



## **Programme 2011 d'étude micro-économique sur l'évolution des réponses des conseils généraux en matière de protection de l'enfance.**

### **Avant-propos.**

En 1921, Homer Folks, pionnier de l'intervention sociale américaine, dit<sup>1</sup> qu'avant de proposer un retrait de l'enfant de son milieu familial trois questions très simples pouvaient être posées :

- *Y a t il une raison réelle et concluante qui empêche l'enfant de rester là où il est ?*
- *Que manque-t-il à l'enfant dans son foyer actuel qui nous apparaît nécessaire à son développement et comment cela lui sera-t-il procuré par notre proposition d'intervention ?*
- *Combien coûterait cette intervention et est-ce que cette somme, si elle était utilisée pour soutenir l'enfant dans son propre milieu, nous permettrait de parvenir à de meilleurs résultats ?*

---

<sup>1</sup> Citation relevée au Centre Jeunesse de Trois-Rivières (Québec).

## A. Les constats.

### *A.1. Comment aborde-t-on aujourd'hui en France l'aspect économique de la protection de l'enfance ?*

*Le point de vue de la Cour des Comptes.*

En 2009, la Cour des Comptes de la République française<sup>2</sup> prolongea à sa manière l'interrogation posée par Folks en mettant l'accent sur deux constats majeurs dans son rapport thématique sur la protection de l'enfance basée sur une enquête réalisée l'année précédente.

Tout d'abord elle souligna le paradoxe entre les orientations de fond de la politique publique de protection de l'enfance<sup>3</sup> - affirmant l'importance des actions préventives et du maintien à domicile - et l'écart très important entre le volume et la progression des dépenses consacrées d'une part à l'aide à domicile (*12% des dépenses brutes d'aide sociale à l'enfance pour 49% des enfants concernés par des mesures de protection de l'enfance*), et d'autre part à la prise en charge physique des enfants (*passées de 70% en 2002 à 78% en 2007 pour 51% des enfants concernés par des mesures de protection de l'enfance*).

Elle mit aussi également l'accent sur la rigidité de l'offre de services l'inertie du système due aux traditions historiques locales et à des mécanismes d'autorisation et de financement ne favorisant pas d'évolutions significatives.

*Le point de vue de l'ODAS.*

En 2010, l'ODAS affina les analyses de la Cour des Comptes à partir de trois études.

La première figure dans son enquête auprès des départements de France, réalisée en 2009 et intitulée « Décentralisation et protection de l'enfance : Où en est-on ? ».

Tout en pointant l'accélération du mouvement de diversification de l'offre, l'ODAS souligna le fait que celle-ci s'opérait - pour huit départements sur dix - essentiellement dans le domaine de l'accueil des enfants<sup>4</sup>, et ce par redéploiement de moyens compte tenu des fortes contraintes financières des Départements.

De plus, ajoute cette étude, l'évolution des modalités de travail avec les familles concernait moins d'un département sur deux. Une conclusion éclairée par l'analyse développée dans le cahier de l'ODAS *«la place des parents dans la protection de l'enfance, contribution à une meilleure adéquation entre les pratiques et le droit »* publié également en 2010<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Rapport public thématique « la protection de l'enfance » octobre 2009 documentation française

<sup>3</sup> Se référant à la loi 2007-293 réformant la protection de l'enfance, et notamment à son article premier définissant le champ de la politique publique dite de « protection de l'enfance ».

<sup>4</sup> Accueil séquentiel, accueil de jour, accueil 72h, autant de formules nouvelles définies par la loi 2007-293.

<sup>5</sup> Cahier de l'ODAS *«la place des parents dans la protection de l'enfance, contribution à une meilleure adéquation entre les pratiques et le droit »* ODAS 2010.

Cette enquête se concluait ainsi : « il faut aussi en permanence vérifier si un nouvel équilibre s'instaure entre la protection, la prévention et la prévenance conformément aux attentes du législateur et aux impératifs du bon sens ».

Une conclusion qu'Homer Folks n'aurait sans doute pas désavoué !

La seconde analyse provient du séminaire du groupe étudiant l'évolution des finances départementales.

Les dépenses relatives à la protection de l'enfance sont redevenues un sujet de préoccupations majeures en 2010. Les causes énoncées au sein du groupe sont le non respect par l'Etat de ses engagements post loi 2007-293, et à la croissance récurrente des dépenses liées aux accueils de suppléance familiale.

Lors de l'assemblée générale 2010 de l'ODAS, il a été souligné que le nombre de mineurs et jeunes majeurs pris en charge par l'ASE a cru de 6% sur la période 2001-2009 (135.678/143.752 source DREES), les dépenses liées à ces prises en charge (source ODAS) ont cru quand à elles de 76% pour les placements familiaux et 58% pour les accueils en établissements et prises en charge associées.

Certains départements présents dans ce groupe évoquent également l'accroissement des dépenses liées aux prises en charge localisées dans les zones de tension entre collectivités locales et Etat, comme les enfants de moins de trois ans résidant avec leurs parents en CHRS ou les mineurs étrangers isolés.

L'une des conclusions majeures du séminaire tenu par ce groupe à l'automne 2010 est que le secteur de la prise en charge de l'enfant en suppléance familiale (familles d'accueil, maisons d'enfant, foyer de l'enfance...) est encore et toujours le principal déterminant de la dépense totale relative à l'Aide sociale à l'Enfance.

***Identifier et analyser les causes d'un tel écart entre évolution du nombre de bénéficiaires et évolution des coûts est aujourd'hui une étape initiale incontournable tant pour comprendre la situation présente que pour mieux cerner les enjeux des années à venir alors que les budgets affectés à l'ASE sont de plus en plus contraints.***

Des premières pistes d'explication ont émergé au sein du Groupe « finances départementales. Ainsi en matière de placement familial l'évolution du statut des assistants familiaux est reconnue comme étant un facteur bien identifié de hausse des coûts au niveau national. Mais il apparaît aussi que d'autres facteurs peuvent y être associés comme l'existence d'une politique explicite de meilleure rémunération des assistants familiaux dans le cadre d'un choix affirmé de promotion de ce mode de suppléance familiale au détriment des accueils institutionnels (pouponnières, MECS), ou encore comme la promotion de l'accueil familial dans le cadre d'une politique de développement de l'emploi à domicile en secteur rural.

En matière d'accueil en institutions, ce groupe de travail souligne l'intérêt de mettre en évidence des typologies de réponses en fonction des choix politiques effectués en matière d'utilisation de l'accueil en institutions. Comme par exemple, de réduire le nombre d'accueil

en hébergement institutionnel tout en accroissant les moyens humains d'encadrement afin de mieux répondre à des profils de jeunes à problèmes multiples.

D'une manière générale, et comme l'avait déjà souligné la Cour des comptes, le groupe « finances départementales » constate que la structuration initiale des modes d'accueil mis en place au cours des années 1960/70/80 est un héritage difficile à faire évoluer. D'où l'intérêt de mieux connaître les stratégies des départements et des opérateurs associatifs qui sont parvenus à mettre en mouvement des évolutions significatives des dispositifs d'intervention et de prise en charge en matière de protection de l'enfance.

*A partir des enseignements de ces deux approches, organisation et finances, il apparaît que la stratégie la plus pertinente pour avancer dans la connaissance de l'économie de la protection de l'enfance repose sur une approche initiale de type micro, à partir de quelques départements volontaires.*

## ***A.2. La nécessité d'étudier le lien entre l'évolution des pratiques et des postures et l'évolution économique du secteur de la protection de l'enfance.***

Entre l'automne 2008 et le printemps 2010, l'ODAS a étudié l'évolution des rapports entre professionnels et familles dans le cadre de la protection de l'enfance.

Cette étude a visé à apprécier les écarts entre les intentions du législateur (promotion de la prévention et d'une meilleure prise en compte des compétences des familles, volonté de diversification de l'offre de services, meilleure efficacité des interventions protectrices) et la réalité des évolutions des pratiques et postures au sein des dispositifs territoriaux.

Elle a permis d'apprécier que la transformation des modes de réponse repose sur la conjugaison d'une approche offensive visant à une meilleure adéquation entre les pratiques et le droit *et d'une stratégie de déplacement progressif des ressources financières au fur et à mesure de la validation et de la consolidation des actions nouvelles, initialement définies comme expérimentales.*

D'autres exemples ont démontré également que le développement d'une approche concertée associant professionnels et bénévoles répond :

- non seulement à une volonté d'inscrire les actions de protection de l'enfance dans la perspective de produire du lien social et de mailler interventions officielles et professionnelles avec la vie associative et l'engagement bénévole et/ou militant,
- *mais aussi à concilier évolution de la réponse sociale et contraction des ressources financières.*

***C'est pourquoi, il nous semble essentiel d'inscrire l'étude sur l'économie financière de la protection de l'enfance dans une approche systémique de l'évolution de ce secteur, en cherchant à cerner les interactions entre gestion financière, organisation du dispositif et évolution des pratiques et postures.***

Il nous semble en effet particulièrement utile aujourd'hui de tenter de répondre à la question :

*La réduction des ressources financières affectées à la protection de l'enfance, la recherche d'une optimisation de ses ressources humaines et financières, est-elle un frein ou un accélérateur pour une meilleure adéquation entre les pratiques et le droit et une meilleure efficacité du dispositif ?*

## **B. Le projet d'étude.**

### ***B.1.D'indispensables clarifications préliminaires.***

Le premier obstacle à surmonter est de *cerner le périmètre des dépenses correspondant à l'article 1<sup>er</sup> de la loi 2007-293 (art.L.112-3 CASF) qui définit le domaine de l'action publique intitulé « protection de l'enfance » :*

*La protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs.*

*Elle comporte à cet effet un ensemble d'interventions en faveur de ceux-ci et de leurs parents. Ces interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre.*

*La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge.*

Si les dépenses d'Aide sociale à l'Enfance entrent incontestablement dans ce champ, D'autres dépenses semblent susceptibles d'y être intégrées.

*Citons par exemple : Celles de protection maternelle et infantile, celles liées à la part de l'activité du service social départemental dévolue à la protection de l'enfance (comme l'évaluation des informations préoccupantes), les subventions à des associations conduisant des projets<sup>6</sup> en direction des enfants et familles en difficulté, les contributions financières aux modes de garde petite enfance, le financement d'actions de soutien à la parentalité, de points rencontres parents-enfants, d'actions de médiation familiale, de soutien périscolaire, ou encore d'aide aux transports....*

<i>Définir un groupe de dépenses reconnues par une majorité de Départements comme entrant dans le champ de la protection de l'enfance constitue donc le premier objectif à atteindre.</i>
---

---

<sup>6</sup> Situés hors du périmètre couvert par la loi 2002-2 rénovant l'action sociale

Le second obstacle est de savoir s'il est possible de mesurer ces dépenses à partir de bases comparables. Si cet objectif paraît raisonnable pour celles liées à des actions faisant l'objet d'une procédure de tarification et de contrôle, il est beaucoup plus difficile d'appréhender le coût d'actions ne faisant pas systématiquement l'objet d'une quelconque traçabilité.

Par exemple, le coût du séjour d'un enfant en établissement public est-il établi sur les mêmes bases que celui d'un séjour en établissement du secteur associatif autorisé et habilité ? Comment estime-t-on le prix de revient d'une Aide éducative à domicile exercée par le personnel du secteur public ?

*Définir un cadre de référence pour une estimation raisonnable du coût des actions ne faisant pas l'objet d'une tarification constitue le second objectif à atteindre.*

## ***B.2. Définir des axes d'analyse.***

*Un objectif : Cartographier les dépenses par familles d'intervention.*

- *Les interventions visant à évaluer si un enfant/adolescent est en risque d'être en danger ou en danger : le dispositif Informations préoccupantes est le seul clairement identifiable au niveau des services départementaux, celui des investigations judiciaires relevant du financement PJJ.*
- *Les interventions de prévention : Domaine sans doute le plus difficile à cerner car il implique les différents services (Insertion, PMI, ASE) intégrés du Conseil général ainsi que différents prestataires associatifs financés à l'heure, à la journée, à l'acte, par dotation globale, subventions.*
- *Les interventions de protection de type Milieu ouvert : Par protection nous entendons une action référencée au CASF et visant un bénéficiaire mineur désigné officiellement comme étant en danger ou en risque de l'être. Ceci intègre donc les aides à domicile, actions éducatives à domicile et autres actions assimilables, et les AEMO de tout type, ainsi que les accueils de jour.*
- *Les interventions de protection intégrant une prise en charge permanente ou partielle de l'enfant : Foyers de l'enfance et accueils mère-enfant, pouponnières, MECS de tout type, placements familiaux, lieux de vie, structures accompagnant l'autonomie de jeunes confiés à l'ASE ou en contrat jeunes majeurs.*
- *Les DIVERS : à répertorier. Aides financières, transport....*

Une stratégie : Identifier la localisation des dépenses dans la comptabilité départementale et les modes de tarification utilisés.

*La localisation* : quelle est par exemple la traçabilité comptable des dépenses d'un placement familial intégré au secteur public :

- salaires chargés des Assistants familiaux et autres indemnités
- salaires chargés des personnels sociaux, éducatifs, psychologues, secrétaires, encadrants intervenant en PF.
- Coûts de fonctionnements d'un placement familial (dépenses de type Groupe 1 fonctionnement et Groupe 3 structures de la tarification du secteur associatif soumis à autorisation)
- Dépenses inhérentes aux enfants accueillis (vêtue, argent de poche, loisirs, financement études...).

*Les modes de tarification* : Quelle lecture et quelle utilisation font aujourd'hui les départements de la réglementation concernant les modes de tarification et de financement des établissements et services oeuvrant en protection de l'enfance ? Quels avantages et inconvénients pour chaque mode en regard de l'activité financées et en regard de la gestion financière départementale ?

### ***B.3. La méthodologie d'étude.***

La méthodologie retenue associe *une étude micro-économique locale* portant sur et menée par un petit nombre de départements, les travaux de la Commission « *activités et finances départementales* » et ceux de la Commission « *Enfance et Familles* », composée de départements, associations et autres institutions. La mutualisation des apports de ces trois groupes a pour objectif d'étudier les interactions entre les domaines financier, organisationnel et opérationnel dans le champ de la protection de l'enfance.

Par ailleurs, l'ensemble des DGA des régions PACA et Corse ont manifesté un vif intérêt pour cette démarche et apporteront leurs réactions et leurs analyses lors de « comptes-rendus d'étape »

- **B.3.a. L'étude micro-économique locale avec quelques départements volontaires**, vise à accompagner et conseiller les responsables des départements sur un plan technique et méthodologique, dans la production et l'analyse des données évoquées aux paragraphes B.1 et B.2. Chaque département sera représenté au minimum par son directeur Enfance et Famille et un responsable du secteur gestion financière et/ou tarification.

Les dépenses relatives aux prises en charge de suppléance familiale par les Départements présentant un caractère déterminant tant dans pour les finances que pour les aspects organisationnels et opérationnels, l'étude débutera en 2011 par une phase exploratoire s'attachant à :

- d'une part, identifier les activités reconnues par chacun des départements comme entrant dans le champ de la protection de l'enfance.
- d'autre part identifier, qualifier et quantifier les paramètres permettant d'analyser, dans chacun des départements, les évolutions et perspectives du *secteur de la suppléance familiale* de type Maison d'enfants à caractère social accueillant à plein temps des enfants et adolescents<sup>7</sup> et faisant l'objet d'une tarification de type prix de journée. Une étude de cas rétrospective et détaillée de l'évolution d'une structure type MECS pour chacun des départements complétera cette phase exploratoire.

Six départements sont pressentis pour cette partie de l'étude : *Alpes-Maritimes, Aube, Essonne, Loir et Cher, Vaucluse, Yonne*.

### ***Planning 1<sup>er</sup> semestre 2011 études micro-économiques locales :***

- *Vendredi 21 janvier à Toulon* (Alpes Maritimes et Vaucluse, avec les DGA de PACA-Corse) *et 4 février à Paris* (Aube, Essonne, Loir-et-Cher, Yonne) : présentation de l'étude, de l'état des travaux déjà réalisés dans chacun des départements, échange à propos des clarifications préliminaires (voir B.1), présentation de la méthodologie de la phase exploratoire et de la grille de recueil de données. Présentation synthétique du choix d'une MECS fait par chaque département pour l'étude de cas.
- *Fin du mois de Février* : Envoi à l'ODAS du recueil de données évoqué ci – dessus
- 
- *Jeudi 24 mars à Paris*: Présentation des premiers enseignements du recueil de données transmis par les départements volontaires, élaboration d'hypothèses pour la réalisation de l'analyse de ces données. Présentation par chaque département de l'étude de cas MECS. Élaboration, à partir des enseignements des études de cas, d'une grille d'analyse des coûts MECS pouvant être utilisée pour étudier tout ou partie de l'ensemble des établissements de ce type.
- *Mercredi 18 Mai à Paris*: Point d'étape de l'étude exploratoire, échanges autour des liens entre modes d'organisation des départements et données recueillies.

- **B.3.b La recomposition de la Commission « Enfance et Familles »** à compter du début 2011 afin d'être en mesure de **travailler sur les interactions entre les domaines financier, organisationnel et opérationnel dans le champ de la protection de l'enfant**. Comme évoqué en A.1, il s'agit de mieux connaître les stratégies des départements et des opérateurs associatifs qui sont parvenus à mettre en mouvement, dans

---

<sup>7</sup> C'est à dire des établissements accueillant majoritairement des mineurs ne bénéficiant pas par ailleurs d'accueil en semaine dans le secteur médico-social ou sanitaire, ou n'étant pas sujet à des formes de prises en charge de type accueil séquentiel ou placement à domicile. Cette forme de suppléance familiale a été retenue pour la phase exploratoire car elle paraît une des plus répandues et des plus accessibles dans le cadre de l'étude exploratoire.



un contexte économique difficile, des évolutions significatives des dispositifs d'intervention et de prise en charge en matière de protection de l'enfance.

La méthode retenue consiste à réaliser en 2011 quatre séminaires d'une journée réunissant des responsables départementaux du domaine Enfance et Familles, des dirigeants associatifs et de fédérations associatives. Le matin sera consacré au traditionnel échange d'informations locales et nationales, suivi d'une présentation d'une situation concrète.

Citons comme exemple de telles situations :

- *les conditions de réalisation d'une diversification des modes de prises en charge ou d'intervention (rôle des schémas départements, des conventions d'objectifs, des modes de conventionnement/autorisation, modes de tarification, les enseignements d'expérience de maîtrise des coûts),*
- *la place des questions financières dans les relations entre professionnels et familles dans le cadre des interventions de protection de l'enfance (par exemple, la question de la participation financière des parents dans l'aide à domicile - TISF, AED -),*
- *la participation financière ou matérielle des familles dans le cadre de l'accueil en suppléance familiale,*
- *la gestion des écarts, pour un enfant/adolescent accueilli en suppléance familiale, entre conditions de vie matérielle et financière au sein de sa famille et au sein de la structure d'accueil.*
- 

*L'après-midi sera consacré aux échanges et à la production d'une analyse partagée par le groupe.*

Cette Commission sera destinataire, comme la Commission « activités et finances départementales » et le groupe des DGA de PACA-Corse, de retours synthétiques (rapports d'étape) du travail effectué dans le cadre des études micro-économiques locales afin d'échanger sur les difficultés méthodologiques rencontrées, sur les premiers enseignements et ainsi apporter un appui aux travaux locaux.

Nous souhaitons par ailleurs permettre à ce groupe de mettre la situation française en perspective internationale, notamment avec la communauté française de Belgique et la province de Québec.

Sont pressentis pour participer à ce groupe de travail : *Conseils généraux de Aisne, Aube, Bas-Rhin, Côte d'Or, Loiret, Loir et Cher, Vosges, Yonne, le Ministère du travail, des relations sociales, de la Famille et de la solidarité -Direction générale de la Cohésion sociale -, le Ministère de l'Éducation Nationale -Direction DESCO-B4-, les directions générales des associations ACODEGE (Côte d'Or), SPRN (Nord et Pas de Calais), SOS-Villages d'enfants, RETIS (Haute-Savoie), la Fédération ADESSA-A domicile, l'UNAF, l'UNIOPSS.*

*Les départements réalisant l'étude micro-économique seront d'office associés à cette commission*

***Planning 1<sup>er</sup> semestre 2011 groupe de travail:***

Jeudi 10 mars 10h-16h30 dans les locaux de l'ODAS. Présentation du matin : *Suite de la présentation par le Conseil Général de l'Aube de l'évaluation du schéma conjoint CG/DPJJ et des évolutions qui en ont découlé en matière de diversification des modes d'intervention.*

Jeudi 5 mai même lieu et mêmes horaires. Présentation du matin : *Contrat pluriannuel d'objectifs du Conseil général de Côte d'Or, l'exemple de l'Association ACODEGE.*

Le 20/12/2010

Alain Grevot

Conseiller Protection de l'enfance O.D.A.S

En collaboration avec Claudine Padiou, Didier Lesueur, Caroline Megglé, sous la direction de Jean-Louis Sanchez.

**Références bibliographiques :**

- Cour des comptes de la République Française : Rapport public thématique « la protection de l'enfance » octobre 2009 documentation française.
- DREES : Etudes et résultats n°742, octobre 2010. *Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2009.*
- DREES : Disparités départementales : dépenses d'action sociale et bénéficiaires. Indicateurs sociaux départementaux. Sous la direction d'Elise Clément Mai 2010.
- ODAS : Evolution de la dépense d'hébergement entre 2001 et 2009, Assemblée générale du 26 novembre 2009.
- ODAS : Enquête Stratégies et organisations 2010. La lettre de l'ODAS Novembre 2010.
- ODAS : Dépenses départementales d'action sociale en 2009. La lettre de l'ODAS. Juin 2010
- ODAS : Les cahiers de l'ODAS Juin 2010 : *La place des parents dans la protection de l'enfance, contribution à une meilleure adéquation entre les pratiques et le droit.*