources humaines suffisantes en la matière.

Il conviendrait cependant de déterminer lors de la préfiguration de l'organisme, si cette « mission permanente » du type de celle interne à l'IGAS traiterait de l'évaluation et du contrôle, ou seulement de ce dernier, l'évaluation relevant du domaine de l'observation et de l'analyse. A réglementation constante, la réalisation des contrôles continuerait d'être effectuée par l'IGAS en second niveau et par les conseils départementaux en premier niveau.

- Le conventionnement et la contractualisation avec les conseils départementaux serait de deux ordres. En premier lieu, l'organisme devrait conventionner avec les conseils départementaux sur des objectifs à atteindre au regard de la situation de chaque département sous la forme d'une convention pluriannuelle d'objectifs avec des indicateurs de résultats, comme la CNSA le fait. En second lieu, il s'agirait de confier à l'organisme la gestion d'enveloppes financières de

contractualisation entre l'Etat et les conseils départementaux telles qu'envisagées en 2020 avec trente départements. Le cahier des charges serait élaboré à partir d'orientations définies par le Gouvernement et avec les administrations centrales. D'une manière plus générale, la mission souligne l'intérêt d'un processus de contractualisation financière Etat-Conseil départemental qui amène chacun à se positionner sur des priorités partagées.

- Enfin, l'information du public ferait partie des missions confiées, comme chaque organisme l'assure actuellement pour son propre compte. Cette information est importante en temps normal afin de faire connaître les dispositifs et les manières d'y recourir ; elle peut devenir essentielle en certaines périodes de tensions majeures, comme celle du confinement et des risques encourus par certains enfants.

Recommandation n°7 Attribuer au nouvel organisme des missions relatives :

- à l'appui et l'animation des acteurs nationaux et territoriaux de la protection de l'enfance ;
- au pilotage de l'élaboration de référentiels et recommandations sur le domaine de la prévention, du diagnostic, des prises en charge et du traitement des demandes reçues ;
- au développement de la formation des professionnels ;
- à l'animation des politiques et pratiques de contrôle, à la réalisation d'évaluations ;
- à la mise en œuvre de conventions pluriannuelles d'objectifs et d'enveloppes financières de contractualisation avec les conseils départementaux ;
- à l'information du public.

4.3 Les conditions requises

La mise en place d'un nouvel organisme réunissant des organismes existants tout en élargissant leurs champs et leurs missions requière certaines conditions et modalités. Elles peuvent être propres à sa création, mais d'autres concernent son environnement.

4.3.1 Un nouvel environnement institutionnel à organiser

4.3.1.1 Une organisation territoriale rénovée et renforcée

Les conseils départementaux sont les responsables de la mise en œuvre des politiques de protection de l'enfance à double titre : leurs responsabilités propres et celles de chef de file.

La mission souligne des avancées manifestes comme par exemple la part prise par les établissements scolaires pour les déclarations d'informations préoccupantes, la qualité des relations de certains conseils départementaux avec les juges coordonnateurs, l'implication des partenaires pour l'élaboration des schémas départementaux de protection de l'enfance, l'animation de certains ODPE, la bonne collaboration entre services de l'Etat et services des conseils départementaux pour le pilotage des CFPE, etc.

Le constat est cependant partagé de l'hétérogénéité des capacités des conseils départementaux à exercer cette double responsabilité (cf. notamment 1ère et 3ème partie). Pour leur part, les acteurs de l'Etat en département, à l'exception du secteur judiciaire, ne s'estiment plus concernés par les actions que mènent les conseils départementaux dans ce champ de leurs compétences. Par ailleurs, l'Etat n'a plus aucune expertise dans ses propres services, sauf pour le domaine des pupilles de l'Etat. Quand les services de l'Etat se mobilisent, c'est de leur propre initiative locale ou sur instruction

nationale, comme par exemple pour le projet de contractualisation avec trente départements en 2020.

L'expérience atteste néanmoins que les services de la sphère de l'Etat (préfectures, services déconcentrés, éducation nationale, agences régionales de santé, services judiciaires, opérateurs publics nationaux représentés dans les territoires comme les CAF, les CPAM, Pôle emploi, les Missions locales...) peuvent être mobilisés si des orientations gouvernementales sont prises en ce sens, même sur des compétences en toute ou partie décentralisées. Dès lors que cette mobilisation ne devrait pas rester ponctuelle du fait de l'existence d'une stratégie nationale, il convient de l'organiser sur le terrain.

C'est pourquoi la mission recommande de transformer les ODPE en « comités départementaux de la protection de l'enfance » chargés de l'appui à la mise en œuvre des politiques concourant à la protection de l'enfance dans chaque département. Les domaines qu'ils traiteraient seraient ceux du périmètre de l'organisme national.

Les missions des actuels observatoires (cf. point 1.4.2.4) seraient transférées à ces comités. Mais surtout ces missions seraient complétées par une missions opérationnelle d'appui et de coordination des interventions en faveur des personnes concernées.

En effet la mission estime essentielle de passer d'un observatoire à un comité chargé d'améliorer le déploiement d'actions. Il s'agirait en particulier d'organiser les relations entre les acteurs locaux, les processus d'informations réciproques et de décision, de faciliter la mise œuvre de la stratégie nationale et des schémas départementaux de prévention et de protection de l'enfance et des décisions, ainsi que celle des décisions judiciaires et administratives etc. Ce comité permettrait donc d'impulser et de suivre le travail partenarial en matière de protection de l'enfance. Un compte-rendu annuel des activités menées serait adressé au niveau national, selon une trame commune.

Ce comité serait co-présidé par le président du conseil départemental, le préfet et le président du tribunal judiciaire, de sorte qu'un haut niveau de représentation assure une meilleure implication et coordination de tous les acteurs concernés¹⁰⁸. Son secrétariat général serait assuré par les services du conseil départemental. Ce comité pourrait se réunir au moins trois fois par an. Sa composition pluri-institutionnelle pourrait être conforme à celle prévue par l'article D. 226-3 du CASF pour les actuels ODPE, en y associant en plus d'autres collectivités au titre de leurs compétences de droit commun ou selon les points inscrits (conseils régionaux, intercommunalités, communes).

La mission n'ignore pas la principale difficulté de mise en œuvre de cette recommandation : l'absence de ressources humaines qualifiées dans les services de l'Etat sur ces compétences décentralisées. Dès lors qu'il s'agirait de contribuer à la mobilisation et à la coordination des services et opérateurs de la sphère de l'Etat, dans le respect des compétences dévolues aux conseils départementaux, il est proposé que le préfet confie cette mission à un cadre doté d'une lettre de mission. Il pourrait s'appuyer sur des référents pour les publics de la protection de l'enfance désignés dans les services et opérateurs de l'Etat.

Recommandation n°8 Créer des comités départementaux de la protection de l'enfance chargés d'assurer l'appui et la coordination des interventions et de reprendre les missions des ODPE, sous la co-présidence du président du conseil départemental, du préfet et du président du tribunal judiciaire.

¹⁰⁸ Dans les départements comprenant plusieurs tribunaux judiciaires, il appartiendrait au ministère de la justice de désigner l'un de leurs présidents.

4.3.1.2 Une organisation interministérielle pour déployer la stratégie nationale

La détermination d'une stratégie nationale pour la protection de l'enfance constitue un élément déterminant, tant par les modalités de son élaboration en amont que par son existence même. Sa préparation a reposé sur des travaux de diagnostic et de propositions associant les acteurs du secteur. Elle dote dorénavant les services et organismes dépendant de l'Etat d'orientations sur lesquels ils sont ou seront mobilisés. Plus fondamentalement, elle manifeste la reconnaissance d'une priorité d'action vers une partie de la population française.

La mission suggère que cette stratégie soit complétée afin de prendre en compte le champ de l'adoption et de l'accès aux origines, en cohérence avec la création de l'organisme national.

Après le moment de la mise en place de cette stratégie, vient celui de son déploiement. Son caractère interministériel, et d'une manière générale les différentes politiques spécifiques et de droit commun auxquels les personnes concernées doivent accéder, plaident pour la création d'un comité interministériel.

Il serait présidé par la Premier ministre ou, par délégation, le ministre en charge du secteur. Il pourrait être composé de membres permanents, dont les ministères en charge des affaires sociales, de la santé, de la justice, des affaires étrangères, de l'éducation nationale, de l'intérieur et de l'outre-mer ; d'autres ministères pourraient être conviés selon l'ordre du jour des réunions. Par souci d'efficacité, le pilotage de ce comité doit être bien identifié. Deux formules de secrétariat général sont possibles :

Le confier à la direction rattachée au ministre en charge de cette compétence, en l'occurrence actuellement la direction générale de la cohésion sociale ;

- Le placer auprès du Premier ministre, comme pour le secrétariat général commun au CNCPH et CIH.

Enfin, la création d'un organisme national justifierait la création d'un comité technique des administrations centrales. En effet, les responsables du GIPED et l'AFA ont attiré l'attention de la mission sur la nécessité de donner une cohérence aux positionnements des différentes composantes de l'Etat. Ce comité serait composé des directions centrales des ministères membres permanents du comité interministériel. L'animation de ce conseil serait assurée, au nom du comité interministériel, soit par la DGCS, soit par le secrétariat général placé auprès du Premier ministre. Ce comité serait chargé de définir les positions de l'Etat préalablement à chaque réunion des instances décisionnelles de l'organisme.

Recommandation n°9 Instituer un comité interministériel chargé du déploiement de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance et un comité technique des administrations centrales chargé de définir les positions de l'Etat à destination de l'organisme.

4.3.2 Un nouvel organisme avec une gouvernance partagée

Les projets antérieurs de rapprochement du GIPED et de l'AFA reposaient trop sur l'optimisation de leur fonctionnement et de leurs moyens, particulièrement de ceux de leurs fonctions support. Cette dimension ne doit pas être perdue de vue, mais comme une modalité de mise en œuvre des recommandations du présent rapport.

Pour la mission, il s'agit de la création sui generis d'un nouvel organisme, et non de la fusion d'organismes en l'état. En effet la fusion d'organismes est toujours perçue comme l'absorption de l'un

par l'autre. Sur ce point, la mission se distingue du rapport de l'IGAS sur le GIPED qui proposait d'étendre les missions de celui-ci au domaine couvert par l'AFA. De surcroît, cet organisme national exercerait les missions opérationnelles actuelles de chacun, mais également des nouvelles missions (cf. point 4.2).

Par ailleurs, dès lors que les compétences de cet organisme seraient plus étendues, elles nécessiteront des ressources humaines et financières pour les accomplir. L'identification précise des moyens pouvant être dégagés par redéploiement et ceux justifiant de moyens supplémentaires devrait être menée en amont de la préfiguration, selon les suites qui seront données au présent rapport (voir point 4.3.3).

Cet organisme pourrait être soit un établissement public, soit un groupement d'intérêt public (GIP).

La formule juridique de l'établissement public a fait la preuve de sa souplesse. Elle permet de satisfaire des objectifs d'organisation en confiant à un tiers, doté d'une personnalité morale, des missions définies par la loi. L'organisation de sa gouvernance et son organisation interne peut être adaptée et revue si nécessaire. Les prérogatives du président et du directeur général sont définies dans la loi au cas par cas. Son conseil de gouvernance peut intégrer plusieurs types de représentants, au nom de l'Etat, des conseils départementaux, d'associations et de personnalités qualifiées.

Dans le cas de la protection de l'enfance et de l'adoption, les compétences sont pour l'essentiel confiées aux conseils départementaux. Il serait, selon la mission, très probablement contre-productif de créer un établissement public. Ce d'autant plus que la mission ne propose pas de créer un organisme prescriptif. Elle recommande en revanche la création d'un organisme ayant à la fois des missions opérationnelles propres et des missions d'appui vis-à-vis des conseils départementaux d'une part, et des opérateurs et des professionnels d'autre part.

Par ailleurs, les conseils départementaux et les associations sont habitués à participer et à fonctionner avec les deux GIP que sont le GIPED et l'AFA. Ils valorisent la pratique de la gouvernance du GIPED : présidence par une représentante des conseils départementaux, financement à part égale conseils départementaux-Etat, dynamique autour de situations individuelles et collectives en particulier. Si le modèle de la CNSA, établissement public, inspire, ses particularités sont relevées : une caisse qui gère 25Mds d'euros de crédits avec deux circuits de financement – les conseils départementaux et les ARS relevant de l'Etat – une caisse qui prescrit, une caisse qui anime des GIP locaux (les MDPH), etc. Enfin, des acteurs représentant les Départements (ADF, ANDASS) ne semblent pas favorables à la création d'un établissement public.

La mission estime que le choix relève avant tout d'un choix politique à formaliser par voie législative. Pour sa part, la mission recommande la formule GIP qui lui apparaît conforme à la mise en œuvre des politiques décentralisées de la protection de l'enfance et de l'adoption. Elle présente également l'avantage d'une grande souplesse : une fois la loi créant le GIP votée, les modalités de sa mise en œuvre relève d'une convention constitutive dont le contenu peut être plus facilement adapté que de devoir recourir à la voie réglementaire, comme pour les établissements publics.

La référence que constitue le GIPED financé à part égale par l'Etat et les conseils départementaux atteste de l'intérêt de cette répartition. Mais elle aurait pour conséquence logiquement une augmentation des financements à la charge des conseils départementaux qui ne financent pas l'AFA, sauf via une valorisation des ETP des référents dans les services des conseils départementaux. La question se poserait aussi pour CNAOP, car ses dépenses de fonctionnement sont assurées par la DGCS.

Recommandation n°10 Donner à l'organisme national un statut de groupement d'intérêt public (GIP), financé à part égale par les conseils départements et l'Etat et doté d'un conseil d'orientation comprenant également des associations et des personnalités qualifiées.

Au-delà du choix entre telle ou telle organisation juridique, d'autres aspects seront au moins aussi essentiels : les modalités du choix de la présidence, de la nomination du directeur général et de la représentation des associations et personnalités qualifiées ; la composition et la pondération des droits de vote et les fonctions dévolues à l'assemblée délibérative, mais également ensuite les modalités d'organisation et de fonctionnement, etc.

La mission considère qu'elle n'est pas mandatée pour traiter toutes ces questions et émettre des recommandations précises. En revanche, elle souligne l'importance des modalités retenues en amont des choix et celui de leur cohérence d'ensemble. Des discussions en vue de décisions, les plus largement partagées, entre l'Etat et les conseils départementaux seraient évidemment des préalables indispensables. Elles devraient être complétées par des explications et des discussions avec les associations, afin en particulier d'éviter les malentendus ou les incertitudes qui ont empêché de mener à terme les deux précédentes tentatives.

La mission estime que les modalités de gouvernance de la CNSA sont intéressantes et pourraient inspirer les décisions à prendre. Par exemple, son conseil d'orientation dispose aussi des compétences habituelles d'un conseil d'administration, obligeant à la responsabilité et au réalisme. Des vice-présidences permettent de garantir la représentation des différents domaines ou acteurs (en l'occurrence celui des personnes âgées, des personnes en situation de handicap et les conseils départementaux). Un conseil scientifique est institué.

Les modalités de désignation de la présidence et de la direction générale sont également sensibles. La mission suggère que la proposition¹⁰⁹ pour la présidence soit faite par l'ADF, après avis du Gouvernement et que la nomination du directeur général soit faite par le Gouvernement, après avis de l'ADF. Une autre formule serait que le président du GIP, une fois désigné, nomme le directeur général après avis du Gouvernement et de l'ADF.

Enfin, selon les suites qui seront données à ce rapport, la mission souligne la nécessité de mobiliser le plus en amont possible des décisions les autres interlocuteurs ministériels concernés, en particulier ceux en charge de la justice, des affaires étrangères et des collectivités territoriales.

4.3.3 Des modalités d'organisation au service de l'efficacité

4.3.3.1 Un organisme à préfigurer avec une taille critique suffisante

La mission recommande d'engager un processus de préfiguration, après le vote des dispositions législatives. Ce processus devra être bien cadré en termes d'orientation et de méthode. Il pourra s'inspirer des recommandations formulées par le rapport de l'IGAS/IGAE sur le regroupement de l'AFA et du GIPED de février 2016¹¹⁰ et des suites données lors la première préfiguration. Il devra classiquement s'attacher à préparer la fin des obligations de chaque organisme (contrats, baux, solde des comptes, etc.) et le début des nouvelles, dans le cadre budgétaire et comptable retenu. La mission

¹⁰⁹ La désignation relevant, elle, de l'instance de gouvernance de l'organisme

¹¹⁰ IGAS/IGAE, Rapport n°2015-101, « Le regroupement de l'agence française de l'adoption et du groupement d'intérêt public enfance en danger », février 2016.

recommande de caler le calendrier de la création de l'organisme avec le début d'une année civile afin de simplifier la mise en place de sa gestion.

La mission attire l'attention sur la dimension « ressources humaines » à prendre en compte. Les caractéristiques des emplois de chaque organisme existant et leurs différences ont été évoquées dans le rapport (cf. point 2.2.1.1). Il conviendra d'examiner l'opportunité et les conditions de faisabilité d'un cadre d'emploi harmonisé, et si oui, à quel terme et comment. Mais il est fréquent que des organismes publics fonctionnent avec des cadres d'emploi différents, des personnels détachés et d'autres mis à disposition, des personnels sous statut et d'autres sous contrat, voire relevant de conventions collectives (cas des ARS par exemple). Il conviendra de veiller à ce que des personnels issus des collectivités territoriales puissent être aisément recrutés. En effet il est primordial que la culture métier de l'organisme soit en lien avec celle des collectivités territoriales.

Deux spécificités, représentant des effectifs proportionnellement significatifs, seront à prendre en compte : celle des répondants au 119 (24,77 ETP) et celle des personnels de l'AFA exerçant à l'étranger (9,5 ETP). Les caractéristiques de leur travail, leurs modalités d'exercice et leur spécialisation les distinguent fortement. Ces personnels contribueront essentiellement à la continuité des activités existantes.

Le calibrage en effectifs requis pour ces nouvelles missions devra être effectué. Il pourra l'être en prenant en compte les effets de la mutualisation de certaines fonctions (direction, fonctions support et d'assistants, évolution des profils de poste par exemple). Mais des créations de postes seront nécessaires en particulier pour le pilotage des tâches d'animation de réseaux de compétences territorialisées, en matière d'appui, de référentiels, de formation, de contrôle et d'évaluation.

La mission souligne que la réunion de plusieurs organismes en un seul sera source d'optimisation des moyens à moyen terme. Cependant, cette optimisation ne peut qu'être progressive. Elle ne doit pas non plus aller à l'encontre de la recherche utile d'une taille critique suffisante, au regard d'un organisme qui regrouperait des logiques métiers très différentes. Elle doit aussi s'accompagner d'un diagnostic des capacités actuelles de chacun pour faire face correctement à ses propres missions, tant en moyens humains qu'en moyens de fonctionnement en équipements informatiques et en capacités d'intervention (par exemple, pour mener des études ou faire réaliser des travaux de recherche). L'absence de moyens consacrés au fonctionnement du CNPE, à l'exception d'un poste de secrétaire général, a été pointée comme une faiblesse très pénalisante.

Enfin, pendant la période de préfiguration que l'on peut estimer à six mois une fois les orientations et la méthode définies, la mission recommande qu'une convention d'objectifs et de gestion (COG) de trois ans soit élaborée. Ce travail, associant bien les équipes de direction et les personnels des organismes existants, donnerait du sens à ce travail de préfiguration, en particulier sur le contenu de l'évolution des tâches actuelles et la mise en place des nouvelles. Cette convention pourrait être signée pour le GIP, d'une part, par le président et le directeur général comme pour la CNSA, d'autre part, par l'Etat et l'ADF.

La mission suggère que la création de l'organisme soit préparée selon le schéma suivant :

- Elaboration et concertation sur les dispositions législatives, réglementaires et relevant de la convention constitutive d'un GIP ;
- Vote de la loi et préparation des orientations et de la méthode de préfiguration ;
- Nomination d'un préfigurateur, élaboration de la convention constitutive et éventuelle publication de dispositions réglementaires, travail de préfiguration et préparation d'une convention d'objectifs et de gestion triennale.

Selon ce schéma, la création de l'organisme pourrait intervenir au 1er janvier 2022. Evidemment, la faisabilité de cette échéance dépend d'abord des arbitrages gouvernementaux suite à la remise du rapport puis du calendrier législatif. Certains travaux préalables pourraient s'effectuer en « temps masqué ».

Recommandation n°11 Engager un processus de préfiguration du GIP après le vote de la loi, élaborer une convention constitutive et une convention d'objectifs et de gestion triennale.

Recommandation n°12 Doter l'organisme des effectifs lui permettant d'exercer les missions confiées au GIPED, à l'AFA et au CNAOP ainsi que les missions supplémentaires qui lui sont dévolues.

4.3.3.2 Un organisme doté d'un conseil scientifique, d'un collège représentant les enfants relevant de la protection de l'enfance et portant les sujets de la protection de l'enfance auprès d'autres instances

Le secteur de la protection de l'enfance est porteur d'enjeux individuels et sociaux importants : par le nombre des personnes qui en relèvent et celles qui en ont relevé, durablement, ou plus ponctuellement ; par la diversité des situations qui peuvent concerner selon les périodes la même personne (placements en pouponnière, maison d'accueil, en accueil en milieu ouvert, dans une famille d'accueil, adoptions plénières ou simples etc.) ; par les parcours de vie de chacun, parfois résilients, parfois chaotiques, parfois faits de « galères » successives. Des interlocuteurs de la mission ont souligné un manque manifeste d'études longitudinales sur ces publics.

La mission n'est cependant pas en mesure d'évaluer l'ampleur des études et des recherches qui concernent ces personnes. L'ONPE, par ses travaux et un modeste budget de soutien à la recherche, y contribue avec le concours d'un conseil scientifique. Des recherches-actions sont développées en appui de professionnels. Des équipes universitaires travaillent sur les sujets relevant de la protection de l'enfance et plus largement de la parentalité.

La mission estime que le nouvel organisme devrait être doté, comme la CNSA, d'un conseil scientifique et d'un budget de soutien à la recherche. Il appartiendrait à ce conseil de fixer ses priorités, ses modalités de travail et de proposer des règles de financement. L'organisation de son travail devrait concilier indépendance et intégration dans les préoccupations portées par l'organisme. Ses travaux alimenteraient aussi les séances du conseil d'orientation.

Recommandation n°13 Créer au sein du GIP un conseil scientifique au service du développement de la recherche sur tout le champ de ses compétences et prévoir une dotation financière à cette fin.

L'utilité d'écouter les personnes directement concernées et de les faire participer aux instances les concernant est avérée. Elle fait aussi partie d'obligations liées à des conventions internationales que la France a signées, comme la convention internationale des droits de l'enfant et celle des personnes handicapées. Le CNCPE s'est réorganisé en ce sens et le HCPEA a installé un collège des enfants rattaché à sa commission « enfance et adolescence ».

Des associations portent déjà les voix et les préoccupations des jeunes de l'ASE ou des personnes adoptées. Elles sont très engagées dans la vie des organismes existants et sur le terrain. Cela étant, la mission recommande qu'une commission d'enfants de la protection de l'enfance et d'enfants adoptés soit créée. La mise en œuvre de cette recommandation serait plus aisée si le CNPE restait extérieur à l'organisme ou s'il intégrait le HCPEA. Si les missions du CNPE étaient intégrées au sein de l'organisme, un travail préparatoire serait requis.

Recommandation n°14 Prévoir la création d'une instance d'expression des jeunes de l'aide sociale à l'enfance et de jeunes adoptés afin de recueillir leurs avis.

Enfin, la mission relève l'intérêt de porter les sujets de la protection de l'enfance auprès et au sein d'autres instances. C'est déjà le cas par exemple du CNPE et du GIPED qui sont membres du HCFEA. Il apparaît important pour la mission d'accentuer l'ouverture du champ de la protection de l'enfance vers son environnement : d'une part parce que les enfants concernés sont des enfants comme les autres, d'autre part pour renforcer la pluridisciplinarité des approches des professionnels.

Il conviendrait que l'organisme soit membre d'instances extérieures afin qu'il porte les préoccupations de la protection de l'enfance auprès d'eux. A l'inverse, il serait souhaitable que les associations ou organismes composant son conseil d'orientation ne soient pas exclusivement des associations ou organismes spécialisés.

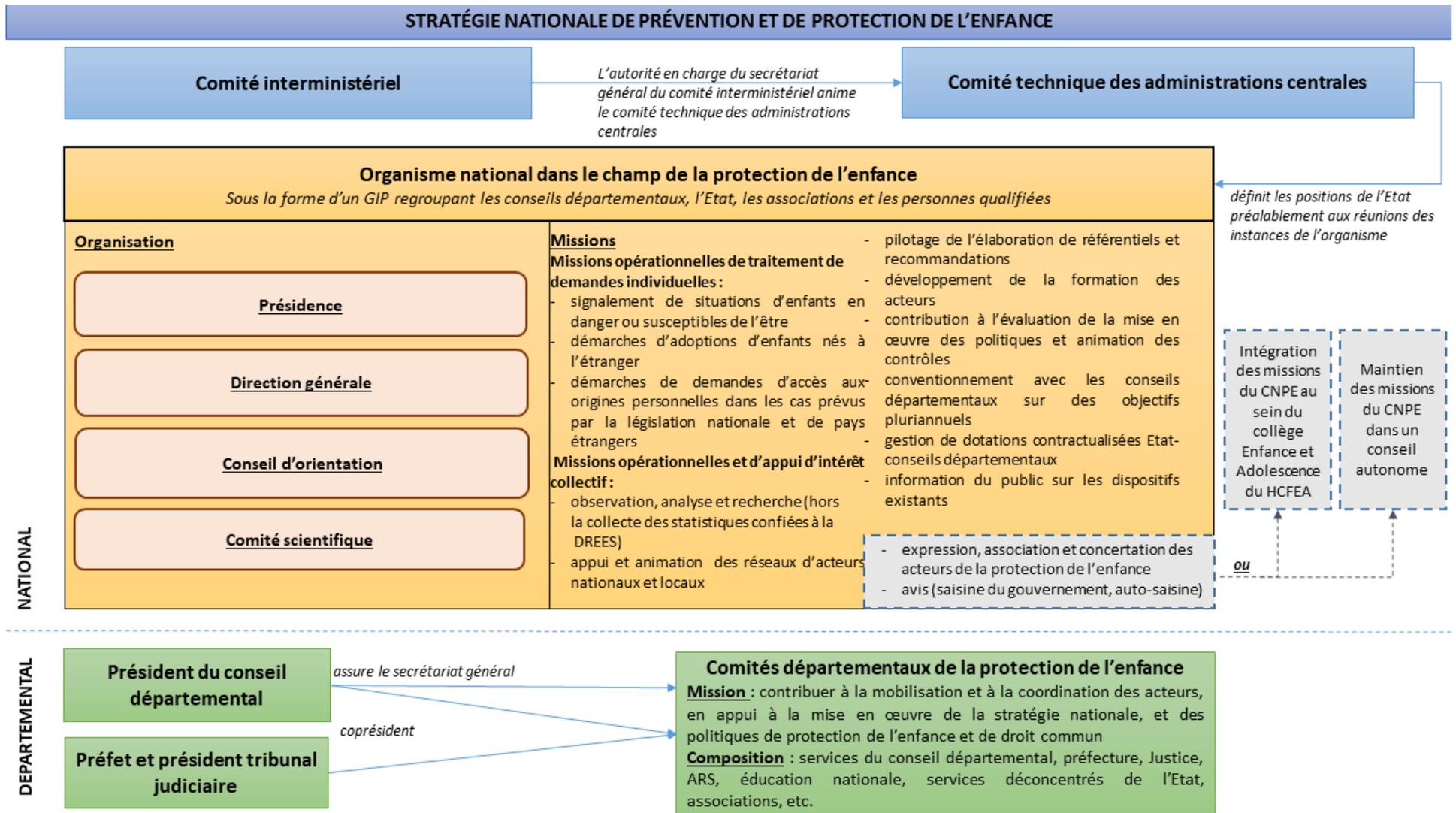
Recommandation n°15 Prévoir la participation du GIP à d'autres organismes de droit commun ou à vocation plus généraliste, afin de porter auprès d'eux les préoccupations de la protection de l'enfance et, réciproquement, associer certains d'entre eux aux instances ou travaux du GIP.

4.4 Présentation synthétique du scénario recommandé

La mission a présenté au fil du point 4 les finalités, les missions et les conditions requises pour la création d'un organisme national sur le champ de la protection de l'enfance. Il intégrerait les compétences aujourd'hui dévolues au GIPED, à l'AFA et au CNAOP. Il concernerait également le domaine de l'adoption nationale et de toute recherche d'accès aux origines personnelles. Il développerait des capacités d'animation de réseaux et de compétences décentralisées auprès des conseils départementaux, en matière d'appui, de référentiels, de formation, de contrôle et d'évaluation. En amont et en aval de cet organisme, la mission recommande d'organiser le caractère interministériel et partenarial de la mise en œuvre des politiques publiques concernant la protection de l'enfance, tant nationalement que localement.

Les missions du CNPE seraient maintenues en étant rattachées au HCFEA ou au nouvel organisme ou sein d'un conseil autonome.

Le scénario est synthétisé dans le schéma suivant :



Corinne CHERUBINI

Christian DUBOSQ

Emilie MARQUIS SAMARI

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

La Ministre

Paris, le

27 NOV. 2019

Note

A l'attention de Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Objet : Création d'un nouvel organisme à partir des instances existantes dans le champ de la protection de l'enfance

Il existe au niveau national plusieurs instances dans le champ de la protection de l'enfance (voir annexe). La concertation nationale conduite par Adrien Taquet, Secrétaire d'Etat auprès de la Ministre des Solidarités et de la Santé, en lien avec l'Assemblée des départements de France et l'ensemble des acteurs concernés, a fait émerger le besoin d'une réforme de la gouvernance de cette politique publique. Il s'agit à la fois d'assurer une cohérence plus forte et de gagner en lisibilité des instances existantes et des actions menées. Cette attente forte de nombreux acteurs vient répondre au constat d'un émiettement et d'une absence de moyens de chaque instance prise isolément.

Par ailleurs, le récent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur le GIP « Enfance en danger » (GIPED) a mis en évidence, l'attachement des acteurs à une gouvernance conjointe Etat / conseils départementaux et le besoin d'un renforcement de missions actuellement non ou mal exercées :

- disposer d'un lieu pour délibérer des grandes orientations de la politique publique de protection de l'enfance, mais également définir conjointement des voies et moyens à mobiliser pour faciliter sa mise en œuvre et garantir les droits fondamentaux des enfants, notamment ceux pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance ;
- être un centre de ressources et d'expertises en lien avec les acteurs de terrain ;
- animer la relation entre tous les acteurs, et suivre la contractualisation Etat / départements qui verra le jour en 2020 ;
- produire des outils techniques tels que des référentiels, en lien avec HAS par exemple ;
- diffuser les bonnes pratiques mises en œuvre dans certains territoires.

Dans le même sens, le rapport des parlementaires Monique Limon et Corinne Imbert sur l'adoption a mis en évidence le besoin d'une instance nationale à l'appui de l'exercice, par les conseils départementaux, de leurs missions en la matière. Ainsi, le nouvel organisme pourrait se voir confier des missions dans le champ de l'adoption nationale, pour :

- contribuer à la formation des acteurs, et notamment des professionnels de la protection de l'enfance qui exercent dans les services adoption des conseils départementaux ;
- élaborer et diffuser des outils communs pour l'accompagnement des familles ;
- proposer des référentiels et des bonnes pratiques en matière d'agrément, d'appareillement et de suivi des adoptions ;
- mettre à la disposition des conseils départementaux un outil commun et une base de données partagée de suivi des familles agréés pour l'adoption, en vue notamment de favoriser l'adoption, dans un autre département, des enfants à besoins spécifiques pour lesquels il n'aurait pas été possible de trouver une famille dans le département d'origine.

C'est pourquoi la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022, présentée le 14 octobre dernier, prévoit un rapprochement, *a minima*, du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), du GIPED, et de l'Agence française pour l'adoption (AFA), afin de permettre un renforcement de leur capacité d'action et de répondre aux besoins identifiés. La question de l'articulation, à rechercher avec le Conseil national de l'accès aux origines personnelles (CNAOP) pourrait également être étudiée, en tenant compte des spécificités liées à son statut et à l'équilibre particulier issu de la loi du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat.

Dans ce cadre et à la lumière des enseignements tirés de comparaisons internationales, nous souhaitons que vous puissiez mener une mission d'appui à la constitution d'un nouvel organisme, en proposant et en expertisant plusieurs scénarios, notamment s'agissant de la définition de son périmètre, de son statut juridique et de sa gouvernance. Dans le respect de la décentralisation et, en particulier, des compétences des départements, il s'agira d'analyser, d'une part, les formes les plus appropriées qu'il pourrait prendre (groupement d'intérêt public, établissement public...) et, d'autre part, son organisation interne à la lumière du bilan des instances actuelles. Il importera également de préciser les missions susceptibles d'être confiées à ce nouvel organisme (fonctions de conseil et d'avis, élaboration de cadres de référence et d'outils communs, gestion opérationnelle de dispositifs nationaux, amélioration de la connaissance) et les moyens correspondants à ces dernières. Cette création devra tenir compte des compétences de la Haute Autorité de Santé et des travaux en cours sur l'évolution du rôle et des missions de la direction générale de la cohésion sociale.

Vos travaux tiendront compte de la nécessité, pour le nouvel organisme, de disposer de relais locaux au sein des services départementaux déconcentrés de l'Etat, en articulation avec la réforme en cours à ce niveau (réforme « OTE »). Vos propositions à cet égard tiendront également compte des réformes en cours dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance, notamment s'agissant du renforcement des CRIP, du déploiement des ODPE et de la mise en place d'instances de concertation locale autour du président du conseil départemental et du préfet.

Vous pourrez compter, dans cette mission, sur l'appui des services du ministère des solidarités et de la santé, en particulier de la direction générale de la cohésion sociale et de la direction des affaires juridiques. Votre rapport est attendu pour la dernière semaine du mois de janvier.



Agnès BUZYN



Adrien TAQUET

LISTE DES ANNEXES

1. Tableau récapitulatif des caractéristiques du GIPED, de l'AFA, du CNPE et du CNAOP
2. Composition du GIPED, de l'AFA, du CNPE et du CNAOP
3. Lettre de la DREES
4. Lettre du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
5. La protection de l'enfance, approche internationale

ANNEXE 1 : Tableau récapitulatif des caractéristiques du GIPED, de l'AFA, du CNPE et du CNAOP

	GIPED	AFA	CNPE	CNAOP
<i>Statut</i>	GIP	GIP	Conseil	Organisme <i>sui generis</i>
<i>Rattachement</i>	/	/	Premier ministre	Ministre en charge des affaires sociales
<i>Tutelles</i>	Ministères chargés de la famille et de l'enfance et du budget	Ministères chargés des affaires étrangères, de la famille et de l'enfance, de la justice, des collectivités territoriales et de l'Outre-mer.	/	/
<i>Présidence</i>	Membre du conseil d'administration élu (mandat de six ans renouvelable une fois)	Membre du premier collège (Etat) du conseil d'administration élu (mandat de trois ans renouvelable une fois)	Ministre en charge de la Famille et de l'Enfance	Membre du CNAOP nommé par arrêté du ministre chargé de la Famille et de l'Enfance
<i>ETP</i> <i>Dont</i>	55,99 11,14 Direction/Support 14,66 à l'ONPE 30,19 au SNATED	34 24,5 au siège 9,5 Contrats locaux à l'étranger	1 (détachement)	8 1 secrétaire général 3 chargées de mission 4 conseillères-expertes

RAPPORT IGAS N°2020-006R

	GIPEd	AFA	CNPE	CNAOP
<i>Correspondants départementaux</i>	/	Réseau de 237 personnes dont 101 correspondants officiellement désignés ¹¹¹	/	250 correspondants départementaux ¹¹²
<i>Financement</i>	Contributions de l'Etat, inscrite au budget du Ministère chargé de la Famille et de l'Enfance (50 %) et des conseils départementaux (50 %)	Contribution annuelle de l'Etat, inscrite au budget du Ministère chargé de la Famille et de l'Enfance.	DGCS (remboursement de frais de déplacement pour les membres du CNPE)	DGCS
<i>Budget en 2019 dont</i>	4,8 millions € ¹¹³	3,15 millions € 1 747 530,40 € au titre de la subvention pour charge de service public 851 165,60 € de contribution des départements par valorisation du temps des correspondants départementaux	Pas de budget propre	Pas de budget propre/ budget hors dépenses de personnels financé par la DGCS à hauteur d'environ 200 000 €

¹¹¹ Conformément à l'art. L. 225-16 du CASF, le président du conseil départemental est tenu de désigner au sein de ses services au moins une personne chargée d'assurer les relations avec l'AFA. Actuellement, 31 départements n'ont pas désigné de correspondants.

¹¹² D'après l'AFA, 46 correspondants départementaux du CNAOP sont également correspondants départementaux de l'AFA.

¹¹³ PLF 2019 - Extrait du bleu budgétaire de la mission : solidarité, insertion et égalité des chances, programme n° 304

ANNEXE 2 : Composition du GIPED, de L'AFA, du CNPE et du CNAOP

Le GIPED

La convention constitutive du GIPED au 22 novembre 2017 prévoit l'organisation suivante du groupement.

L'Assemblée générale du GIPED est composée de l'ensemble des membres du groupement réunis en trois collèges :

Collège de l'Etat (12)	Collège des départements et collectivités ayant compétences en matière de protection de l'enfance (104)	Collège des représentants des personnes morales de droit public ou privé (10)
Représenté par les Ministères en charge de : - La Famille et de l'Enfance : <u>DGCS, DREES</u> - La Santé : <u>DGS</u> , - L'Education nationale : Direction générale de l'enseignement scolaire (<u>DGESCO</u>), - La Jeunesse : Direction générale de la Jeunesse, de l'Education Populaire et de la Vie Associative (<u>DJEPVA</u>), - Les Sports : <u>Direction des sports</u> , - La Justice : <u>DPJJ, DACG</u> , - L'Intérieur : <u>DGCL</u> , Direction générale de la sécurité publique (<u>DGSP</u>), Direction générale de la gendarmerie nationale (<u>DGGN</u>), - L'Outre-Mer : <u>DGOM</u>	<u>Tous</u>	- Association Française d'Information et de Recherche sur l'Enfance Maltraitée (<u>AFIREM</u>), - Fédération nationale des ADEPAPE (<u>FNADEPAPE</u>), - Fédération nationale des Ecoles des Parents et des Educateurs (<u>FNEPE</u>), - <u>Fondation pour l'Enfance</u> - Union Nationale des Associations Familiales (<u>UNAF</u>) - <u>Fédération des Comités Alexis Danan pour la protection de l'enfance</u> , - <u>La Voix de l'Enfant</u> , - <u>Enfance et Partage</u> , - <u>L'Enfant Bleu</u> , - Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfance (<u>CNAPE</u>)

Le Conseil d'administration est composé de 30 membres issus des trois collèges :

- Etat (10 membres désignés) ;
- Départements, collectivités à statut particulier et collectivité d'outre-mer ayant compétence en matière de protection de l'enfance (15 présidents de conseil départemental ou de collectivité élus pour un mandat de six ans renouvelable par les membres du second collège réunis à l'Assemblée générale) ;

- Associations (5 membres élus pour un mandat de six ans renouvelable par les membres du troisième collège réunis à l'Assemblée générale).

Actuellement, le Conseil d'administration est composé comme suit :

Collège de l'Etat (10)	Collège des départements et collectivités ayant compétences en matière de protection de l'enfance (15)	Collège des représentants des personnes morales de droit public ou privé (5)
DGCS, DREES, DGS, DGESCO, DJEPVA, DPJJ, DACG, DCSP, DGCL	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.	AFIREM, Enfance et Partage, FNADEPAPE, UNAF et La Voix de l'Enfant

Le bureau est composé de 8 membres élus ou désignés parmi les membres du Conseil d'administration, pour une durée de six ans :

- Le Président du Conseil d'administration ;
- Les deux Vice-présidents (actuellement représentants de la DGCS et de La Voix de l'Enfant) ;
- Deux représentants du collège de l'Etat désignés parmi les membres du Conseil d'administration relevant de ce collège (actuellement DGESCO et DPJJ) ;
- Deux représentants du collège des départements et des collectivités ayant compétence en matière de protection de l'enfance élus à la majorité simple parmi les membres du conseil d'administration relevant de ce collège (actuellement conseils départementaux des Côtes d'Armor et de la Haute-Garonne) ;
- Un représentant du collège des associations élu à la majorité simple parmi les membres du conseil d'administration relevant de ce collège (actuellement UNAF).

L'AFA

La convention constitutive de l'AFA, telle qu'approuvée par l'Assemblée générale en avril 2020, prévoit l'organisation suivante du groupement :

L'Assemblée générale de l'AFA est composée de l'ensemble des membres du groupement répartis dans trois collèges :

Collège de l'Etat (7)	Collège des départements (tous)	Collège des représentants des personnes morales de droit privé (1)
Représenté par les Ministères en charge de : - La Famille : <u>DGCS</u> , - Les Affaires Etrangères : Mission pour l'adoption internationale (<u>MAI</u>) - La Justice : <u>DACG</u> , - Les collectivités locales : <u>DGCL</u> - L'Outre-Mer : <u>DGOM</u> et 2 personnalités qualifiées désignées par arrêté du ministre en charge de la famille, après accord des autres ministères.	Tous	Fédération française des organismes autorisés pour l'adoption (<u>FFOAA</u>) <i>Autrefois également composé du Collectif pour l'adoption internationale et de Fédération France Adoption, aujourd'hui dissoutes.</i>

Le Conseil d'administration est composé de 18 membres élus ou désignés par l'assemblée générale pour une durée de 3 ans renouvelables :

- Etat : les sept représentants du 1^{er} collège ;
- Départements : 10 présidents de conseil départemental désignés sur proposition de l'ADF ;
- Personnes morales de droit privé : 1 représentant élu parmi les membres du troisième collège.

Actuellement, le Conseil d'administration est composé comme suit :

Collège de l'Etat (7)	Collège des départements (10)	Collège des représentants des personnes morales de droit public ou privé (1)
DGCS, MAI, DACG, DGCL, DGCOS et les 2 personnalités qualifiées	Représentants des conseils départementaux suivants : Alpes-Maritimes, Cher, Gironde, Ille et Vilaine, Lot-et-Garonne, Moselle, Loiret (2 représentants), Seine Saint-Denis, Val d'Oise	FFOAA

Le Bureau est composé des 6 membres suivants :

- Le président du Conseil d'administration élu par le conseil d'administration parmi le premier collège (Mme Joëlle VOISIN) ;
- Les deux Vice-Présidents élus par le conseil d'administration parmi le deuxième collège sur proposition de l'ADF pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois (Mme Emmanuelle AJON, vice-présidente du CA et vice-présidente du conseil départemental de la Gironde et Mme Michèle BERTHY, vice-présidente du CA et vice-présidente du conseil départemental du Val d'Oise) ;
- Deux administrateurs appartenant au premier collège, désignés par le conseil d'administration (Mme Virginie LASSERRE, directrice générale de la cohésion sociale et Mme Laurence HAGUENAUER, directrice des Français de l'étranger et de l'administration consulaire);
- Un administrateur appartenant au deuxième collège, désigné par le conseil d'administration (Mme Marie-Louise KUNTZ, conseillère départementale du Val d'Oise).

Le CNPE

Aux termes de l'article D. 148-2 du CASF, le CNPE est composée de 82 membres, répartis en cinq collèges :

Institutions, collectivités et administrations compétentes (24)	<ul style="list-style-type: none"> - Etat et institutions (15) : MAI, DACS, DPJJ, DGESCO, DGCS, DGS, DREES, DGCL, IGAS, HCFEA, GIPED, AFA, CNAF, CCMSA, Défenseur des droits ; - Départements (9) : conseils départementaux désignés par l'ADF.
Société civile et associations (23)	<ul style="list-style-type: none"> - Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOSS) (4) ; - CNAPE (4) ; - Groupe national des établissements publics sociaux et médico-sociaux (GEPSS) ; - Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) ; - UNAF ; - Observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS) ; - Comité national de liaison des acteurs de prévention spécialisée (CNLAPS) ; - ATD Quart Monde ; - SOS Petits Princes ; - Associations des personnes ayant été accueillies à l'aide sociale à l'enfance, dont au moins un membre de la FNADEPAPE (2) ; - Enfance et Partage ; - Enfance et Familles d'Adoption (EFA) ; - Fédération française des organismes autorisés pour l'adoption (FFOAA) ; - Conseil national des adoptés ; - Mouvement pour l'Adoption Sans Frontières (MASF) ; - La Voix des Adoptés.
Associations de professionnels (13)	<ul style="list-style-type: none"> - Association nationale des assistants de service social (ANAS) ; - Organisation nationale des éducateurs spécialisés (ONES) ; - Union fédérale nationale des associations de familles d'accueil et assistants maternels (UFNAFAAM) ; - Association nationale des directeurs de l'enfance et de la famille (ANDEF) ; - Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS) ; - Conseil national de l'ordre des médecins (CNOM) ; - Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNMPMI) ; - Société française de pédiatrie ; - Association des psychiatres de secteur infanto-juvénile ; - Conseil national des barreaux ; - Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (2) ; - Fédération nationale des administrateurs <i>ad hoc</i>.
Organismes de formation (5)	<ul style="list-style-type: none"> - Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ; - Ecole nationale de la magistrature (ENM) ; - Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) ; - Union nationale des acteurs de formation et de recherche en intervention sociale ; - Association nationale pour la formation du personnel hospitalier.
Personnalités qualifiées (17)	<p><i>Actuellement : Georges Labazée (vice-président) Michèle Créoff, Céline Gréco, Laurent Fichot, Jean-Vital de Monléon, Edouard Durand, Catherine Sellenet, Fethi Benslama, Françoise Molenat, Lyes Louffok, Perrine Robin, Audrey Marie, Eric Ghozlan, Emmanuelle Ajon, , Michelle Meunier, Marie-Anne Chapdelaine, Pierre Joxe.</i></p>

A l'exception des membres de droit siégeant *ès qualités*, les membres du conseil sont nommément désignés, par arrêté du Premier ministre. Le mandat des membres du CNPE est de trois ans renouvelable une fois.

Le règlement intérieur du CNPE prévoit que le bureau est composé de :

- Les membres de droit : président, vice-président, DGCS, DPJJ, responsables de la commission adoption et des commissions permanentes thématiques
- 15 représentants des cinq collèges, élus à bulletin secret, par collège, par l'assemblée plénière et répartis comme suit :
 - Institutions, collectivités et administrations compétentes : 29,2 % (4 membres) ;
 - Société civile et associations : 28 % (4 membres) ;
 - Associations de professionnels : 15,8 % (3 membres) ;
 - Organismes de formation : 6 % (1 membre) ;
 - Personnalités qualifiées : 20,7 % (3 membres).

Le bureau est actuellement présidé par le vice-président du Conseil, M. Georges LABAZEE, et compte parmi ses membres :

- Mme Isabelle SANTIAGO, vice-présidente en charge de la délégation prévention et protection de l'enfance et de l'adolescence du conseil départemental du Val-de-Marne ;
- Mme Fabienne PADOVANI, vice-présidente aux familles et à la protection de l'enfance du conseil départemental de Loire Atlantique ;
- Mme Muriel EGLIN, sous-directrice de la DPJJ ;
- Mme Anne-France GERMAIN, cheffe du bureau des partenaires institutionnels et des territoires de la DPJJ ;
- M. Jean-François MEIRA, adjoint à la sous-direction enfance et famille à la DGCS ;
- Mme Violaine BLAIN, directrice générale du GIPED ;
- Mme Agnès GINDT-DUCROS, directrice de l'ONPE ;
- Mme Charlotte GIRAULT, directrice générale de l'AFA ;
- M. Jean-Pierre ROSENCZVEIG, président de la Commission Enfances, Jeunesses et Familles de l'UNIOPSS ;
- Mme Kathy LEMOIGN, UNIOPSS ;
- Mme Josiane BIGOT, présidente de la CNAPE ;
- Mme Mylène ARMANDO, administratrice de l'UNAF ;
- M. Jean-Marie MULLER, président de la FNADEPAPE ;
- Mme Vladia CHARCELLAY, directrice Enfance Famille du conseil départemental du Maine-et-Loire, et membre de l'ANDEF ;

- Mme Marie-Françoise BELLE VAN THONG, administratrice territoriale de l'ANDASS ;
- Mme Emmanuelle AJONC, personnalité qualifiée, vice-présidente chargée de la promotion de la santé et protection de l'enfance du conseil départemental de la Gironde.

Le CNAOP

Aux termes de l'article L. 147-1 du CASF, le CNAOP est composé de :

- Un magistrat de l'ordre judiciaire ;
- Un membre de la juridiction administrative ;
- Des représentants des ministères concernés (actuellement cinq représentants des ministères des Solidarités et de la Santé – DGCS, de la Justice – DACS, de l'Intérieur – DGCL, des Affaires Etrangères – Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFEAC) et de l'Outre-Mer – DGOM) ;
- Un représentant des conseils départementaux (actuellement un représentant du conseil départemental de la Marne) ;
- Trois représentants d'associations de défense des droits des femmes (actuellement Femmes Solidaires, Mouvement français pour le planning familial, Fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des famille) ;
- Un représentant des familles adoptives (actuellement EFA) ;
- Un représentant d'associations de pupilles de l'Etat (actuellement FNADEPAPE) ;
- Un représentant d'associations de défense du droit à la connaissance des origines (actuellement l'association Coordination des actions pour le droit à la connaissance des origines) ;
- Deux personnalités qualifiées du fait de leurs expérience et compétence professionnelles médicales, paramédicales ou sociales dont la présidente (actuellement Mmes Huguette MAUSS et Anne CLEMENCE).

ANNEXE 3 : Lettre de la DREES



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Ministère des solidarités et de la santé
Ministère du travail
Ministère de l'action et des comptes publics**

**Direction de la recherche, des études,
de l'évaluation et des statistiques**

**Sous-direction de l'observation de la
solidarité**

Dossier suivi par : Patrick Aubert
Tél. : +33 (0) A uc un
Courriel : drees-sol@sante.gouv.fr

Paris, le 18 juin 2020
DREES-OSOL N° 12/2020

Note à l'attention de l'Inspection générale des affaires sociales

Objet : Données administratives sur les mesures d'aide sociale à l'enfance

En réponse à vos interrogations, veuillez trouver ci-après la position de la DREES concernant la production des bases statistiques issues de données administratives sur les mesures départementales d'aide sociale à l'enfance.

1. Principales difficultés, domaines prioritaires et voies de progrès pour la production de données en protection de l'enfance

De façon générale, les difficultés techniques particulières pour la production de données en protection de l'enfance tiennent à deux spécificités :

- Le fait qu'il s'agisse d'une **politique décentralisée**, qui rend nettement plus complexe la collecte d'informations administratives, car elle implique des démarches auprès d'une centaine d'acteurs territoriaux différents, à la fois pour l'homogénéisation des concepts et pour l'organisation de la remontée des données ;
- Le fait qu'elle ne concerne qu'une **très faible proportion de la population** (de l'ordre de 2 % d'une classe d'âge), qui fait que la connaissance de celle-ci dans le cadre d'enquête statistique auprès des ménages nécessite soit un dispositif ad-hoc de suréchantillonnage, soit des enquêtes de très grande taille (impliquant dans les deux cas des surcoûts importants).

À ces facteurs techniques s'ajoute une difficulté structurelle : la faiblesse des moyens disponibles pour la production de ces données, notamment dans les services statistiques.

Afin d'améliorer la situation actuelle, la DREES a mis en œuvre un plan d'action : une note adressée au Conseil national de l'information statistique (CNIS) détaille les priorités identifiées par la DREES. Elle est téléchargeable à l'adresse suivante :

https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2019/01/Note_DREES_protection-de-lenfance.pdf

De façon résumée, les priorités sont à notre sens :

- a) De consolider les données administratives OLINPE, en termes de qualité et de couverture, et de faire remonter des informations identifiantes afin de permettre les appariements de ces données à d'autres panels (données de santé, échantillons produits par les services statistiques).
- b) D'améliorer le repérage des populations concernées par la protection de l'enfance dans les grandes enquêtes statistiques généralistes.
- c) D'exploiter davantage les sources de données existantes, ce qui nécessite de pouvoir allouer des moyens d'études supplémentaires.

2. Place des données administratives dans le dispositif d'observation statistique de la protection de l'enfance

Concernant plus spécifiquement les études longitudinales, dans une logique de suivi des parcours, deux types de sources statistiques pourraient *a priori* être envisagées : soit des panels de données administratives remontées régulièrement (cas du dispositif OLINPE), soit des panels constitués par des enquêtes reconduites dans le temps à intervalle régulier (cas, par exemple, du dispositif SRCV de l'Insee). Les premières ont comme principale limite celle de toutes données administratives, à savoir des informations relativement « pauvres », ne portant que sur les aspects qui font l'objet d'une gestion administrative. Les secondes ont pour limite leur coût très élevé, contraignant souvent à des panels de taille relativement réduite (ne permettant pas, par exemple, de décliner les résultats par territoire) ainsi qu'un problème d'attrition (disparition progressive des individus enquêtés, soit parce qu'ils cessent de répondre, soit par perte du contact suite à un déménagement, etc.)

En pratique, les arguments de coût (dans un contexte très contraint sur les moyens) et le fait que les données déclaratives rendent compte de manière assez biaisée des mesures administratives font que les données administratives sont quasiment indispensables pour envisager un suivi longitudinal des parcours. Les panels par enquêtes, lorsqu'ils sont réalisés, sont généralement adossés à des remontées de données administratives (c'est le cas, par exemple, de l'enquête ELAP de l'Ined, qui prévoit un « suivi passif » par remontée de données des départements, et des panels d'élèves produits par la DEPP).

Du point de vue de la DREES, il est donc nécessaire que des remontées de données des départements sur les mesures d'ASE soient réalisées si l'on souhaite être en mesure de produire des études sur les parcours dans et après la protection de l'enfance. L'éventuelle question de réaliser des enquêtes répétées dans le temps nous semble ne devoir être instruite que dans un second temps, dans la mesure où de telles enquêtes devraient s'appuyer sur des données administratives consolidées¹. Il est en revanche important que les bases statistiques constituées à partir de données administratives puissent servir de bases de sondage pour de telles enquêtes, ce qui implique que ces données permettent une identification des personnes concernées – ce qui n'est, actuellement, pas le cas du dispositif OLINPE, et nécessiterait donc une évolution réglementaire.

Il est à noter que la DREES est arrivée à des conclusions similaires sur les trois autres champs de l'aide sociale, pour lesquels des remontées individuelles régulières de données des conseils départementaux se sont ou sont en cours de mise en place, ainsi que, plus généralement, sur d'autres champs de la protection sociale (retraite et minima sociaux), pour lesquels des remontées de données administratives existent de longue date. En revanche, le rythme de remontée le plus pertinent n'est pas forcément annuel : pour les données sur les personnes âgées (prestations d'APA et d'ASH), par exemple, ou pour les données sur les retraités, le rythme retenu par la DREES est quadriennal, afin de dégager du temps pour les exploitations des données dans le cadre d'études et d'analyses.

3. Responsabilité de la production des données administratives sur l'ASE

La DREES avait alerté, dans une note du 6 mai 2003 signée de sa directrice Mireille Elbaum, sur les risques que représentaient le fait de confier à un observatoire nouvellement créé (à l'époque qualifié « d'observatoire de la maltraitance des enfants ») une mission de production de données statistiques. Les arguments mis en avant étaient les suivants (extraits) : « [...] il s'agit là d'un argument qui milite pour que l'Observatoire ne soit pas directement doté de fonction et de moyens statistiques propres. Par contre, il est donc indispensable que l'Observatoire soit un instrument de pression sur les services producteurs d'information statistique, afin qu'ils remplissent efficacement leurs missions et que l'information recueillie soit de bonne qualité. Par ailleurs, l'expérience montre que la création de petites équipes d'études dans des organismes qui ne sont pas rattachés au monde de la recherche ou aux grandes directions statistiques et d'étude (Inserm, Ined, Insee, etc.) conduit, à terme, à des problèmes de qualité scientifique très difficiles à surmonter. [...] Plutôt qu'un organisme produisant directement, avec des équipes propres, des études et des statistiques, l'Observatoire devrait donc être un organe fédérateur, qui organise la connaissance et la réflexion sur le phénomène de la maltraitance [...] Le modèle pourrait davantage s'inspirer de celui de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale [...] »

¹ Sur le modèle, par exemple, de ce que fait la DREES pour le suivi des bénéficiaires de minima sociaux : un panel statistique a été construit à partir de remontée de données administratives des caisses verseuses, et des enquêtes « Bénéficiaires de minima sociaux » (BMS) sont réalisées régulièrement sur un échantillon des personnes suivies dans le panel.

Les arguments sur les difficultés inhérentes aux structures de petite taille pour des missions de production statistique nous semblent toujours valides. Ces difficultés ne sont propres ni à l'ONPE, ni au domaine de la protection de l'enfance. Quelle que soit la thématique, la complexité des opérations consistant à produire² une base statistique à partir de fichiers administratifs milite pour que celles-ci soit réalisées dans des organismes statistiques de taille suffisante et réalisant déjà des opérations de cette sorte.

Ces remarques générales n'empêchent pas la DREES de travailler en bonne intelligence avec l'ONPE. Elle participe au comité de pilotage du dispositif OLINPE et a échangé avec l'ONPE pour un accès à ces données dans une perspectives d'études, dans le cadre de l'article 7bis de la loi de 1951³. Interrogée sur sa position vis-à-vis d'un éventuel transfert de l'ONPE à la DREES de la mission de produire les données OLINPE, la DREES ne peut toutefois que constater que celui-ci s'inscrirait en toute logique dans ses missions et dans ses compétences, en tant que service statistique ministériel ayant compétence sur le domaine de la protection de l'enfance et en tant qu'organisme produisant déjà depuis une dizaine d'années des remontées de données individuelles des conseils départementaux (depuis 2007 sur l'APA et l'ASH⁴, depuis 2016 sur la PCH⁵, et en cours de préparation sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA).

En pratique, un tel transfert serait aujourd'hui, compte tenu des moyens actuels de la DREES, impossible à moyens constants, tant humains que financiers, ce d'autant plus s'agissant d'une remontée de données annuelle. Au-delà de la remontée des données proprement dite, la mission d'en tirer une base statistique véritablement exploitable implique en effet, à court terme, d'une part de réinterroger la méthodologie (informations remontées, définitions des variables, etc.), ce qui pourrait conduire à revoir les textes réglementaires, et d'autre part de lancer des travaux d'expertise sur les traitements statistiques nécessaires (apurements, imputations, corrections de valeurs aberrantes, pondérations, etc.) Des moyens devraient également être mis sur l'exploitation au niveau départemental et les outils de restitution de résultats aux départements (programmes adaptables diffusés en *open source*, outils de visualisation, etc.)

À titre purement exploratoire, une première estimation des moyens serait la suivante. Celle-ci devrait bien sûr être affinée si le projet d'un transfert se concrétisait :

- Relèvement d'**au moins deux postes** (au moins dans un premier temps) du plafond d'emploi de la DREES, permettant de recruter un chef de projet (statisticien senior, avec un profil de type attaché principal de l'Insee, ou de statisticien ayant déjà quelques années d'expérience dans la production statistique) et un chargé de production statistique. Ce minimum de 2 statisticiens à temps plein semble nécessaire pendant une durée d'au moins 2 ans. Afin de développer les utilisations des données dans une optique d'étude et de recherche, il serait utile de pouvoir recruter, outre les deux statisticiens chargés principalement de la production des données, un chercheur en post-doctorat (profil sociologue, démographe ou économiste). Un tel recrutement (hors plafond d'emploi) représente un coût de 100 000 euros sur deux ans.
- Financement pour le recours à un prestataire de collecte. Le coût est difficile à chiffrer à ce stade, mais on peut définir une fourchette entre 200 000 €/opération (coût budgété pour l'opération RI-insertion, portant sur un nombre relativement limité d'informations, simples à extraire pour les conseils départementaux) et 500 000 €/opération (coût de la dernière opération RI-APA-ASH, portant sur un grand nombre d'informations à extraire).

² La « production » d'une base de données statistique, qu'il s'agisse d'une enquête ou de données administratives, ne se réduit pas à la seule phase de collecte des données. Elle inclut également, en amont, la conception du dispositif et, en aval, les traitements post-collectes (imputations, pondérations, redressements ...), la mise en forme et la diffusion de la base. Les compétences professionnelles du métier de statisticien couvrent toutes ces étapes.

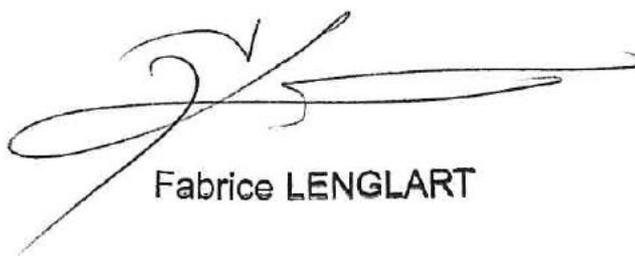
³ https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2019/05/Avis-7bis_2019_1re-reunion_COM_serpu_Drees_1_maj_sign%C3%A9.pdf

⁴ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/open-data/handicap-et-dependance/article/les-donnees-individuelles-apa-ash>

⁵ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/open-data/handicap-et-dependance/article/remontees-individuelles-prestation-de-compensation-du-handicap-aupres-des>

Un tel projet poserait en outre des questions organisationnelles. Un important travail de communication, tant auprès du GIPED que des départements, devrait être mené, et ne pourrait être porté par la DREES seule. L'appui de la DGCS dans la modification des textes réglementaires, et celui de l'ONPE pour la communication institutionnelle autour du projet (en amont) et pour la diffusion et l'animation des groupes d'utilisateurs des données (en aval) seraient nécessaires. En effet, même si la production des données était transférée à la DREES, celle-ci n'en serait pas l'utilisateur unique : les données continueraient d'être mobilisées par les ODPE, dont le réseau reste animé par l'ONPE, et éventuellement par des chercheurs, pour certains dans le cadre de projets financés par le conseil scientifique de l'ONPE.

Le directeur de la recherche,
des études, de l'évaluation et des statistiques

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'F' followed by a long horizontal stroke that ends in a small loop.

Fabrice LENGHART

ANNEXE 4 : Lettre du ministère de l'Europe et des affaires étrangères



Paris, 5 juin 2020

NOTE A L'ATTENTION DE

**MME EMILIE MARQUIS SAMARI
INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES**

**A/S : GOUVERNANCE NATIONALE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE – REMARQUES
DU MEAE**

Référence : FAE n° 2020-0229208

Dans le cadre de vos réflexions sur la gouvernance nationale de la protection de l'enfance, vous aviez bien voulu partager avec nous une note blanche le 6 mai dernier dans laquelle vous nous interrogez sur notre appréciation d'un regroupement de l'adoption nationale et internationale au sein d'un même service, qui serait également en charge de la recherche des origines.

Vous y identifiez en outre deux obstacles à la réforme de l'agence française de l'adoption :

- Risques diplomatiques : l'adoption internationale serait un sujet sensible diplomatiquement et toute modification du statut de l'opérateur public serait de nature à remettre en cause la possibilité d'adopter dans certains pays tiers, avec lesquels la France entretient des relations tendues sur le plan diplomatique ;
- Risques opérationnels relatifs aux accréditations : certains pays pourraient se saisir de l'occasion du changement de statut et de direction de l'opérateur public pour ne pas renouveler l'accréditation.

En réponse, vous voudrez bien trouver ci-après les remarques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

1 – Sur l'adoption internationale et l'avenir de l'agence française de l'adoption (AFA).

Pour mémoire, l'adoption internationale est organisée en France entre :

- une autorité centrale, entité prévue par la convention de la Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale et créée en droit interne par l'article L 148-2 du code de l'action sociale et des familles, qui est logée au ministère de l'Europe et des affaires étrangères – c'est aujourd'hui la « mission de l'adoption internationale (MAI) » de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE).
La MAI conduit des missions de coopération internationale, prépare les décisions du ministre en matière d'habilitation des organismes autorisés pour l'adoption, de suspension ou de reprise des adoptions – comme nous l'avons fait cette année avec Haïti ; elle instruit les visas adoption.
- des opérateurs pour l'adoption, qui accompagnent les candidats à l'adoption. A côté d'entités privées, les organismes agréés pour l'adoption (OAA), l'agence française pour l'adoption (AFA) est l'opérateur public pour l'adoption.

L'AFA opère un quart des adoptions internationales de la France, avec des différences marquées entre pays. Tout en reconnaissant l'utilité d'un opérateur public, notamment pour garantir l'égalité devant l'adoption, notamment pour les candidats à l'adoption célibataires ou couples de même sexe, ce que les OAA ont pu ne pas assurer toujours de manière optimale dans le passé, le MEAE partage pleinement les observations de la cour des comptes sur l'AFA en 2019.

a) Quel que soit le dispositif qui sera mis en place, qu'il préserve l'action d'un opérateur public ou non, il devra prendre en compte l'existence de l'autorité centrale.

Ce point constitue une obligation internationale pour la France.

Compte tenu de la nature diplomatique d'une bonne part des missions de l'autorité centrale (analyse des situations locales, réalisation de démarches diplomatiques), il est pertinent de continuer de loger au ministère de l'Europe et des affaires étrangères l'autorité centrale en matière d'adoption internationale.

A noter que cette mission n'est pas et n'a jamais été assurée par l'AFA – et n'a pas plus vocation à être assurée par un opérateur.

b) S'agissant de la question de l'opérateur public, l'essentiel est de préserver une capacité à opérer localement, que ce soit à travers une entité publique ou à travers des entités privées (les organismes agréés pour l'adoption assurent aujourd'hui, certes avec des différences marquées selon les territoires les trois quarts des adoptions réalisées à l'international).

Dans l'hypothèse où l'activité de l'AFA ne serait pas transférée à un nouvel acteur public (on peut d'ailleurs s'interroger sur l'avantage en termes d'efficacité du remplacement par un organisme au champ plus large -protection de l'enfance- et à la taille accrue), un pilotage renforcé des acteurs associatifs serait nécessaire, pour garantir l'égalité des droits de candidats à l'adoption.

Le MEAE analyse de son côté actuellement les modalités d'un renforcement de l'action de la MAI en la matière.

c) Sur la période de transition en cas de suppression de l'AFA et quels que soient les scénarios de transfert :

Au plan opérationnel, le temps pour obtenir les accréditations des pays auprès desquels l'AFA opère actuellement et auprès desquels des démarches d'explication seront nécessaires, pourra être long. Dans certains pays, ce délai pourra excéder un an (Burkina Faso, Inde, Madagascar, Mexique, Russie) voire aller jusqu'à 5 ans au Vietnam.

Le positionnement de l'AFA étant divers selon les pays, les conséquences de son retrait seraient également diverses : là où elle est l'unique opérateur (Pérou, Lettonie, Portugal, Albanie, Roumanie, Mali), seuls la Roumanie et le Mali pourraient éventuellement poser une difficulté quant aux familles essentiellement binationales qui adoptent ; cependant, le nombre de cas se situe entre 5 et 7 par pays en 2019, les autres pays ne pratiquant plus d'adoption ou ne représentant que des chiffres inférieurs. Dans les pays où elle opère aux côtés d'autres organismes agréés, mais en ayant une position dominante (Chine, Philippines, Colombie, Russie, Bulgarie où entre 50 et une centaine d'adoptions sont en cours, et Togo moins d'une dizaine), l'arrêt des activités de l'AFA entraînerait une chute des adoptions dans ces pays. Celle-ci pourrait être temporaire sous réserve qu'il y ait bien un transfert des dossiers en cours de l'agence vers des opérateurs privés.

Il conviendrait donc de ménager une période transitoire, pendant laquelle il s'agirait d'inciter les organismes agréés existant à accroître leur capacité à agir pour se substituer, dans la période considérée, à l'opérateur public. En parallèle, il faudra pouvoir assumer politiquement que, de façon transitoire, des adoptions en provenance de certains pays soient réduites.

Pendant ce temps, il est probable que les adoptions (y compris celles en cours) soient bloquées à moins que la personnalité morale de l'AFA ne soit préservée durant une période transitoire ou que des OAA ne puissent rapidement se substituer à elles.

d) En matière de recherche des origines :

La MAI assume déjà des compétences en matière de recherche des origines dans les pays d'origine des enfants adoptés à l'étranger.

Les opérateurs privés, comme l'AFA d'ailleurs, assument également et parfois même accompagnent les adoptés, dont ils ont assuré l'adoption, dans la recherche de leurs parents de naissance. La création d'un nouvel intervenant ne semble pas nécessaire.

En conclusion, un coup d'arrêt porté à l'existence de l'AFA ne constituera pas de risque diplomatique et ne semble pas porteur d'un risque opérationnel durable.

2 – S'agissant de l'activité de protection des mineurs et de la famille exercée par le MEAE

Le MEAE opère également en matière de protection de l'enfance, notamment :

- au titre de l'exercice de la protection consulaire (prévue par la convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963), notamment s'agissant des cas de protection de mineurs en danger et de lutte contre les mariages forcés ;

- en matière de déplacement illicites d'enfants, en lien, pour certains pays, avec le ministère de la Justice, autorité centrale en la matière ;
- indirectement en matière de recouvrement de créances alimentaires, en tant qu'autorité centrale.

Une mission de la DFAE est chargée de cette politique et du pilotage du réseau consulaire sous cet aspect.

S'agissant de la recommandation, portée notamment par la cour de comptes, de désigner au plan local en matière de protection de l'enfance, un interlocuteur unique de l'Etat pour les conseils départementaux, chargé de coordonner les différents services déconcentrés) : les difficultés d'exercice pour le MEAE n'ont qu'en partie trait à des difficultés internes au dispositif français puisqu'elles sont liées à l'exercice de cette mission sur le territoire d'Etats souverains et aux différences entre notre droit et le droit applicable localement, et aux représentations culturelles qui y sont liées (par exemple, au Japon, la conception même de l'autorité parentale est différent de la nôtre et de ce fait, après une séparation, de nombreux parents français n'ont plus accès à leurs enfants). C'est le plus souvent dans le dialogue diplomatique que l'on peut chercher à résoudre ces difficultés.

De ce fait, la mise en place d'intermédiations supplémentaires (par exemple entre le MEAE et les conseils départementaux) ne pourrait être utile que si cette intermédiation était en capacité d'avoir une valeur ajoutée effective au plan opérationnel (surcroit de coopération, fluidité entre acteurs français) ; à défaut, elle pourrait même s'avérer contre-productive./.

LAURENCE HAGUENAUER



ANNEXE 5 : La protection de l'enfance, approche internationale

Dans un contexte de pandémie liée au COVID 19, la mission n'a pas pu mener à terme ses investigations relatives aux comparaisons internationales. Ses ambitions initiales comportaient un focus plus particulier sur la Belgique et le Québec. Seul le deuxième volet a pu être développé, et sur la seule base d'éléments recueillis sur internet.

En complément, la mission a donc choisi de présenter une brève synthèse d'autres travaux de comparaison réalisés par le passé.

1 Les analyses antérieures des systèmes de protection de protection de l'enfance montrent des convergences

Plusieurs travaux d'analyse des systèmes de protection de l'enfance ont récemment été conduits :

- Rapport l'IGAS/IGJ « Modernisation de l'action publique (MAP) - Mission d'évaluation de la gouvernance de la protection de l'enfance - Tome 2 - Systèmes de protection de l'enfance en Allemagne, en Belgique, au Canada, en Espagne, au Portugal et au Royaume-Uni » juillet 2014 ;
- Les analyses des conseillers aux affaires sociales d'Allemagne, d'Espagne et du Québec à l'automne 2019 à la demande de la DAEI.

Dans l'ensemble des pays, les familles et les enfants sont pris en charge en proximité, l'organisation globale de la protection étant cependant fortement influencée par le fédéralisme de certains Etats.

Les collectivités locales sont le plus souvent les cheffes de file, même si certains pays en assurent un pilotage national via des commissions spécialisées sur la protection des enfants et des jeunes : l'Allemagne, l'Espagne ou le Royaume-Uni fixent par exemple des orientations nationales. D'autres pays laissent une liberté pleine et entière aux collectivités comme au Canada même si l'Etat fédéral définit les plans stratégiques et le volet pénal de la protection de l'enfance.

Le financement de cette politique est assuré principalement par les collectivités sauf au Portugal. Dans ce pays, le financement national est assuré via un système de sécurité sociale.

Sont concernés par cette politique les familles et les jeunes jusqu'à leur majorité voire jusqu'à l'âge de 21 ans comme en Espagne ou au Portugal.

Comme en France, outre les administrations publiques, des intervenants privés sont présents. En revanche, à la différence de l'organisation française, l'intervention du juge est subsidiaire. Ce dernier, sauf en cas d'infraction à la législation pénale ou de décisions relatives à l'exercice de l'autorité parentale, statue essentiellement en cas de désaccord entre les services sociaux et les familles ou les enfants.

Le maintien de l'enfant dans son milieu familial est une priorité largement partagée.

L'outillage (guide plus ou moins indicatif, statistiques) émane d'autorités variées (autorité locales, nationales avec parfois une implication forte des professionnels).

La politique de la protection de l'enfance donne lieu à un rapport annuel localement ou au niveau national, voire devant le Parlement comme au Portugal ou ponctuellement devant les institutions comme au Royaume-Uni.

Enfin, les travaux des conseillers aux affaires sociales montrent que les mesures de prévention cherchent à amplifier l'assistance aux parents et aux enfants ainsi qu'à renforcer la coopération des différents acteurs.

2 Un changement global en cours, l'exemple du Québec

Du fait des profonds questionnements qui traversent actuellement le système de protection de l'enfance québécois, il est apparu intéressant à la mission de présenter plus en détails la réflexion en cours.

2.1 Le système de protection de l'enfance repose sur une loi de 1977 et un personnage central, le directeur de la protection de la jeunesse

Au Québec, le système de protection de l'enfance est défini par une loi provinciale de 1977 qui a fait l'objet de plusieurs révisions à la lumière des nouvelles connaissances sur le développement des enfants et de l'évolution des pratiques en matière d'intervention sociale.

Le système de la protection de l'enfance repose localement sur un maître l'œuvre, le directeur de la protection de la jeunesse, chargé de l'application de la loi sur la protection de la jeunesse dans sa région. Il exerce ses fonctions au sein d'un centre intégré de santé et de services sociaux ou d'un centre intégré universitaire de santé et de services sociaux.

Ses missions sont très larges et sont ainsi définies par la loi : « *La direction de la protection de la jeunesse a pour mission d'offrir aux enfants et aux adolescents, ainsi qu'à leurs parents et à leurs proches, des services spécialisés qui visent notamment à assurer leur protection, à favoriser leur responsabilisation, à clarifier leur projet de vie et à réaliser leur projet d'adoption* ».

Ainsi, le directeur de la protection de la jeunesse participe aux actions de prévention, décide de l'orientation, met en œuvre les mesures de protection et assure le suivi de la situation de l'enfant et de sa famille. Il dirige des intervenants en charge de procéder à l'analyse de la situation de l'enfant et met en place un travail partenarial dense en interne et en externe.

Le directeur de la protection de la jeunesse a également en charge l'adoption, qu'elle soit nationale ou internationale.

2.2 Le système actuel connaît une crise profonde, interrogeant sa structuration

A la suite du décès d'un enfant en avril 2019, le gouvernement du Québec s'est engagé à entreprendre une réflexion globale et a créé pour ce faire une **commission spéciale sur les droits des enfants et de la protection de la jeunesse** dès mai 2019. En effet, des inquiétudes sérieuses ont alors été émises quant à l'état du système de protection de la jeunesse et au soutien offert aux enfants et familles en état de vulnérabilité.

2.2.1 Le gouvernement du Québec a créé une commission *ad hoc* pour revisiter sa politique de protection de l'enfance

La réflexion provinciale repose sur une commission créée spécifiquement par une pluralité de ministères : santé, justice, famille, éducation, sécurité publique.

La commission dispose d'un mandat large concernant l'organisation et le financement des services de protection de la jeunesse, l'évolution des conditions d'exercice et des pratiques cliniques des intervenants, la qualité des prestations et leur adaptation aux besoins des enfants et des familles. Cette commission doit également s'intéresser au rôle et aux responsabilités des réseaux publics (santé et services sociaux, éducation, sécurité publique, justice, famille) et leurs partenaires contribuant au bien-être des enfants dans l'optique d'améliorer la prise en charge collective des enfants. La mission de la commission porte en outre sur l'organisation et de fonctionnement des tribunaux ainsi que sur le cadre législatif – notamment la loi sur la protection de la jeunesse - et son application.

A travers la mise en place de cette commission, il se n'agit pas de répondre à une problématique particulière mais de procéder à un examen global de la protection de l'enfance.

2.2.2 La commission a fait le choix d'un travail transparent et accessible à tous

La commission a fait le choix de prendre en considération le point de vue et les recommandations d'individus, d'organisations et d'experts d'horizons variés. Elle a pour cela mis en place différentes méthodes de consultation : audiences publiques ou à huis clos, possibilité de partager son histoire par courriel, par téléphone, ou de transmettre un mémoire, etc. De plus, elle a organisé, début 2020, 42 forums participatifs dans les 17 régions administratives du Québec destinés aux citoyens et aux professionnels travaillant au quotidien auprès des enfants et des jeunes.

A travers un site dédié¹¹⁴, la commission publie son planning de travail et a organisé des forums accessibles aux familles et citoyens ainsi qu'aux professionnels. Les documents remis sont publiés et les auditions filmées sauf demande contraire des témoins pour un motif sérieux.

Cette commission doit soumettre son rapport et ses recommandations au gouvernement au plus tard le 30 novembre 2020, mais les premières conclusions des 42 forums organisés par la commission ont d'ores et déjà été rendues publiques en mai 2020. Elles sont ainsi résumées par la commission :

¹¹⁴ <https://www.csdepj.gouv.qc.ca/accueil/>

Réflexions des participant(e)s sur les grands principes en matière de protection de la jeunesse

* Toutes ces réflexions ont été mentionnées dans la majorité des régions du Québec, soit dans au moins 9 régions sur 17. À moins de spécification entre parenthèses, les constats sont communs aux citoyen(ne)s et aux professionnel(le)s.

- L'intérêt de l'enfant laisse place à trop d'interprétation des personnes responsables du dossier (constat spécifique aux citoyen(ne)s).
- Le manque de ressources et la surcharge de travail rendent difficile le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.
- L'intérêt de l'enfant surpasse tous les autres principes.
- Les parents ont besoin de plus d'accompagnement pour participer adéquatement au processus d'intervention auprès des enfants.
- Il existe un lien direct entre les problématiques liées aux familles d'accueil et l'instabilité dans le parcours des enfants, notamment à cause des multiples transferts et de la pénurie de familles d'accueil.
- Il est important de considérer le point de vue de l'enfant à tout âge afin de valoriser ses expériences et d'améliorer les stratégies d'intervention.
- Les droits des parents l'emportent souvent, en pratique, sur l'intérêt de l'enfant (constat spécifique aux professionnel(le)s).
- La définition de l'intérêt de l'enfant est insatisfaisante et floue, notamment à cause de la tension entre les notions de développement et de sécurité.
- La confidentialité de l'enfant est un obstacle au partage d'information et freine la concertation des services impliqués.
- Le roulement de personnel, qui découle lui-même de conditions de travail difficiles, est le facteur le plus nuisible au besoin de stabilité de l'enfant.
- Il est important de prendre en compte le bagage culturel des familles nouvellement arrivées dans les interventions en protection de la jeunesse.
- Dans le parcours des enfants, la multiplication des délais administratifs, de traitement et d'obtention des services, nuit au respect du principe de notion de temps, qui n'est pas la même pour tous les enfants.

2.3 Les principales critiques émises concernant la gouvernance et l'organisation administrative de la protection de l'enfance au Québec

La gouvernance et l'organisation des services en charge de la protection de l'enfance font aujourd'hui l'objet de vives critiques.

Le rapprochement entre services de santé et services sociaux s'est opéré suite à la loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales de 2015. Cette réforme a notamment fait passer le nombre d'établissements de 182 à 34, parmi lesquels figurent les 22 centres intégrés de santé et de services sociaux ou centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux en charge de la protection de l'enfance.

La principale critique émise à ce sujet est le poids prédominant des services de santé dans ce système, nuisant à l'intervention des services sociaux. De plus, concernant plus spécifiquement la protection de l'enfance, une certaine perte de sens et de spécialisation a entraîné des difficultés dans l'exercice des pratiques professionnelles des personnes en charge de la protection de l'enfance.

Dans la majorité des régions du Québec, soit dans au moins 9 régions sur 17, voici ce que les participants ont dit sur...

Enjeu 1 : La gouvernance et les conditions de pratique	
Constat récurrent des citoyen(ne)s	Constat(s) récurrent(s) des professionnel(le)s
<i>Aucun constat majeur commun à 9 régions minimum.¹</i>	<ul style="list-style-type: none"> • La spécificité du travail en protection de la jeunesse doit s'accompagner d'une meilleure rémunération globale. • Une meilleure reconnaissance de l'expertise professionnelle des intervenant(e)s est souhaitée. • Il y a un besoin d'être mieux encadré(e)s, en particulier lors de l'entrée en poste.
Constats récurrents communs aux citoyen(ne)s et aux professionnel(le)s	
<ul style="list-style-type: none"> • La charge de travail des intervenant(e)s en protection de la jeunesse devrait être diminuée ou adaptée selon les besoins de la clientèle. • Il faut une meilleure concertation des services impliqués. • La protection de la jeunesse doit retrouver son autonomie face à l'appareil médical. • Il faut une plus grande reconnaissance de la spécialisation des intervenant(e)s. 	
Parmi les pistes de solution les plus récurrentes évoquées	
<ul style="list-style-type: none"> • Diminuer le nombre de cas par intervenant(e) et pondérer les charges de cas en fonction de l'intensité des besoins des familles et du territoire. • Augmenter le nombre d'agent(e)s administratif(-ve)s, pour effectuer des tâches logistiques (appels, visites supervisées, transports). • Augmenter la rémunération directe des employé(e)s en protection de la jeunesse, octroyer plus de congés et de vacances et revoir leurs conditions d'exercice. • Privilégier les évaluations qualitatives plutôt que quantitatives des employé(e)s. • Remettre en place les Tables de concertation régionales et l'Association des centres jeunesse du Québec. • Former et intégrer des agent(e)s de liaison ou intervenant(e)s pivots entre les services publics et les organismes communautaires. • Bonifier l'offre de formations et revoir le processus de formation à l'embauche. • Créer un programme universitaire spécialisé en protection de la jeunesse. • Accompagner et parrainer les nouveaux(-velles) intervenant(e)s par des employé(e)s plus expérimenté(e)s, notamment des personnes préretraitées. 	

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Ministère des solidarités et de la santé

Cabinet du Secrétaire d'Etat chargé de la protection de l'enfance

Mme Aude MUSCATELLI, directrice de cabinet

M. Maxime BOIDIN, conseiller

Mme Baltis MEJANES, conseillère en charge du suivi de l'exécution des réformes, des questions de santé de l'enfant et du soutien à la parentalité

Direction générale de la cohésion sociale

Mme Virginie LASSERRE, directrice générale

Mme Cécile TAGLIANA, cheffe du service des politiques sociales et médico-sociales, adjointe à la directrice générale

M. Jean-François MEIRA, adjoint à la sous-direction enfance et famille

Mme Emilie BARREAU, cheffe du bureau de l'enfance et de l'adolescence

DREES

M. Fabrice LENGART, directeur

M. Patrick AUBERT, sous-directeur

Mme Isabelle LEROUX, cheffe de bureau

Direction des affaires juridiques

M. Emmanuel VERNIER, chef de service

Ministère des affaires étrangères

Direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire

Mme Laurence HAGUENAUER, directrice des Français de l'étranger et de l'administration consulaire

M. Sylvain RIQUIER, directeur adjoint des Français de l'étranger et de l'administration consulaire

M. Denis BARBET, chef de la Mission de l'Adoption Internationale

Mme Gaëlle PARIS-MULLER, magistrate, adjointe au chef de la Mission de l'Adoption Internationale

Ministère de la justice

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Mme Muriel EGLIN, sous-directrice de la DPJJ, en charge des missions de protection judiciaire et d'éducation

Mme Frédérique BOTELLA, adjointe à la sous-directrice

Magistrats de la jeunesse

M. Laurent GEBLER, président de l'association française des magistrats de la jeunesse
Mme Kim REUFLET, vice-présidente, juge coordonnatrice au tribunal de Nantes

Ministère de l'Intérieur

Direction générale des collectivités locales

M. Stanislas BOURRON, directeur général
M. Stéphane BRUNOT, directeur général adjoint
Mme Isabelle DORLIAT-POUZET, cheffe du bureau des services publics locaux

Association des départements de France (ADF)

M. Jean-Michel RAPINAT, directeur délégué chargé des politiques sociales

Groupement d'intérêt public « enfance en danger » (GIPED)

Mme Michèle BERTHY, présidente
Mme Violaine BLAIN, directrice générale
M. Jérôme VICENTE, directeur administratif et financier
Mme Agnès GINDT-DUCROS, directrice de l'ONPE
M. Pascal VIGNERON, directeur du SNATED
Mme Martine BROUSSE, présidente de la Voix de l'Enfant, vice-présidente du bureau du GIPED
Mme Anne-Sylvie SOUDOPLATOFF, ancienne directrice, en charge de la préfiguration AFA/GIPED

Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)

M. Georges LABAZEE, vice-président
M. David HERLICOVIEZ, secrétaire général
Mme Michèle CREOFF, ancienne vice-présidente
Mme Marie DERRAIN, ancienne secrétaire générale

Membres du bureau du CNPE :

Mme Isabelle SANTIAGO, vice-présidente en charge de la délégation prévention et protection de l'enfance et de l'adolescence du conseil départemental du Val-de-Marne
Mme Fabienne PADOVANI, vice-présidente aux familles et à la protection de l'enfance du conseil départemental de Loire Atlantique
Mme Muriel EGLIN, sous-directrice de la DPJJ
Mme Anne-France GERMAIN, cheffe du bureau des partenaires institutionnels et des territoires de la DPJJ
M. Jean-François MEIRA, adjoint à la sous-direction enfance et famille à la DGCS
Mme Violaine BLAIN, directrice générale du GIPED
Mme Agnès GINDT-DUCROS, directrice de l'ONPE
Mme Charlotte GIRAULT, directrice générale de l'AFA

M. Jean-Pierre ROSENCZVEIG, président de la Commission Enfances, Jeunesses et Familles de l'UNIOPSS

Mme Kathy LEMOIGN, représentante de l'UNIOPSS

Mme Josiane BIGOT, présidente de la CNAPE

Mme Mylène ARMANDO, administratrice de l'UNAF

M. Jean-Marie MULLER, président de la FNADEPAPE

M. Vladia CHARCELLAY, directeur Enfance Famille du conseil départemental du Maine-et-Loire, membre de l'ANDEF

Mme Marie-Françoise BELLE VAN THONG, administratrice territoriale de l'ANDASS

Mme Emmanuelle AJONC, personnalité qualifiée, vice-présidente chargée de la promotion de la santé et protection de l'enfance du conseil départemental de la Gironde

Agence française de l'adoption (AFA)

Mme Joëlle VOISIN, présidente

Mme Charlotte GIRAULT, directrice générale

Mme Christine DU REAU, cheffe de service information et accompagnement

Mme Florence MARFAING, cheffe du service international

M. Eric ROUYEZ, chef du service administratif

Conseil national d'accès aux origines personnelles (CNAOP)

Mme Huguette MAUSS, présidente

M. Jean-Pierre BOURELY, secrétaire général

Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)

Mme Sylviane GIAMPINO, présidente du Conseil de l'enfance et de l'adolescence

Mme Frédérique CHAVE, secrétaire générale adjointe

Défenseur des droits

Mme Geneviève AVENARD, défenseure des enfants, adjointe, vice-présidente du collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant

Mme Marie LIEBERHERR, cheffe du pôle défense des droits de l'enfant

Mme Claudine JACOB, directrice du département protection des droits – affaires judiciaires

Comité interministériel du handicap

Mme Céline POULET, secrétaire générale

Mme Marina DROBI, chargée de projet au secrétariat général

Associations

Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles (ANDASS)

M. Jean-Paul RAYMOND, président
M. Pierre STECKER, administrateur

Observatoire national de l'action sociale (ODAS)

M. Jean-Louis SANCHEZ, délégué général
M. Didier LESUEUR, directeur général
Mme Claudine PADIEU, directrice scientifique

Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE)

Mme Fabienne QUIRIAU, directrice générale
Mme Audrey PALLEZ, responsable du pôle protection de l'enfance

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

M. Jérôme VOITURIEZ, directeur général de l'UNIOPSS
Mme Marie LAMBERT-MUYARD, conseillère technique enfance, famille, jeunesse

Fédération nationale des Associations Départementales d'Entraide des Personnes Accueillies en Protection de l'Enfance (FNADEPAPE)

M. Jean-Marie MULLER, président

Organisation nationale des éducateurs spécialisés (ONES)

M. Jean-Marie VAUCHEZ, président

Associations de parents adoptants

Mme Nathalie PARENT, présidente d'Enfance et familles d'adoption (EFA)
Mme Anne ROYAL, secrétaire générale d'Enfance et familles d'adoption (EFA)
Mme Marie GARIDOU, membre du Conseil d'administration du Mouvement pour l'Adoption Sans Frontières (MASF) et présidente de l'APAER (association des parents ayant adopté en Russie)
Mme Marie-Christine LE BOURSICOT, membre du Conseil d'administration du Mouvement pour l'Adoption Sans Frontières (MASF), ancienne secrétaire générale du CNAOP
M. Jacques CHOMILIER, président du comité des experts et président de l'association des parents ayant adopté en Colombie (APAEC)
M. Marc LASSERRE, président du MASF et membre de l'association des parents ayant adopté au Guatemala (APAEG)

Organismes de formation

CNFPT

M. Franck PERINET, directeur général adjoint et directeur de l'INET de Strasbourg

Mme Marion LEROUX, directrice de l'INSET d'Angers

Mme Nathalie ROBICHON, responsable du service des pôles de compétences solidarité, cohésion sociale, enfance et santé

Idéal connaissances

M. Philippe BOYER, président d'IdéalCo

M. Rémi PIALAT, responsable Club ASE, du Club Petite Enfance et du pôle Action Sociale

Mme Inès BEKKAOUI, en charge des communautés professionnelles

Personnalités qualifiées

Mme Michelle MEUNIER, sénatrice

Mme Laurence ROSSIGNOL, sénatrice

Personnes ressources

IGAS

Mission GIPED : Stéphanie FILLION, Jean-Robert JOURDAN, Thierry LECONTE

Mission adoption Seine Maritime : Christine BRANCHU, Pierre ABALLEA, Fadéla AMARA

Bénédicte JACQUEY-VASQUEZ

Adeline ROUZIER-DEROUBAIX

Jean-Philippe VINQUANT

Daniel LENOIR

Anne BURSTIN

Geneviève GUEYDAN

Pierre NAVES

Cour des comptes

Mme Caroline REGIS, conseillère maître

Mme Maia ROHNER, rapporteure extérieure

M. Franck HERVIO, conseiller référendaire

M. Michel ANRIJS, auditeur

Déplacements : Val-de-Marne

Conseil départemental

Mme Isabelle SANTIAGO, vice-présidente en charge de la délégation prévention et protection de l'enfance et de l'adolescence, et prévention spécialisée

M. Eric SIGNARBIEUX, directeur du pôle enfance et solidarités

M. Fabien FEUILLADE, directeur de la protection de l'enfance et de la jeunesse
M. Valentin SAUMIER, directeur adjoint de la protection de l'enfance et de la jeunesse
Mme Célia GUENOUN, responsable de la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP)
Mme Céline GOMES, responsable des foyers de l'enfance
M. Patrick LUDIER, responsable de l'accueil familial

Services de l'Etat

M. Raymond LE DEUN, préfet
M. Jean-Philippe GUILLOTON, directeur départemental de la cohésion sociale
Mme Karima HALLAL, cheffe de service, pôle politiques sociales
Mme Célia CLEMENT-DEMANGE, adjointe à la cheffe de service, tutrice (par délégation) des pupilles de l'Etat

Justice

M. Eric BIENKO VEL BIENEK, président du tribunal
M. Fabien DUPUIS, juge coordonnateur des juges pour enfants

Conseil de famille des pupilles de l'Etat

Mme Françoise LUBEIGT, personnalité qualifiée
Mme Diana FURNISS, représentante d'Enfance et Famille d'Adoption (EFA) 94
Mme Anne-Solène TAILLARDAT, représentante de l'ADEPAPE (association Repairs 94)

Associations

M. Bruno ZILBERG, directeur général de Cithéa
Mme Fatima BENNOUKH, directrice territoriale du Val-de-Marne
Mme Nathalie LAGIER, directrice régionale adjointe des Apprentis d'Auteuil

SIGLES UTILISÉS

ADF : assemblée des départements de France

AFA : agence française de l'adoption

AEMO : action éducative en milieu ouvert

ANDASS : association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles

APAER : association des parents adoptants en Russie

ARS : agences régionales de santé

ASE : aide sociale à l'enfance

BDNA : base de données nationale des agréments en vue d'adoption

CAF : caisse d'allocations familiales

CASF : code de l'action sociale et des familles

CESSEC : commission d'évaluation de la situation et du statut des enfants confiés

CFPE : conseil de famille des pupilles de l'Etat

CIH : comité interministériel du handicap

CNAOP : conseil national pour l'accès aux origines personnelles

CNCPH : conseil national consultatif des personnes handicapées

CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale

CNPE : conseil national de la protection de l'enfance

CNSA : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

CPAM : caisse primaire d'assurance maladie

COG : conventions d'objectifs et de gestion

COP : convention d'objectifs pluriannuelle

COVID 19 : coronavirus disease apparue en 2019

CREAI : centres régionaux d'études d'actions et d'informations, en faveur des personnes en situation de vulnérabilité

CRIP : cellule de recueil des informations préoccupantes

DAJ : direction des affaires juridiques

DDCS : direction départementale de la cohésion sociale

DDI : direction départementale interministérielle

DGCS : direction générale de la cohésion sociale

DIRECCTE : direction régionale des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et des entreprises

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

EFA : Enfance et Familles d'Adoption

ETP : équivalent temps plein

ETPT : équivalent temps plein annuel travaillé

GIP : groupement d'intérêt public

GIPEP : groupement d'intérêt public l'enfance en danger

HAS : haute autorité de santé

HCFEA : haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

IGAENIR : inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

IGAS : inspection générale des affaires générales

IGEN : inspection générale de l'éducation nationale

IGJ : inspection générale de la justice

INED : institut national d'études démographiques

INSEE : institut national de la statistique et des études économiques

IP : information préoccupante

MAI : mission pour l'adoption internationale

MIE : mineur isolé étranger

MNA : mineur non accompagné

MDPH : maison départementale des personnes handicapées

MASF : Mouvement pour l'adoption sans frontières

OAA : organisme autorisé pour l'adoption

ODAS : observatoire nationale de l'action nationale

ODPE : observatoire départemental de protection de l'enfance

OLINPE : observation longitudinale, individuelle et nationale en protection de l'enfance

ONED : observatoire national de l'enfance en danger

ONPE : observatoire national de la protection de l'enfance

OTE : organisation territoriale de l'Etat

PAP : projet annuel de performance

PJJ : protection judiciaire de la jeunesse

PMI : protection maternelle et infantile

PPE : projet pour l'enfant

PRS : plan régional de santé

SNATED : service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger

SNATEM : service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger