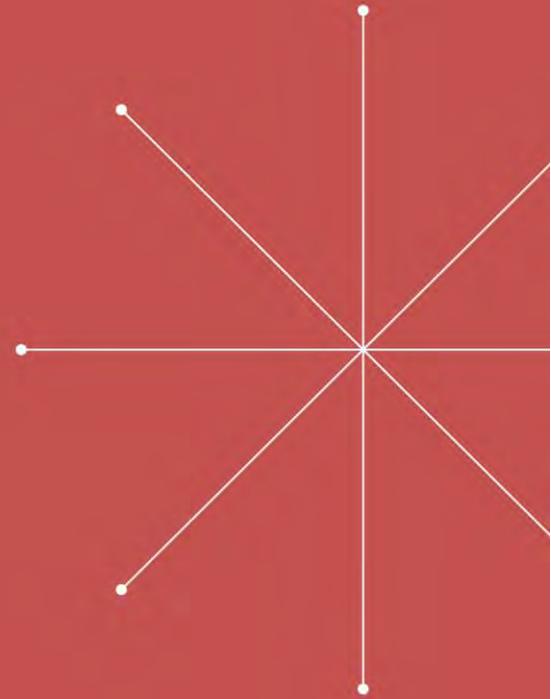


Etude comparative sur les grandes tendances de la protection de l'enfance



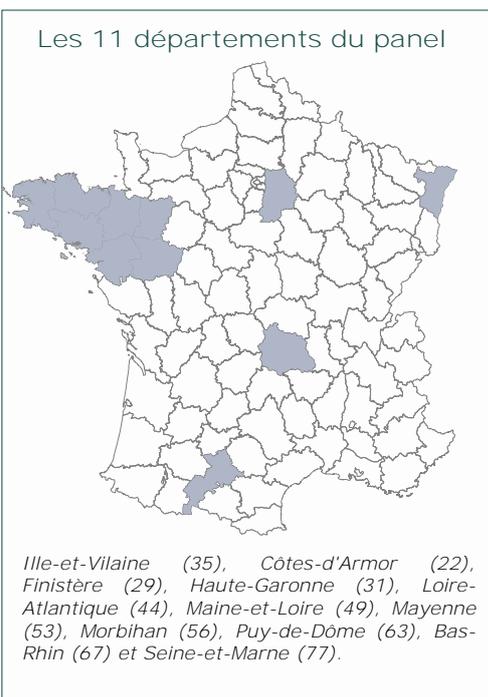
Conseil départemental
d'Ile-et-Vilaine

Synthèse d'étude

1. Le contexte de l'étude et la méthodologie

La **politique de la protection de l'enfance, compétence décentralisée** et dont le chef de filât est exercé par les conseils départementaux, peut être particulièrement complexe à appréhender. La grande diversité des organisations départementales, la nature éminemment partenariale de cette politique, la diversification accrue **de l'offre d'accompagnement ainsi que l'absence d'un appareil statistique** pleinement partagé sont autant de facteurs qui rendent particulièrement difficile la comparaison des tendances ASE entre différents territoires. Et, **in fine, celle d'un travail** sur les facteurs pouvant les éclairer¹. **C'est dans ce contexte que le Département d'Ille-et-Vilaine a souhaité lancer une étude comparative.**

La réalisation de l'étude se fonde sur deux modules méthodologiques complémentaires. Une phase de recueil de données quantitatives **a d'abord été menée** auprès de 11 départements². Nous avons ainsi sélectionné une **quinzaine d'indicateurs** sur les 7 dernières années (2012 à 2018). Un des défis de ce travail reposait sur le fait de **pouvoir s'appuyer sur des indicateurs dont le périmètre soit** identique **d'un département à l'autre**. Nous nous sommes donc principalement appuyés sur les indicateurs déjà remontés à la Direction Recherche Etudes et Statistiques (DREES) dans le cadre de son enquête Aide Sociale menée annuellement auprès de tous les départements³. Grâce à un entretien approfondi avec chacun des responsables de la remontée de ces données



(interlocuteur **de l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance** ou responsable de **système d'information** selon les territoires), nous avons harmonisé le périmètre des indicateurs lorsque cela était possible⁴. Nous avons de plus demandé aux départements de fournir quelques indicateurs **ad hoc** (profil du public accueilli, données de pilotage du dispositif et moyens humains). **L'étude s'est** poursuivie par une journée de rencontre dans 9 départements. **L'objectif était de** présenter à nos interlocuteurs un portrait statistique des tendances ASE de leur département (au regard de celles du panel) afin de les faire réagir sur les facteurs pouvant expliquer ces évolutions. Au total, **plus d'une cinquantaine d'interlocuteurs** occupant une diversité de fonctions (Directeur Général de service, Directeur Enfance Famille, cadre ASE et référent éducatif notamment) ont été interrogés. **A la demande du département d'Ille-et-Vilaine, une hypothèse a plus particulièrement été creusée : l'impact du** modèle organisationnel et des processus décisionnels sur le taux de placement observé.

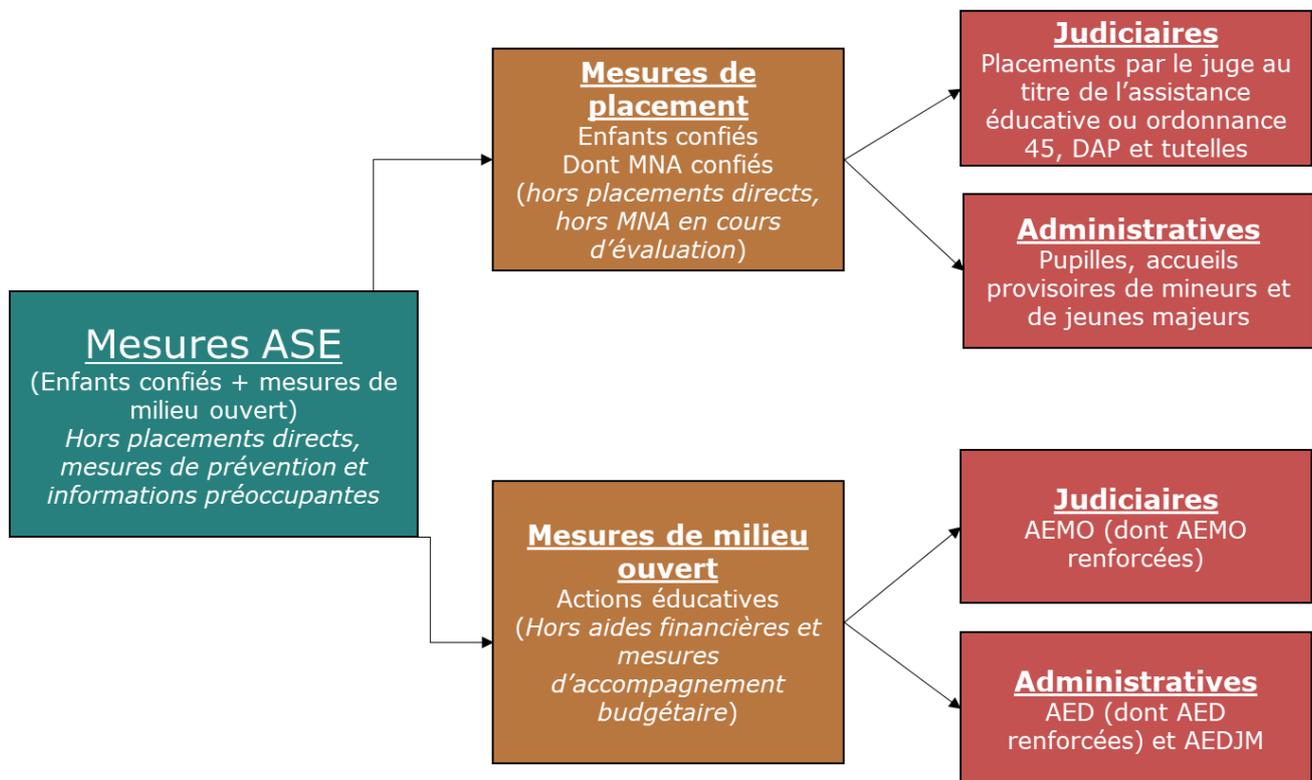
¹ Ces constats sont déjà énoncés dans le rapport thématique de la Cour des Comptes datant de 2009 sur la **Protection de l'enfance**, et de façon plus récente dans le rapport Dulin, Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance, CESE, qui date de juin 2018.

² Le panel choisi reposait sur deux principaux critères : **la proximité géographique avec le département d'Ille-et-Vilaine et/ou des indicateurs sociodémographiques** concernant les jeunes qui soient proches.

³ Enquête « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale » de la DREES (années 2012 à 2018).

⁴ **Certaines données n'ont pas pu être utilisées car elles étaient collectées de manière trop disparate entre départements et nous ne disposons pas des moyens de les harmoniser a posteriori. Il s'agit notamment des données concernant les informations préoccupantes (IP) ainsi que des mesures de prévention (type TISF, aides financières) ou encore des accueils de jour.**

Périmètre des indicateurs utilisés¹



Les différentes mesures de protection de l'enfance sont définies aux articles L 222-1 à L-222 du Code d'action sociale et des familles (Casf). Nous avons choisi de présenter les données portant sur le stock de mesures au 31 décembre de chaque année (1 mesure = 1 jeune) plutôt que des données de flux, celles-ci étant jugées moins fiables par les départements participants.

- Par mesure ASE, nous entendons les mesures de placement plus les mesures de milieu ouvert, en excluant les mesures préventives (technicien de l'intervention sociale et familiale - TISF, aide financière, accueil de jour) ainsi que informations préoccupantes et les placements directs par le juge (enfants confiés au conseil départemental uniquement)

- Par mesure de placement, nous entendons tout enfant confié au département bénéficiant d'une mesure judiciaire (hors placement direct) ou administrative. Sont également comptabilisés les jeunes majeurs de 18 à 21 ans bénéficiant d'un hébergement financé par l'ASE (accueil provisoire jeune majeur - APJM) et les Mineurs non accompagnés (MNA), sauf mention contraire.

- Par mesure de milieu ouvert, nous entendons tout enfant bénéficiant d'une mesure éducative à domicile administrative (Accompagnement Educatif à Domicile - AED) ou judiciaire (Action Éducative en Milieu Ouvert - AEMO). Sont également comptabilisés les jeunes majeurs bénéficiant d'une aide (éducative et/ou financière) mais sans hébergement financé par l'ASE (aide éducative à domicile jeune majeur - AEDJM).

Points de vigilance : - Le département de Seine-et-Marne n'a pas été en mesure de transmettre à temps les données correspondant à l'année 2018 en raison du calendrier de l'étude. Ces données pourront être intégrées a posteriori dans un nouveau document.

- Il n'a malheureusement pas été possible de comptabiliser à part certaines mesures (type placement à domicile, AEMO renforcé) car elles ne font pas systématiquement l'objet d'un suivi spécifique.

- Le nombre de MNA n'étant recensé à part que depuis 2013, les périmètres d'étude varient selon qu'ils sont comptabilisés ou non (2012 - 2018 ou 2013 - 2018). Ils sont bien sûr confiés à l'ASE au même titre que les autres jeunes. Nous avons particulièrement travaillé sur l'harmonisation de cet indicateur certains départements comptabilisent les MNA en période d'évaluation et non les MNA confiés uniquement.

¹ Pour plus d'information sur la nature, le contenu et les objectifs poursuivis par ces mesures, se référer au document « Les dispositifs de l'aide sociale à l'enfance » mis en ligne par la DREES et qui accompagne la présentation des résultats de son enquête Aide sociale. Ce document est téléchargeable à l'adresse suivante : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/24-17.pdf>

Présentation synthétique du panel

Des caractéristiques communes

En premier lieu, une analyse du contexte de chacun des territoires (à l'échelle départementale uniquement) a été réalisée. Nous nous sommes appuyés sur un faisceau d'indicateurs, permettant de qualifier à la fois les dynamiques territoriales et les principales caractéristiques de « fragilité » des ménages¹. Les territoires présentent ainsi certaines caractéristiques communes :

- Tous les départements comptent une part de jeunes (0 – 21 ans) dans leur population légèrement plus importante que la moyenne nationale,
- Tous voient une partie importante de leur population résider dans des zones peu et très peu denses : 43% contre 35% en France métropolitaine (même si certains départements du panel comptent de grands centres urbains),
- **La majorité des départements compte une part de familles monoparentales plus faible qu'au niveau national (24% contre 28%), même si cette part augmente ces dernières années (+ 27%, tendance légèrement plus rapide que celle observée à l'échelle nationale),**
- **Des départements qui disposent en moyenne d'un revenu médian supérieur à la moyenne nationale et en miroir d'un taux de pauvreté plus bas.**

Des départements dont la taille varie beaucoup ...

Mais les départements du panel se démarquent entre eux sur plusieurs aspects, notamment :

- Les dynamiques en termes de croissance démographique, en particulier **l'évolution du nombre de jeunes**. L'Ille-et-Vilaine, la Loire-Atlantique et la Haute-Garonne enregistrent les plus fortes augmentations du panel concernant les 0 – 19 ans².
- La taille totale de la population départementale varie de 1 à 4 selon les territoires. 5 territoires passent ainsi la barre du **million d'habitants**.

Ainsi que le taux de placement observé

La typologie présentée ci-après permet d'illustrer la diversité des départements composant le panel. Elle a été constituée grâce à deux critères : un critère démographique (taille de la population, part vivant dans une **zone peu densément peuplée au sens de l'Insee**) ainsi que le **taux de placement** des mineurs (hors MNA) en 2018. Cette typologie est uniquement descriptive, elle permet de donner des grands points de repères au lecteur sur la diversité des territoires constituant le panel.

¹ Ont ainsi été retenus comme indicateurs : **la densité de la population, l'évolution du nombre de jeunes sur le territoire, la part de familles monoparentales et nombreuses, le revenu annuel, le taux de pauvreté, le taux de chômage**. Ces données sont issues des bases Insee (RP 2016 et RP provisoire 2018) et de Pôle Emploi (4^{ème} semestre 2019). **Les comparaisons avec la France sont effectuées à l'échelle métropolitaine.**

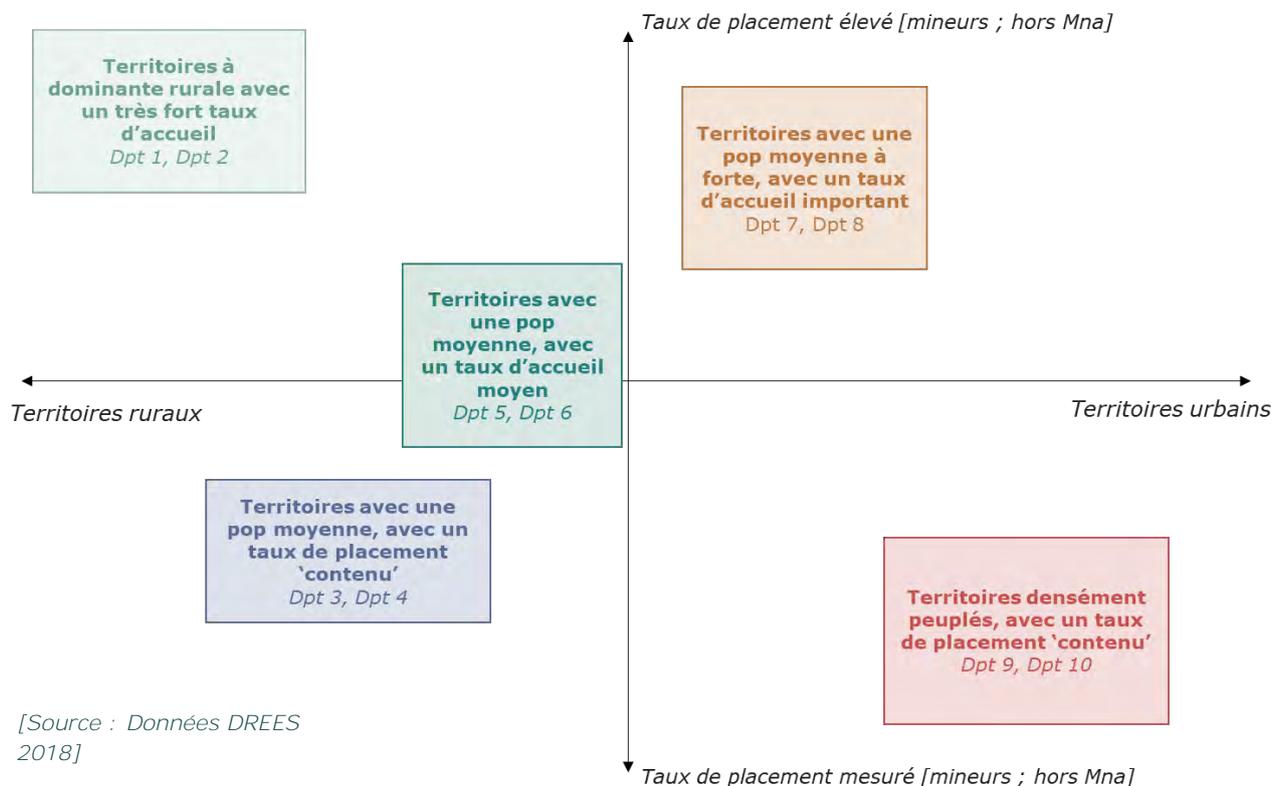
² **Cette tranche d'âge a été privilégiée car c'est celle qui apparaît dans le RP 2018 provisoire (les données sont déjà consolidées par tranches d'âge). Le détail de la population par âge n'était disponible au moment de la réalisation de l'étude que pour l'année 2016.**

Point de vigilance : Dans le cadre de cette étude, les données ont été recueillies à l'échelle départementale. Au-delà des grandes tendances présentées, cette étude n'avait bien sûr pas l'ambition de vérifier des corrélations statistiques et de déterminer des causalités.

Une étude à l'échelle infra-départementale, également commanditée par le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine, est actuellement menée par Askoria. Elle pourra venir compléter utilement les travaux menés.

Présentation synthétique des départements du panel

[Nombre de mesures de placement mineurs hors placement direct et hors MNA]



[Source : Données DREES 2018]

Clé de lecture : Les départements sont placés les uns par rapport aux autres. Le type de territoire a été défini selon la taille de la population et la part des habitants vivant en zone peu dense. Le taux d'accueil est apprécié en calculant le nombre de mesures de placement pour un mineur rapporté à la population totale départementale de cette tranche d'âge.

2. Présentation des grandes tendances de la protection de l'enfance

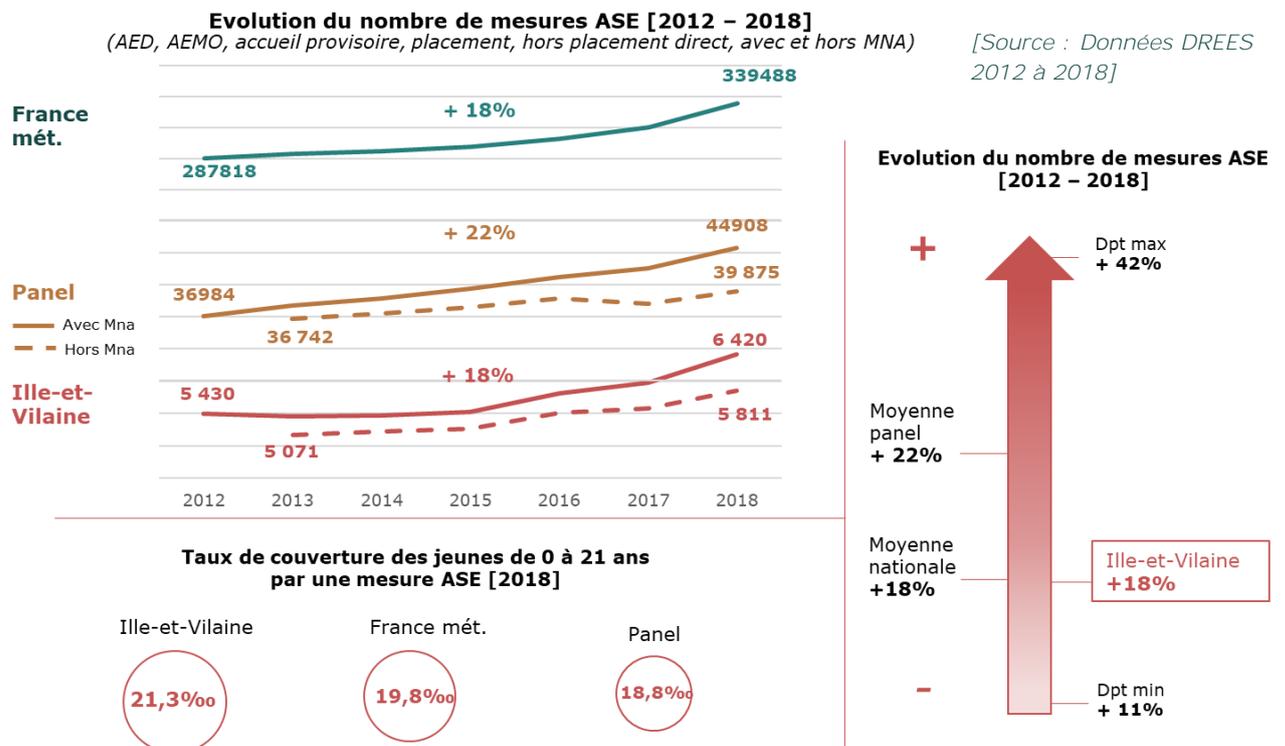
Cette partie a pour objectif de présenter les grandes tendances de la protection de **l'enfance** sur la période 2012 - 2018. Ces données sont cependant à interpréter avec précaution, étant particulièrement fluctuantes d'une année à l'autre. Comme l'exercice qualitatif l'a montré, les évolutions des tendances de l'ASE sont plurifactorielles.

Les chiffres clés de la protection de l'enfance

L'analyse sur la période 2012 - 2018 montre que l'augmentation du nombre de mesures ASE est systématique sur les 10 territoires du panel (hors Seine-et-Marne). Cependant, cette augmentation générale masque de fortes disparités départementales si l'on s'intéresse au détail des indicateurs.

Une augmentation systématique du nombre de mesures ASE

Pour tous les départements du panel, le nombre de mesures ASE entre 2012 et 2018 augmente nettement. Les départements du panel présentent une augmentation du nombre de mesures légèrement plus importante qu'au niveau national. Pour la plupart des départements, c'est la part des placements judiciaires concernant les mineurs qui contribue le plus à la hausse du nombre de mesures total (sur tous les territoires sauf 1).



Clé de lecture : Entre 2012 et 2018, concernant le panel, une hausse de 22% du nombre de mesures ASE, qui passe de 36 984 à 44 908 (tout type de mesure est comptabilisé : placements et milieu ouvert, MNA et jeunes majeurs inclus).

Précaution de lecture : Les données remontées par les départements évoluent beaucoup d'une année à l'autre, elles sont particulièrement fluctuantes. C'est pourquoi nous nous sommes attachés à représenter graphiquement une courbe de l'évolution du nombre de mesure année par année. Cependant, par souci de lisibilité, nous n'avons pas indiqué les **taux d'évolution annuels** mais sur la totalité de la période. Cette précaution de lecture est valable pour tous les graphiques ci-dessous, d'autant plus quand les indicateurs concernent un petit nombre d'individus (les jeunes majeurs ou les MNA par exemple).

Un « taux de couverture » très variable selon les départements

[Nb de mesures / jeunes de 0 à 21 ans en 2018]	Ile-et-Vilaine	Panel	France mét.
Taux de couverture par une mesure ASE	21,3 ‰	18,8 ‰	19,8 ‰
Taux de couverture par une mesure de milieu ouvert	10,5 ‰	9,6 ‰	9,8 ‰
Taux de couverture par une mesure de placement	10,7 ‰	9,2 ‰	10 ‰
Taux de couverture par une mesure de placement <u>hors MNA</u>	8,6 ‰	7,1 ‰	/

En 2018, le « taux de couverture » des jeunes par une mesure ASE est très inégal d'un département du panel à l'autre (il varie entre 15‰ et 24‰). Attention, un département présente parfois un taux de couverture très important concernant le milieu ouvert mais pas concernant le placement et vice-versa.

Clé de lecture : Par taux de couverture, nous entendons le nombre de jeunes de 0 à 21 ans **bénéficiant d'une mesure ASE** rapporté à la population totale des jeunes de la même tranche d'âge sur le département. En 2018, concernant le panel, 18,8 jeunes sur mille bénéficiaient ainsi d'une mesure ASE ; dont 9,6 pour mille plus spécifiquement d'une mesure de milieu ouvert et 9,2 pour mille d'une mesure de placement. Si l'on exclut les MNA, cela représentait 7,1 jeunes pour mille qui bénéficiait d'une mesure de placement.

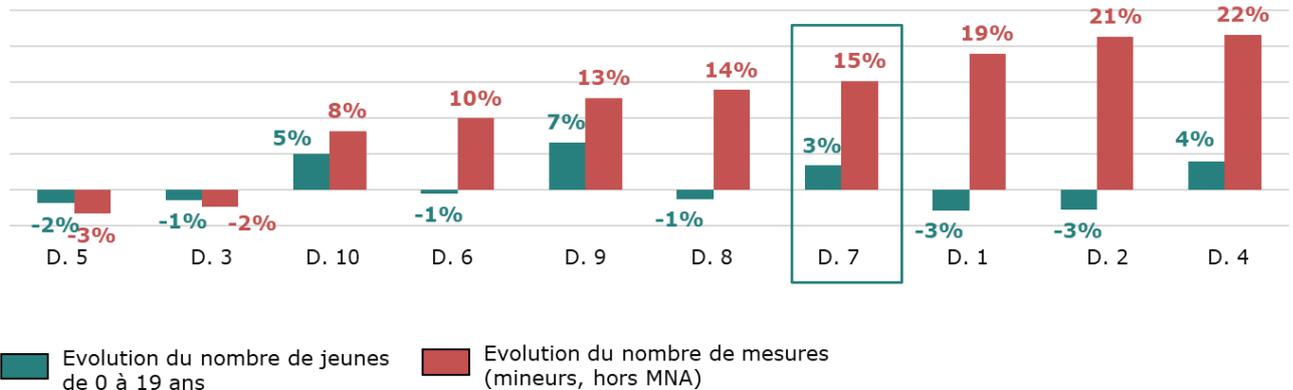
[Source : Données DREES 2018 ; donnée Insee 2016]

Zoom. Le poids de la croissance démographique ne suffit pas à expliquer les tendances

Une des hypothèses que devait vérifier l'étude concernait les liens entre croissance démographique et nombre de mesures ASE. Nous avons pour cela comparé l'évolution du nombre de mineurs bénéficiant d'une mesure ASE (hors MNA) à celle de la population totale des 0 – 19 ans. L'analyse statistique démontre les faibles liens de corrélation entre ces deux facteurs¹.

¹ Nous avons utilisé un test statistique (mesure du V de Cramer) pour déterminer un impact démographique sur l'évolution des mesures. Celui-ci existe mais est très faible, c'est-à-dire qu'il est insuffisant pour démontrer ce lien de corrélation.

L'évolution des mesures ASE au regard de la croissance démographique sur la période 2013-2018 (mineurs, tout type de mesure, hors MNA)

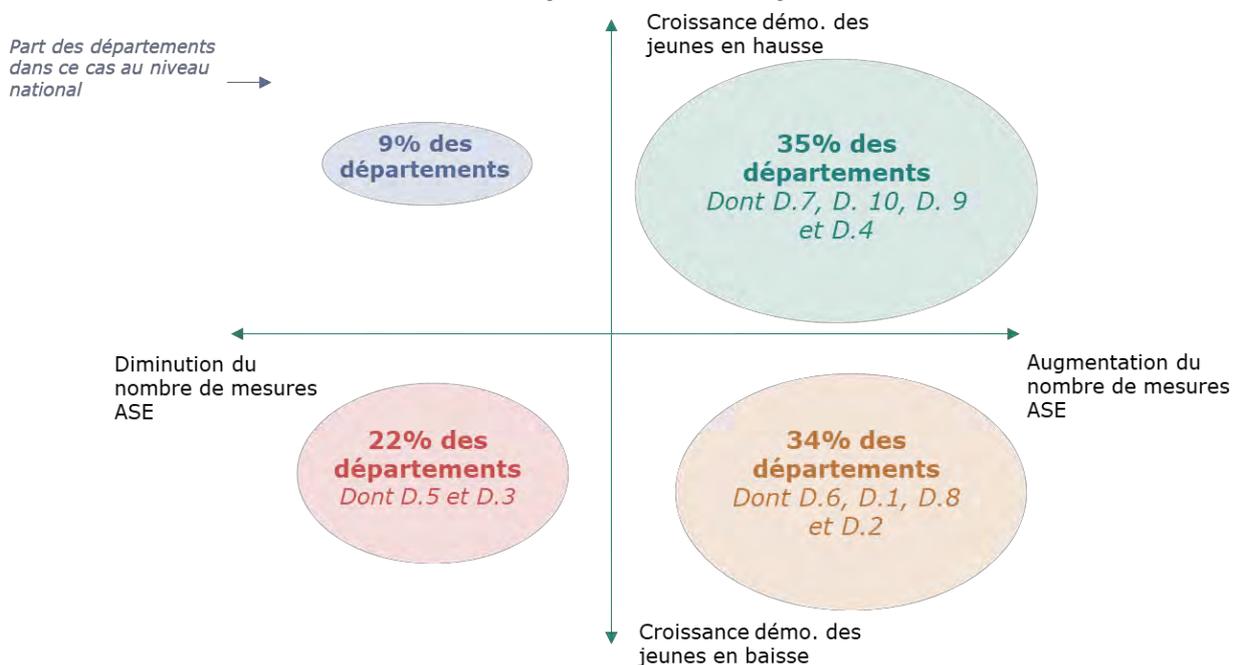


Clé de lecture : Concernant le département D. 10, entre 2013 et 2018, la croissance du nombre de jeunes de 0 à 19 ans s'élève à + 5% tandis que celles du nombre de mineurs (hors MNA) bénéficiant d'une mesure s'élève à + 8%.

Points de vigilance : Nous comparons ici un nombre de mesures ASE concernant les mineurs (hors MNA) à un nombre de jeunes total entre 0 et 19 ans. Cette tranche d'âge a été privilégiée car c'est la plus récente disponible (celle qui apparaît dans le RP 2018 provisoire). Le détail de la population par âge n'était disponible au moment de la réalisation de l'étude que pour l'année 2016.

Cependant, ce ratio (même approximatif) nous a permis de classer les départements métropolitains et montre bien la diversité de configurations dans lesquelles se trouvent les territoires : 22% des départements enregistrent à la fois une croissance démographique négative et une diminution du nombre de mesures ASE ; tandis que 35% enregistrent une hausse pour ces deux indicateurs. Pour 1 tiers des départements, le nombre de mesures augmente alors que le nombre de jeunes baisse sur le territoire. Enfin, une minorité de territoires (moins d'un sur 10) connaissent une diminution du nombre de mesures alors que la population « cible » augmente.

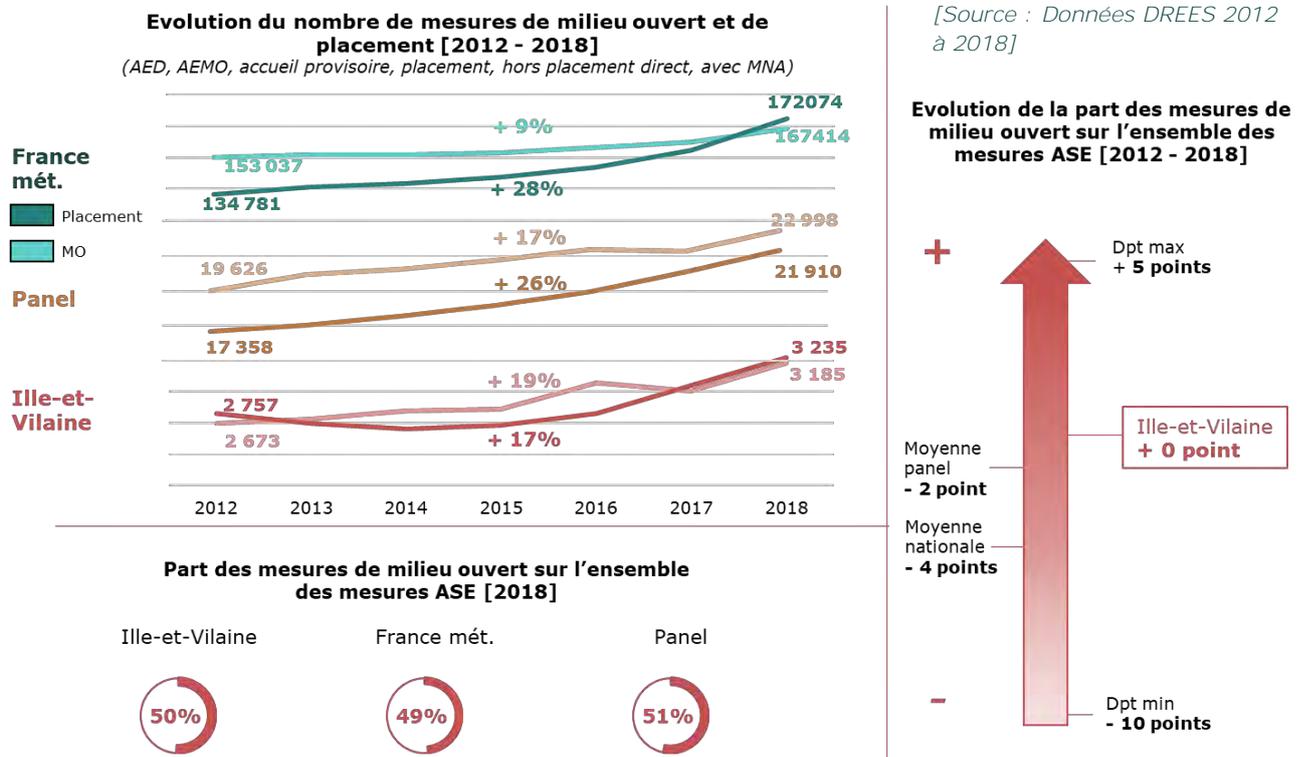
L'évolution des mesures ASE au regard de la croissance démographique sur la période 2013 – 2018 (mineurs hors Mna)



Clé de lecture : Au total, en France métropolitaine, 22% des départements enregistraient à la fois une baisse du nombre de mesures ASE et du nombre de jeunes de 0 à 19 ans sur leur territoire. Deux départements du panel se trouvent dans cette configuration, le Dpt 5 et Dpt 3.

Une montée inexorable des placements ?

Au niveau national, nous assistons à un rattrapage de la part des placements par rapport à celle du milieu ouvert **dans l'ensemble des mesures**. Une tendance qu'il faut bien sûr mettre en regard de l'augmentation du nombre de MNA confiés aux départements, qui explique (mais seulement en partie) l'augmentation du nombre de placements. De plus, les acteurs rencontrés rappellent que ces indicateurs reflètent davantage la structure de **l'offre disponible** que les besoins, étant donné la saturation du dispositif (une augmentation de l'offre d'accompagnement en milieu ouvert se traduisant par une plus grande part d'enfant bénéficiant de ce type de mesure).



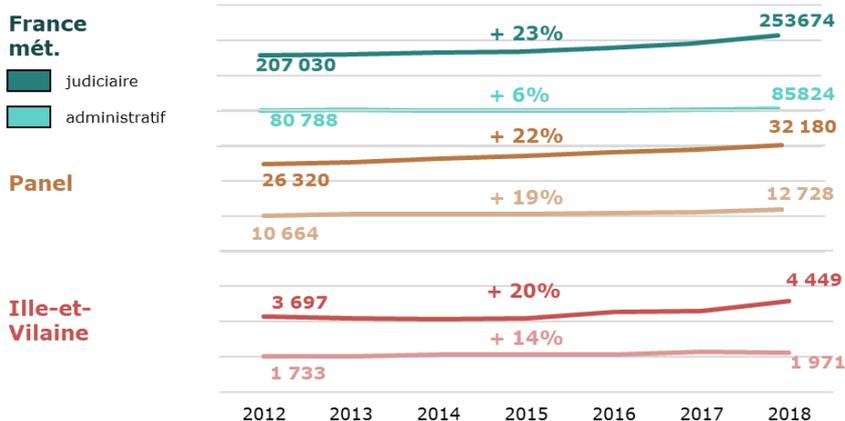
Clé de lecture : Entre 2012 et 2018, concernant le panel, le nombre de mesures de placement est passé de 17 358 à 21 910 quand le nombre de mesures de milieu ouvert est passé de 19 626 à 22 998. En moyenne, la part du milieu ouvert sur l'ensemble des mesures demeure dominante (51%) mais a reculé ces dernières années (- 2 points).

Une part de mesures de nature administrative qui stagne

Le panel est composé de départements comprenant une part de mesures administratives **dans l'ensemble** des mesures très variée (5 territoires se situent au-dessus de la moyenne nationale, 4 en dessous et **1 l'égalé**). Par ailleurs, si la part des mesures administratives est stable, cela masque en fait une hausse des mesures ouvertes administratives mais une baisse de la part des accueils provisoires (placements administratifs). Attention, les facteurs explicatifs de ces évolutions peuvent être extrêmement variés **d'un département à l'autre**. A titre d'exemple : l'importante baisse du nombre de jeunes majeurs accueillis sur certains départements (mesure par construction de nature administrative) ou encore l'arrivée des MNA expliquent pour partie la judiciarisation des mesures. Qualitativement, les départements rappellent également que la loi de 2007 poursuit l'**objectif d'une plus grande implication des parents et donc in fine, un travail d'adhésion renforcé qui est censé avoir un impact positif sur la part de l'administratif**. Travail dont une partie des départements déplore la faible effectivité dans les faits, face à une charge de travail trop lourde.

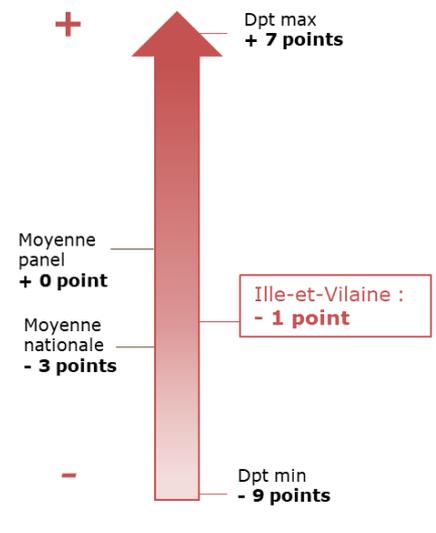
Evolution du nombre de mesures administratives et judiciaires [2012 - 2018]

(AED, AEMO, accueil provisoire, placement, hors placement direct, avec MNA)



[Source : Données DREES 2012 à 2018]

Evolution de la part des mesures administratives dans l'ensemble des mesures [2012 - 2018]



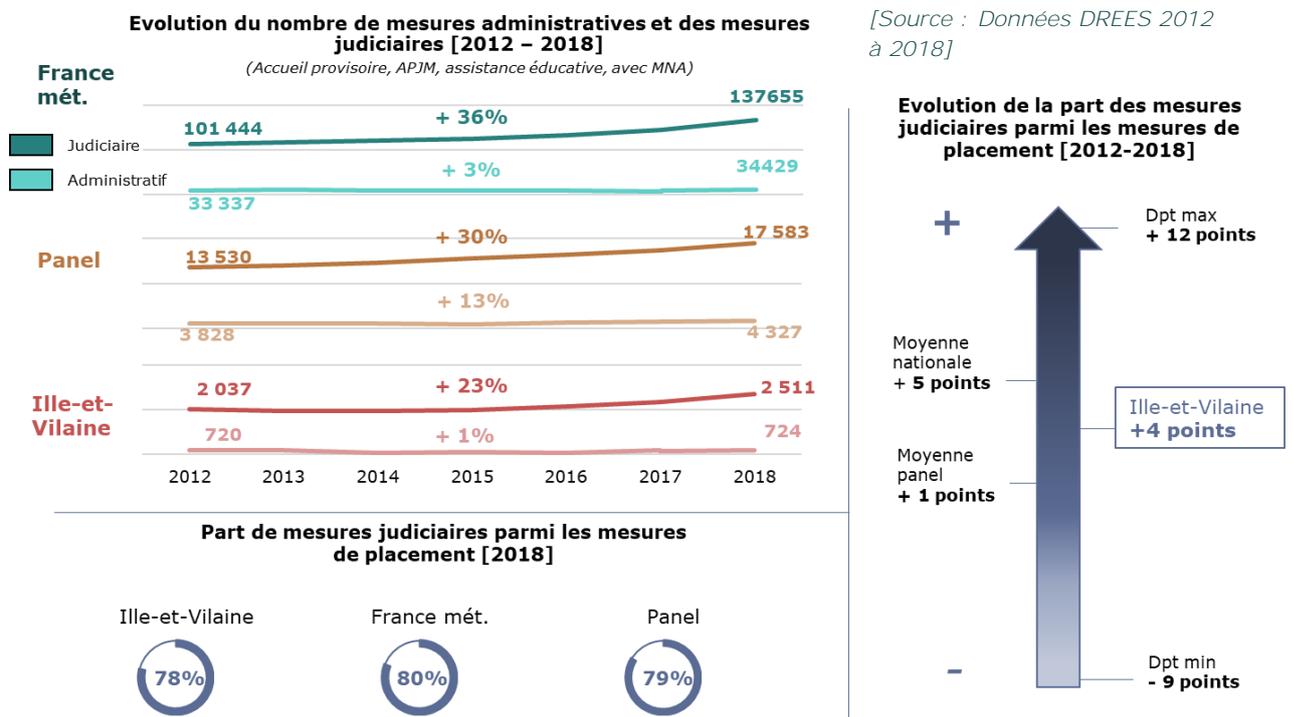
Part des mesures administratives sur l'ensemble des mesures [2018]



Clé de lecture : Concernant le panel, entre 2012 et 2018, le nombre de mesures administratives passe de 10 664 à 12 728 et le nombre de mesures judiciaires de 26 320 à 32 180. Les mesures de nature judiciaires connaissent donc une croissance un peu plus rapide que les mesures administratives (respectivement + 22% et + 19% sur la période). Dans le panel, cette part de l'administratif **dans l'ensemble des mesures** diminue au maximum à - 9 points et a contrario augmente pour un département jusqu'à + 7 points. En 2018, la part des mesures administratives parmi toutes les mesures ASE s'établit à 29%, soit un peu moins d'un tiers du total des mesures.

Zoom. Une judiciarisation des mesures de placement

Historiquement, la part des placements de nature judiciaire demeure prédominante. Sur la majorité des départements du panel, la part des placements judiciaires augmente légèrement plus vite que celle des placements administratifs. Attention, certaines mesures sont par construction administratives (les APJM) quand d'autres sont forcément judiciaires (les MNA). Cependant, les acteurs rencontrés ont également avancé d'autres hypothèses concernant la judiciarisation des mesures, notamment celles liées à la saturation du dispositif (des accueils provisoires qui ne sont plus signés car « non prioritaires » par rapport aux mesures judiciaires ; une perte d'adhésion des familles liée aux délais de mise en œuvre des mesures notamment).



Clé de lecture : Entre 2012 et 2018, concernant le panel, le nombre de mesures de placements judiciaires a augmenté de 13 530 à 17 583 quand le nombre de mesures de placements administratifs passait de 3 828 à 4 327. La part des mesures judiciaires parmi l'ensemble des mesures de placement a donc légèrement augmenté (+ 1 point) sur la même période. En 2018, elle représente 79% du total des placements pour le panel.

Zoom. Une diversification des lieux de placement au détriment de la modalité « accueil familial »

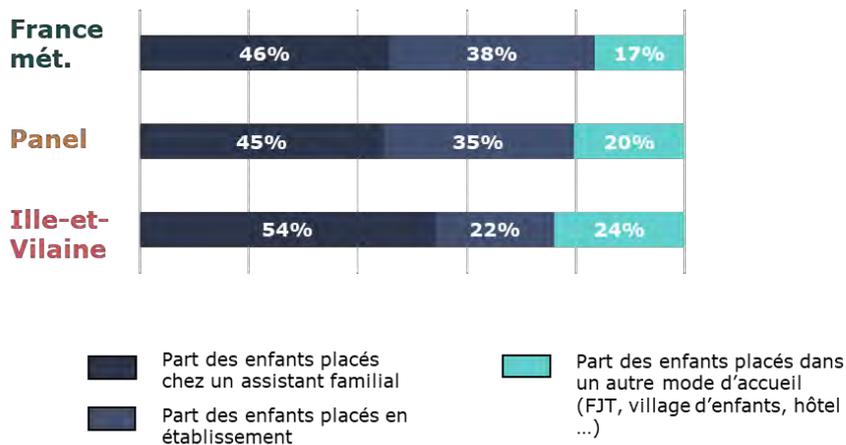
La typologie de l'offre de placement dans chaque département du panel (part de l'accueil familial, développement d'autres types de lieux d'accueil) résulte d'une stratégie plus ou moins affirmée et proactive selon les territoires. Si historiquement, la part d'accueil familial est plus ou moins importante selon les départements, une tendance commune à tous les départements du panel est qu'elle baisse. En moyenne, entre 2012 et 2017, la part relative de jeunes confiés en famille d'accueil a en effet baissé de 8 points. Cela ne veut pas nécessairement dire que le nombre « brut » de places occupées en famille d'accueil a baissé, mais qu'il

y a relativement moins de jeunes **dans ce mode d'accueil par rapport à d'autres**. Pour la majorité des départements, c'est la modalité « autre » qui a le plus augmenté.

Face à l'érosion généralisée de la part de l'accueil familial (et qui risque encore de fortement s'aggraver étant donné la pyramide des âges des professionnels), certains départements ont décidé d'impulser des mesures plus ou moins volontaires pour **préserver cette modalité d'accueil** (campagne de revalorisation du métier – en termes de pratiques, de conditions de travail et/ou de salaire -, création de services d'appui spécifiques, réflexions sur l'agrément, etc.). De l'autre côté du spectre, l'augmentation de la modalité « autre » peut recouvrir des réalités très différentes, cette catégorie englobant aussi bien les jeunes hébergés à l'hôtel (par défaut) que ceux accueillis dans des lieux de vie développés spécifiquement pour adapter au mieux les modalités d'accueil aux problématiques rencontrées par les jeunes. Encore une fois, l'arrivée des MNA a pu avoir un impact sur l'augmentation de cette part pour certains départements.

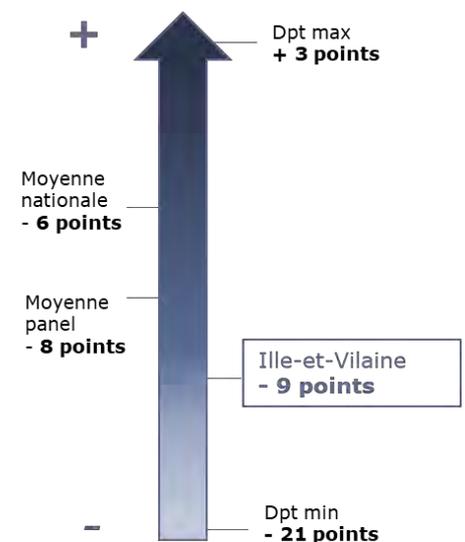
Répartition des enfants confiés selon leur lieu de placement [2017]

(Accueil provisoire, APJM, assistance éducative, avec MNA)



[Source : Données DREES 2012 à 2017]

Evolution de la part d'enfants confiés chez un assistant familial [2012-2017]



Clé de lecture : En 2017, concernant le panel, 45% des jeunes confiés de 0 à 21 ans occupaient une place en famille d'accueil, 35% en établissement collectif (MECS majoritairement) et 20% dans un autre mode d'accueil (Foyer de jeune travailleur, village d'enfants, hôtel etc.). Si on considère l'ensemble des départements, au maximum, la part d'accueil chez un assistant familial s'élève à 73% et au minimum à 29%.

Point de vigilance : La diversification des modes de placements (placement à domicile par exemple, qui selon les départements peuvent être comptabilisés dans la catégorie 'autre' ou dans 'établissement', si une MECS est habilitée pour exercer ce type de mesures par exemple) rend de plus en plus complexe la consolidation des données entre différents départements.

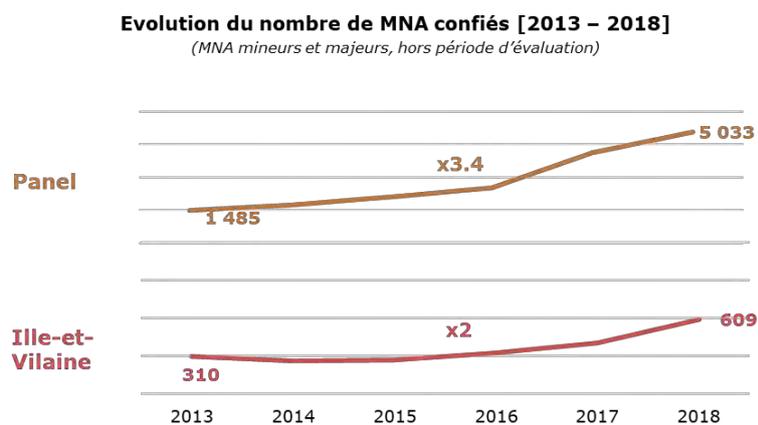
L'incidence des MNA et des jeunes majeurs sur les tendances d'évolution

Plusieurs aspects sont particulièrement importants à prendre en compte dans **l'analyse de ces tendances** : tout **d'abord, l'arrivée de MNA**, qui en termes de volumétrie a eu un impact très important sur le dispositif et **l'évolution** du taux de placement (bien que cet impact soit inégal selon les départements étudiés). Les modalités de prise en charge des jeunes majeurs font quant à elles **incontestablement l'objet de politiques** très disparates entre les départements et expliquent les écarts importants entre les territoires.

Un impact inégal de l'arrivée des MNA selon les départements

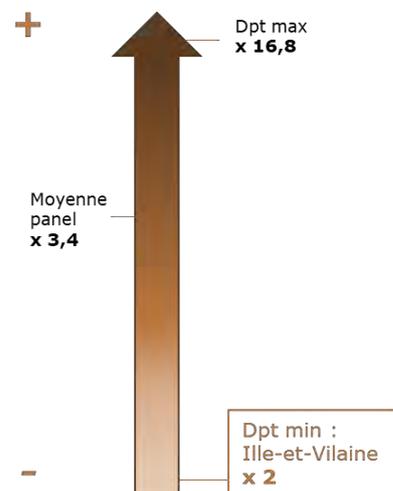
Le nombre de MNA confiés aux départements du panel a un poids très variable selon les territoires : celui-ci varie entre 10% et 30% du total des enfants confiés, soit près du simple au triple¹. **C'était déjà le cas en 2013** (de 2% au minimum à 13% au maximum).

Leur augmentation a été plus ou moins importante sur la période. Qualitativement, les départements avancent plusieurs hypothèses pour expliquer **cette croissance plus ou moins 'soutenue'**, notamment celle d'un niveau historique d'accueil très différent (liés à l'identification de territoires plus ou moins « accueillants ») et aux dysfonctionnements parfois observés de la plateforme d'orientation.



[Source : Données DREES 2013 à 2018]

Evolution du nombre de MNA confiés [2013 – 2018]



Part des MNA confiés parmi les enfants et jeunes confiés ... :



Clé de lecture : Entre 2013 et 2018, concernant le panel, le nombre de MNA est passé de 1 485 à 5 033, soit une augmentation de x 3,4. La part des jeunes MNA parmi tous les jeunes confiés **s'élève à près d'un quart (23%)** en 2018 (nombre de jeunes MNA mineurs et majeurs par rapport au nombre d'enfants confiés au total).

¹ Le nombre de MNA confiés par département est théoriquement calculé niveau national grâce à une clé de répartition construite sur la base de 2 critères (nombre d'enfants accueillis et nombre de jeunes total sur le territoire départemental).

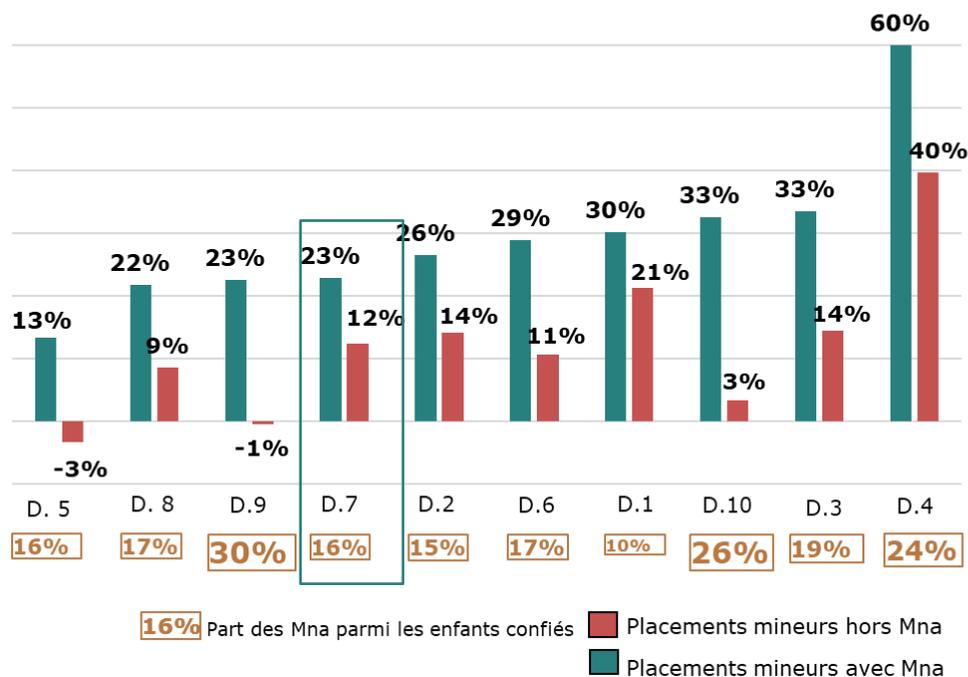
Zoom. Une évolution du taux de placement **qui n'est qu'en partie liée à l'arrivée des MNA**

Une des autres hypothèses que devait vérifier l'étude était l'impact de l'arrivée des MNA dans les tendances de l'ASE, notamment concernant l'évolution des tendances de placement. Selon les départements, l'influence de l'arrivée des MNA sur cet indicateur a été plus ou moins importante. Seuls 2 départements auraient connu une évolution négative de leur taux de placement sans l'arrivée des MNA.

Selon les départements, la stratégie a été d'accueillir des MNA sur l'offre de « droit commun » ASE (en MECS principalement) ou dans des dispositifs spécifiques (certains adaptés aux besoins spécifiques de ces jeunes, certains plus par défaut). Selon l'importance numérique de l'arrivée des MNA et les stratégies d'accueil déployées (ainsi que les temporalités de déploiement de ces stratégies), leur accueil a pu renforcer l'effet d'« embolisation » du dispositif de placement ou au contraire avoir un impact plus neutre.

Evolution des mesures de placement mineurs avec et sans MNA [2013 – 2018]

[Source : Données DREES 2013 à 2018]

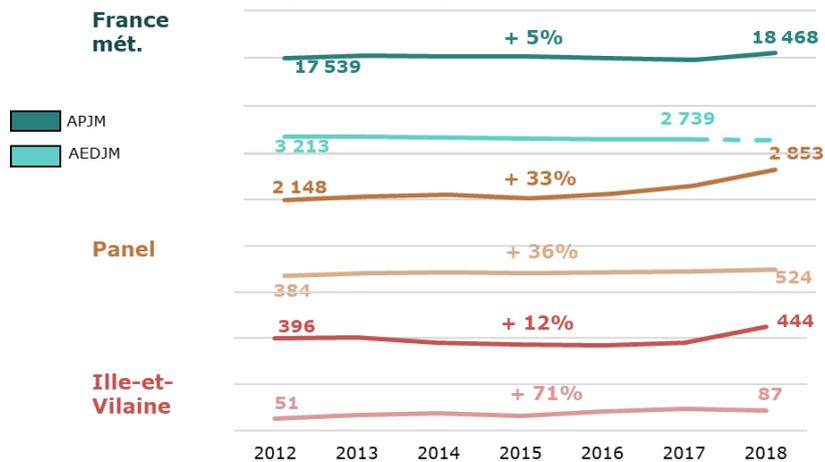


Clé de lecture : Entre 2013 et 2018, pour le département D. 5, le nombre de placements des mineurs a augmenté de +13%. En excluant les MNA, cette évolution aurait été de - 3%. Au total, les MNA représentent 16% du total des enfants confiés sur ce département.

Une disparité importante du taux de prise en charge des jeunes majeurs

Les indicateurs concernant l'accueil et l'accompagnement des jeunes majeurs sont ceux pour lesquels l'écart type est le plus accusé entre les départements (le taux de couverture théorique allant de 18% au minimum à 66% au maximum). En cela, il reflète les politiques très divergentes concernant les jeunes majeurs mises en œuvre par les départements (critères d'attribution, renvoi vers des dispositifs de droit commun etc.). D'autant plus qu'avec les « MNA jeunes majeurs », les départements ont pu d'autant plus accentuer leurs efforts de diversification des mesures.

Evolution du nombre de jeunes majeurs accompagnés et accueillis [2012 – 2018] (Avec « Mna majeurs »)

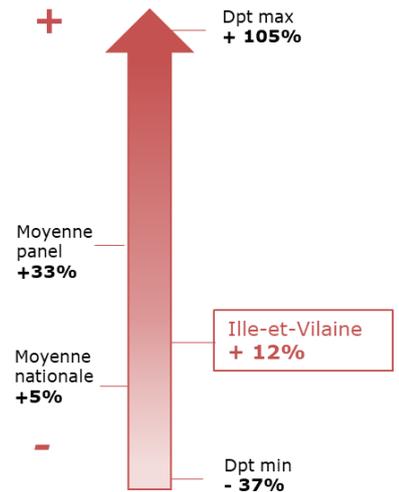


Taux de couverture théorique des jeunes sortants ASE de 18 à 21 ans par un APJM [2017]



[Source : Données DREES 2012 à 2018]

Evolution du nombre de jeunes majeurs accueillis (APJM uniquement) [2012 - 2018]



Clé de lecture : Entre 2012 et 2018, concernant le panel, le nombre d'APJM est passé de 2 148 à 2 853 et celui d'AEDJM de 384 à 524. Le nombre d'APJM a augmenté d'un tiers (33%) entre 2012 et 2018 (pour rappel, le nombre de placements a augmenté de 26%, tous âges confondus). Toujours concernant le panel, le taux de couverture théorique des jeunes sortants de l'ASE était de 42% (somme des jeunes confiés ayant eu 18 ans en 2015, 2016 et 2017¹ rapporté au nombre d'APJM en cours en 2017).

Précaution de lecture : malgré les efforts de reconsolidation des périmètres afin de comparer le nombre de jeunes confiés et accompagnés, ces indicateurs en particulier sont à prendre avec précaution. En effet, certains départements ont créé de nouvelles mesures de type aide financière ou aide au logement qu'ils considèrent comme du droit commun et qui ne sont donc pas comptabilisées ici.

En conclusion de cette partie statistique, analyser les tendances de l'ASE et s'essayer à leur interprétation se révèle donc être un exercice particulièrement complexe d'un point de vue quantitatif. Il nécessite de prendre en compte la diversité de l'offre proposée par les départements (qui se décompose en différents segments), mais aussi des facteurs plus exogènes (arrivée des MNA, croissance démographique notamment). De plus, cette analyse statistique mériterait d'être complétée à une échelle territoriale fine, afin de pouvoir tester d'autres facteurs (effet « territoire », etc.).

¹ Ce ratio demeure théorique. Un APJM pouvant durer jusqu'à 3 ans, nous avons rapporté le nombre d'APJM en cours au nombre de jeunes sortant d'une mesure de placement et ayant entre 18 et 21 ans : les jeunes qui peuvent théoriquement bénéficier d'un APJM (« public cible »). Attention cependant, des APJM peuvent être signés pour de plus courtes durées. Ils peuvent aussi bénéficier à des jeunes n'ayant pas fait l'objet d'une mesure de placement par le passé ou seulement à ceux ayant fait l'objet d'une durée de placement suffisante etc.

3. Les facteurs explicatifs qualitatifs étudiés

La finalité de cette partie est de faire émerger des facteurs explicatifs quant aux tendances ASE observées, notamment en matière de placement. Les hypothèses explicatives à vérifier concernaient notamment **l'impact de l'organisation des services** départementaux et des processus décisionnels sur les tendances ASE. Attention, **d'autres facteurs** ont très probablement une influence sur la volumétrie de mesures prononcées, **mais ils n'ont pas fait l'objet d'investigations systématiques et poussées** (notamment le processus relatif aux informations préoccupantes, le rôle que jouent les juges pour enfants ...) et ne sont donc pas développés ici.

Un dispositif fortement embolisé qui ne permet plus d'assurer des parcours cohérents

Sur la quasi-totalité des départements étudiés, les mesures de milieu ouvert **et de placement s'inscrivent dans un dispositif globalement saturé**¹. Cette saturation est liée à de multiples facteurs, variables selon les départements. Il peut s'agir d'une insuffisance de l'offre (d'un point de vue quantitatif, mais également qualitatif et/ou sur un plan territorial) au regard d'une progression importante du nombre de mesures. Cette saturation de l'ensemble du dispositif se traduit par des effets systémiques qui embolisent la « chaîne » de prise en charge des enfants et des jeunes, de la prévention au placement.

Un dévoiement important **des différents segments de l'offre**

Concrètement, les départements et les acteurs de la protection de l'enfance sont confrontés à ce qu'ils nomment « le dévoiement permanent des différents **segments de l'offre** ». Ce phénomène est incarné par l'usage d'une mesure à défaut de celle qui aurait dû être idéalement mobilisée (au regard des besoins de l'enfant). Cette mobilisation « erronée » est en fait liée à une utilisation par défaut de l'offre disponible, avec pour effet une dégradation de la situation familiale. Ce mécanisme est d'autant plus redoutable que les départements ont pour la plupart d'entre eux créé de multiples segments d'offres pour répondre aux besoins spécifiques des enfants et des familles. Les mesures dites renforcées se sont multipliées, de nombreux dispositifs expérimentaux correspondant à des publics spécifiques ont vu le jour. Cet accroissement de la segmentation de l'offre contribue paradoxalement à l'embolisation du dispositif. Faute de fluidité, de places suffisantes, les différents segments sont rapidement saturés et tendent ainsi le système. **Les notions de prévention, de parcours s'estompent ainsi sous l'effet de l'urgence.**

Dans de nombreux cas, on ne cherche plus la « meilleure solution », la « bonne place » mais une place qui garantit une prise en charge minimale lorsque c'est possible (le nombre de mesures non exécutées s'avérant non négligeable même s'il est variable selon les départements). Ce mécanisme se vérifie tout au long de la chaîne de prise en charge des enfants comme le montrent les exemples ci-dessous et tirés des entretiens qualitatifs :

¹ Comme en témoignent les délais d'attente généralement très importants et le nombre de mesures non exécutées, qui ne concernent pas que les jeunes dit en situation d'« incasabilité ».

Exemples qualitatifs du dévoiement des mesures

<i>Prévention</i>	Une diminution de ressources mobilisables dans le droit commun d'autres partenaires (médiation familiale, parentalité ...) sur le volet prévention avec un passage plus rapide sur une mesure ASE	Une disparition du service prévention au sein du Département qui a entraîné une multiplication des AED
<i>Information préoccupante</i>	Un temps insuffisant pour effectuer l'évaluation des IP avec des transformations en AED/AEMO pour creuser l'évaluation en respectant les délais légaux	Des évaluations de la CRIP qui portent sur des conflits conjugaux. Ce qui relevait du JAF relève dorénavant de la protection de l'enfance , celui-ci étant exposé à des violences, donc de facto maltraité
<i>Travail éducatif de milieu ouvert</i>	Des mesures de milieu ouvert déléguées à des associations qui durent pendant des années, avec une faible fréquence des visites, et des files d'attentes de plusieurs mois à l'entrée pour les jeunes « entrants »	Des AEMO externalisées et engorgées, avec des coordonnateurs de projets qui interviennent en « pompiers à domicile »
<i>Accueil provisoire</i>	Des accueils provisoires provoqués par l'épuisement des parents face à l'insuffisance du droit commun pour répondre aux problématiques spécifiques type handicap	Une offre de placement saturée, avec une priorisation des accueils judiciaires qui font que les Accueils provisoires ne sont plus « signés »
<i>Placement judiciaire</i>	Une saturation de l'offre d'accueil qui entraîne une saturation du CDEF et des orientations non adaptées ; une absence de recherche de Tiers digne de confiance (TDC) lors du placement alors que c'est une alternative	Faute de places en établissement, des mises à l'abri longues dans des gîtes agréés jeunesse et sport

Ce dévoiement systémique de l'offre et l'embolisation du dispositif qu'il provoque impacte fortement la lecture que l'on peut avoir des tendances en matière d'évolution des mesures : la « consommation » des différentes mesures ne reflète que très imparfaitement les besoins, rendant **complexe l'analyse et le pilotage du** dispositif. Ceci-dit, en deçà de ce phénomène, peuvent jouer **d'autres** facteurs fortement intriqués : les modèles organisationnels dans lesquels **opèrent les services de protection de l'enfance et les processus décisionnels** relatifs aux mesures.

L'impact des modèles organisationnels sur les tendances d'évolution des mesures

L'hypothèse sur laquelle nous avons plus particulièrement travaillé repose sur les impacts que pourraient avoir une organisation plus ou moins centralisée/territorialisée des services de protection de l'enfance. En d'autres termes, peut-on établir des corrélations entre un modèle d'organisation et une évolution statistique du nombre et du type de mesures de protection de l'enfance ?

L'absence de corrélation quantitative simple

En mettant en regard le type d'organisation des services dans chaque département de façon schématique et l'évolution quantitative des différentes mesures ces dernières années, on vérifie rapidement qu'il n'y a pas de lien simple et direct entre un type d'organisation et l'évolution des mesures. Nous avons pour cela distingué 3 grands types de modèles en partant d'une entrée « organigramme » (qui est hiérarchique et où se situe la décision concernant la mission de placement) :

- Le modèle centralisé : les cadres décisionnaires ASE et hiérarchiques sur leurs équipes sont regroupés à la Direction enfance Famille (DEF) en central.
- Le modèle « mi territorialisé » : les cadres ASE sont sur les territoires, mais avec un processus décisionnel partagé avec la DEF en central.
- Le modèle territorialisé : les cadres ASE sont sur les territoires départementaux et ont un lien uniquement fonctionnel avec la DEF ; ils sont plus souvent sous la hiérarchie de responsables territoriaux et rattachés à une DG « territoires » en central.

L'hypothèse de départ voudrait que dans un modèle « centralisé », le dispositif soit davantage « contrôlé » et mieux régulé. Le pilotage de l'ensemble du dispositif serait facilité, d'où un meilleur partage d'une doctrine en matière d'utilisation et de mise en œuvre des mesures. L'organisation faciliterait également la mise en œuvre d'un processus décisionnel distancié des équipes et permettrait ainsi de « s'affranchir » de la pression quotidienne, de l'impact affectif des situations. Dans ce modèle, la centralisation de la prise de décisions par une petite équipe d'inspecteurs compétents sur la « clinique » de la décision et partageant le même référentiel permettrait de mieux gérer et réguler l'offre, et in fine d'appliquer de manière plus homogène une doctrine du département dans le bon usage des différentes mesures. Ce modèle centralisé se traduirait potentiellement par une meilleure maîtrise des mesures et des placements.

Inversement un modèle décentralisé faciliterait une prise de décision plus ajustée aux spécificités des situations individuelles et des ressources territoriales. Il permettrait ainsi d'avoir une meilleure vision des besoins des familles. Il faciliterait également un management de proximité avec les équipes et permettrait d'éviter le sentiment d'isolement des professionnels ASE souvent mis en avant lors de nos rencontres. Ce modèle se traduirait, faute d'un pilotage et de leviers en central aisément mobilisables, par une moindre maîtrise du nombre de mesures et de l'usage de chacun des segments de l'offre.

A l'examen, ces hypothèses ne s'avèrent que très partiellement fondées. Sur un plan quantitatif tout d'abord, **nous ne pouvons pas conclure qu'un modèle organisationnel** se traduise mécaniquement par une meilleure maîtrise des mesures existantes¹. De manière plus qualitative, nous pouvons noter que dans un seul cas de figure, un modèle très centralisé et régulé semble en effet se traduire par une meilleure maîtrise des mesures au global (mais pas nécessairement une meilleure maîtrise des seuls placements pour les mineurs). L'absence de corrélation simple entre modèle organisationnel et évolution du nombre de mesures s'explique par différents phénomènes : l'absence de modèle organisationnel « pur » et la mise en place de processus décisionnels permettant de « corriger » les effets de l'organisation.

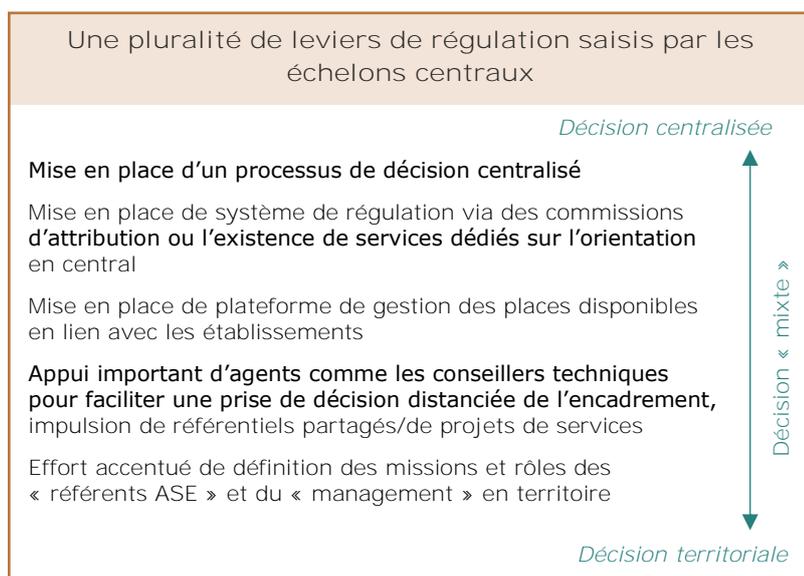
¹ Ainsi les départements de notre échantillon relevant du modèle « centralisé » ont connu une évolution du nombre de placements jusqu'à moins 21 points entre 2012 et 2018. Dans le même temps nos départements relevant d'une organisation plus territorialisée ont connu une évolution du nombre de placements de moins 3 points à plus 21 points.

Une absence de modèle organisationnel « pur »

Pour approcher les impacts des modèles organisationnels existants, nous sommes partis d'une lecture des organigrammes et de la philosophie sous-jacente de l'organisation. Cependant, **cette approche mérite d'être** largement relativisée. **D'une part**, les organisations sont évolutives et particulièrement changeantes sur moyenne et longue période. De nombreux départements ont ainsi fait évoluer leur organisation sur la période 2012 - 2018 ou sont en train de la faire évoluer. **D'autre part**, l'organisation en matière de protection de l'enfance doit être mise en regard avec l'ensemble de l'organisation des services sociaux et doit prendre en compte l'organisation spécifique de certains services : même sur les départements les plus territorialisés, certaines missions demeurent centralisées (la CRIP par exemple) et des fonctions supports existent souvent au siège (conseillers techniques sur l'orientation ou en support sur le suivi des assistants familiaux). Il est intéressant de noter que parmi les départements rencontrés, se dessine une tendance globale vers une plus grande proximité territoriale avec un mouvement des cadres ASE vers les échelons unités territoriales. Cependant, en parallèle, il faut néanmoins nuancer cette tendance par l'existence de leviers permettant de corriger les effets d'une territorialisation « excessive ».

Enfin, les liens entre territoires et direction enfance famille varient beaucoup d'un département à l'autre ayant le « même » modèle, et dépendent de l'animation de la politique publique impulsée par le siège. La plupart des acteurs rencontrés ont notamment posé la problématique relative à l'hétérogénéité des pratiques des professionnels. Ils tentent d'y remédier via différents outils (création de formations pour les professionnels de l'ASE, mise en place d'échanges de pratiques, rédaction et animation de référentiels etc.) permettant la convergence des pratiques. La capacité de l'échelon central à piloter et animer la politique auprès des acteurs, des professionnels, des familles et des partenaires est déterminante. Ainsi, un modèle organisationnel très centralisé mais sans pilotage effectif perd de sa cohérence. Un modèle plus territorialisé mais avec une forte animation sur des pratiques très structurantes, comme la mise en place du projet pour l'enfant par exemple, peut s'avérer très efficace. Autrement dit, les départements peuvent agir sur différents leviers pour corriger les effets induits par leur organisation.

Les leviers relatifs au processus décisionnel



La plupart des départements réfléchissent aux mécanismes décisionnels concernant les mesures et leur application. Ces mécanismes décisionnels doivent être cohérents avec le modèle organisationnel du département, trouver un « bon équilibre » pour étayer le processus de décision, quitte à l'éloigner « du terrain ».

Ainsi plusieurs départements, sans recourir à un processus décisionnel très centralisé (via des inspecteurs au siège) tentent de réintroduire un minimum

de distance entre le cadre décisionnaire et l'échelon d'encadrement de proximité sur le terrain. Les commissions de concertation peuvent ainsi être animées par des cadres techniques, le cadre responsable de la décision n'étant pas présent lors des débats ou alors uniquement dans un second temps. Dans d'autres départements, des commissions d'orientation voire d'attribution de certaines mesures sont mises en œuvre à l'échelon central sans pour autant remettre en cause les missions du cadre qui se trouve en territoire.

« On a mis une commission de régulation des AEMO-r en central justement pour éviter le dévoiement, risque qui est majoré en territoire. Les cadres ont la pression de leurs équipes pour les exercer. » [Direction enfance Famille]

« C'est une unité en central qui régule les orientations proposées par le local. Les unités territoriales sont autonomes, mais nous on peut réorienter les enfants. Notre dispositif sature donc on s'autorise à questionner le placement souhaité pour trouver des places. » [Cadre ASE]

Plus en aval, de nombreux départements **mettent en œuvre des plateformes de gestion des places** disponibles aussi bien pour les établissements que l'accueil familial. Ces outils de régulation sont particulièrement précieux dans un contexte de saturation des dispositifs, d'inégalité des ressources selon les territoires et étant donné la charge des professionnels. Enfin, les départements ont entrepris de nombreuses actions pour faciliter la convergence des pratiques des professionnels. Dans les contextes de forte territorialisation, **l'accompagnement à la redéfinition des missions et du rôle des cadres l'ASE** apparaît comme un enjeu central sur de nombreux départements.

« Avant la réorganisation, les inspecteurs étaient débordés. Ils suivaient des centaines de situations. On a voulu donner deux nouvelles missions : qu'ils soient plus présents sur le suivi du travail des partenaires associatifs, être dans le contradictoire, ne pas être mis devant le fait accompli devant le magistrat car l'établissement a envoyé un bilan de fin de mesure sans même nous mettre en copie. [...] Pour moi la 2e mission c'est comment on accompagne les équipes dans la prise de risque. A quel moment on s'autorise à dire au moment du renouvellement de placement qu'on évalue le danger, on va peut-être demander une fin anticipée de placement avec la mise en place d'une AEMO. » [Direction Enfance Famille]

La mobilisation d'autres leviers pour maîtriser les évolutions

Au-delà de l'action sur les organisations ou sur le processus décisionnel, les départements agissent également sur deux registres majeurs : **la diversification de l'offre et le pilotage** de la politique publique.

La diversification des offres existantes

Quatre tendances majeures se sont développées ces dernières années pour mieux maîtriser le nombre de placements et éviter le « tout mesure » :

- La volonté de (re)développer la prévention. C'est une priorité affichée par de nombreux départements, même si les actions menées ne sont pas toujours à la hauteur des attentes des acteurs. L'objectif serait d'éviter un focus exclusif sur la protection au détriment de la prévention. Il s'agit d'éviter le tout « mesure

ASE », le seul traitement de situations de fragilité via les informations préoccupantes en réhabilitant les actions préventives sur le champ de la parentalité.

- Construire des solutions alternatives. Cette **tendance est aujourd'hui concrétisée dans de nombreux départements** qui tentent de mettre en place des dispositifs spécifiques pour répondre à des besoins particuliers de publics (les fratries, les jeunes « incasables »). Au-delà des dispositifs spécifiques, plusieurs départements tentent de développer ou **ont d'ores et déjà développé des « placements à domicile »** (même si le concept ou la terminologie peuvent paraître paradoxaux), le recours à des tiers dignes de confiance. **L'objectif est non seulement de diversifier les offres existantes mais bien de construire des alternatives au placement traditionnel ; ou encore d'accompagner un retour à domicile.** Ces nouvelles mesures sont parfois déjà dévoyées sur les territoires.

« Au début, on faisait du placement à domicile pour accompagner le retour après une mesure de placement. Aujourd'hui, on est déjà plus sur l'utilisation sur des mesures de placement non exécutées ou pour les incasables qui font exploser le collectif et pour lesquels on n'a pas de solution. » [Educateur ASE]

- La nécessité de mieux travailler avec les familles. Là aussi, **l'objectif est affiché par de nombreux départements. Il s'agit d'envisager des parcours et de mieux préparer le retour à domicile des enfants** quand celui-ci est envisageable. Cet objectif nécessite **la mise en œuvre de postures et des ressources particulières** au niveau des référents ASE et un travail conséquent avec les familles, **dont le constat est qu'il est parfois peu développé** faute de temps. Le déploiement du **projet pour l'enfant (PPE)** est identifié comme un des leviers centraux pour atteindre cet objectif.

« Le PPE, je suis sûre que ça aura un impact énorme sur le désengorgement du placement. Un projet de retour ça ne se travaille pas comme ça. On a beaucoup de renouvellements qui interrogent et dans nos rapports aux juges, on parle beaucoup des incompétences parentales mais rarement de ce qui va et les autres leviers qu'on pourrait utiliser. » [Cadre ASE]

- Fluidifier le système en développant une mesure unique. **Il s'agit d'une réponse travaillée et envisagée** dans plusieurs départements du panel. La finalité de la mesure unique est de redonner de la souplesse au dispositif en permettant aux opérateurs d'adapter l'accompagnement, son intensité aux besoins de l'enfant et de la famille. Cette globalisation de la mesure permettrait ainsi de se centrer sur le parcours de l'enfant en s'affranchissant des mécanismes et du temps nécessité par le passage d'une mesure/d'un opérateur à l'autre. Néanmoins, sa mise en œuvre concrète questionne beaucoup les départements.

« Ce qu'on a remarqué par rapport à l'inflation de mesures judiciaires, c'est que si de base on travaille sur de l'AEMO, on ne passe pas à de l'administratif car ça ferait changer de référent ... Moi je pense que le changement de référent n'est pas si compliqué, ça dépend des situations. En tout cas la magistrate nous a demandé si c'était possible d'habiliter toutes les structures à faire de l'AED pour éviter ça. » [Direction enfance Famille]

Le renforcement du **pilotage de l'ensemble du dispositif**

Plusieurs départements constatent qu'aujourd'hui, ils ne bénéficient que **d'une faible lisibilité et de peu de marges de manœuvres sur les accueils réalisés en établissements** et les accompagnements de milieu ouvert effectués par les opérateurs habilités, alors que ceux-ci **peuvent représenter une part importante de l'offre départementale.**

D'un point de vue opérationnel, des questions récurrentes peuvent également se poser sur la délégation de la référence éducative aux éducateurs d'établissements et l'effectivité du travail effectué auprès des familles. L'affectation des places pour les enfants peut également poser question, les établissements étant en posture dans certains cas de « sélectionner » le profil des jeunes qu'ils souhaitent accueillir.

« En fait on ne sait pas ce qui se passe dans les établissements. On n'a pas la main avec les associations. Tout se passe entre l'association et le juge, nous on est hors course. On ne va pas aux audiences, on n'a pas le temps. » [Cadre ASE]

Les tensions que connaissent tous les dispositifs de protection de l'enfance, la nécessité d'optimiser les ressources existantes, de mieux travailler avec les familles, de mieux maîtriser l'enchaînement des mesures a conduit plusieurs départements à renforcer le pilotage de l'offre. Cet ajustement du pilotage peut notamment passer par la mise en place d'audits, le développement de plateformes centrales de gestion des places, de nouveaux protocoles pour mieux répartir les rôles et les interrelations entre les départements et les établissements.

« Avec les associations d'AEMO, on a créé un protocole de coordination. On a vraiment calé des temps de concertation quand le service d'AEMO veut faire du placement, il faut qu'ils nous envoient un rapport circonstancié au service. Finalement on est presque plus rigoureux avec le secteur associatif qu'en interne. » [Direction Enfance Famille]

4. En synthèse

Les résultats de cette étude témoignent de la complexité à appréhender les grands facteurs **d'évolution des mesures de la protection de l'enfance**. Si de **grandes tendances peuvent être observées** (croissance importante du nombre de mesures, part relative des placements en hausse, judiciarisation des mesures) elles diffèrent fortement en intensité et parfois en nature selon les départements. Si des facteurs importants viennent impacter **pour tous les départements l'évolution des mesures comme la prise en charge des MNA, ou encore la plus ou moins grande prise en charge des jeunes majeurs**, les départements absorbent différemment ces flux. Peu de facteurs structurels semblent mécaniquement jouer et expliquer à eux seuls les tendances constatées (y compris le facteur démographique). **Il est difficile d'isoler certains facteurs sans prendre en compte l'ensemble** de la chaîne de prévention et de prise en charge des situations (notamment la prise en compte du processus de prise en charge des informations préoccupantes). Raisonner principalement sur le plan départemental induit également de nombreuses limites **compte tenu de l'hétérogénéité des territoires**. **L'étude menée montre que la dimension territoriale est particulièrement importante** tant pour comprendre les évolutions que les facteurs explicatifs (le contexte territorial du point de vue des ressources et des besoins étant déterminant) que pour agir au plus près des besoins des populations.

L'analyse qualitative vient renforcer ce constat. Chaque département forme un écosystème particulier avec son histoire, ses territoires, ses équipes, son contexte socioéconomique. Pour autant, les départements disposent de leviers pour agir sur les grandes tendances en matière de protection de l'enfance. Le levier organisationnel constitue l'un d'entre eux. S'il comporte incontestablement une incidence notamment sur le processus de préparation et de mise en œuvre des décisions, il serait erroné d'en conclure que le seul modèle organisationnel conduit à tel ou tel résultat. L'expérience des départements montre que les modèles d'organisation et de prise de décision qu'ils soient plus ou moins centralisés ou territorialisés sont corrigés généralement par plusieurs leviers. Ainsi les modèles d'organisation très territorialisés peuvent être ajustés via la mise en place d'outils de régulation (plateforme de recherche et d'affectation de places, distanciation du terrain et des équipes de proximité de la prise de décision...).

D'autres facteurs de régulation et de maîtrise semblent opératoires et sont utilisés par les départements. La capacité de ceux-ci à piloter l'offre mise en œuvre par les partenaires habilités, à animer la politique sur l'ensemble des territoires, à ajuster l'offre aux besoins des publics (enfants et familles) et à étayer les pratiques des professionnels s'avèrent essentiels. Ces leviers sont particulièrement précieux dans un contexte fortement marqué par l'embolisation des dispositifs et par le dévoiement de nombreuses mesures. Les dispositifs ont besoin de davantage de fluidité, de souplesse que cela soit à l'échelle départementale ou territoriale.

Cette étude a été réalisée par Christian Laubressac, Marie Launet et Claire Verdier du cabinet Asdo études. Nous remercions vivement nos interlocuteurs des différents conseils départementaux pour leur grande disponibilité et leur accueil chaleureux.

Contacts

Christian Laubressac

c-laubressac@asdo-etudes.fr

Marie Launet

m-launet@asdo-etudes.fr

Claire Verdier

c-verdier@asdo-etudes.fr



28 rue de la Chapelle
75018 Paris
T 01 53 06 87 90
contact@asdo-etudes.fr
www.asdo-etudes.fr