

N° 144 • novembre 2001

En matière d'organisation des services d'aide sociale à l'enfance en 1999, les départements ont adopté majoritairement une organisation centralisée avec un découpage en zones géographiques.

Cinquante-six d'entre eux ont un schéma départemental, et pour trente et un il s'agit d'un document conjoint, notamment avec la Protection judiciaire de la jeunesse.

La mise en place de dispositifs spécifiques pour l'accueil d'urgence n'est pas toujours prévue.

Relativement peu de départements (34) ont en outre instauré des barèmes de ressources pour l'attribution d'aides ou de secours financiers dans ce domaine.

En matière de signalements, malgré des protocoles de coopération assez fréquents, les départements connaissent souvent mal le taux de classement sans suite des signalements qu'ils transmettent à l'autorité judiciaire. En revanche, ils ont souvent développé des outils de coopération et de liaison avec les partenaires de la protection de l'enfance.

À l'égard des assistantes maternelles, une majorité a adopté des taux de rémunération supérieurs à la base réglementaire et mis en œuvre une politique de suivi et d'accompagnement.

Enfin, si peu de départements connaissent le nombre de mesures d'actions éducatives en attente, ils ont tous désigné un travailleur social référent pour suivre les enfants bénéficiaires d'un placement.

Marie RUAULT
Ministère de l'Emploi et de la solidarité
DREES

Aide sociale à l'enfance : quelle organisation dans les départements ?

Les lois de décentralisation de 1983¹ relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, ont donné aux conseils généraux de nouvelles missions en matière d'aide sociale. Concernant le champ spécifique de l'aide sociale à l'enfance (ASE), pour lequel les conseils généraux exercent une compétence partagée avec la justice (encadré 1), les départements ont ainsi, au-delà des dispositions légales qu'ils sont tenus de respecter afin de garantir un traitement équitable sur l'ensemble du territoire, à exercer des choix dans l'organisation des services et des missions qui leur sont dévolues.

L'enquête menée par la DREES, à laquelle ont répondu 79 conseils généraux, permet, pour l'année 1999, de décrire les différentes formes d'organisation et de choix effectués par les dé-

1. Lois des 7 janvier et 22 juillet 1983, entrées en application le 1^{er} janvier 1984.



partements en la matière (encadré 2). Tout d'abord, seront présentées les modalités d'organisation générale de l'aide sociale à l'enfance sur le territoire départemental ainsi que les formes de coopération entre le service de l'ASE et les autres acteurs de la protection de l'enfance. Seront ensuite abordés certains éléments de la prise en charge des enfants et adolescents confiés à l'ASE, qu'il s'agisse de la politique à l'égard des assistantes maternelles ou, plus généralement, du suivi des mesures d'actions éducatives. Au total, au 31 dé-

cembre 1999, plus de 126 000 enfants ou adolescents ont bénéficié d'une mesure éducative et près de 137 000 d'un placement en établissement ou en accueil familial (tableau 1).

La gestion des services de l'aide sociale à l'enfance sur le territoire départemental

■ Majoritairement, une gestion centralisée avec un découpage en zones géographiques.

Sur les 79 départements répondants, la grande majorité (57) a choisi

d'organiser le service de l'ASE autour d'un service centralisé mais découpé en différents secteurs ou circonscriptions. Pour ces départements, le nombre de secteurs délimités est très variable, de deux à quarante quatre, mais il est la plupart du temps compris entre trois et sept (33 départements). Pour les vingt et un autres départements, treize ont une gestion entièrement décentralisée, avec un nombre de circonscriptions qui varie de deux à vingt, et huit une gestion entièrement centralisée sans aucune sectorisation du territoire².

Ce n'est pas la taille du département, mesurée par le nombre d'habitants, qui semble déterminer le type de découpage territorial retenu et, lorsqu'il y a sectorisation, le nombre d'unités ou de circonscriptions. Ainsi, ce ne sont pas les départements les plus peuplés qui ont opté pour des gestions décentralisées avec un découpage en zones géographiques : on trouve en effet dans ce groupe autant de départements que l'on peut qualifier de « petits ou moyens » (moins de 500 000 habitants) que de gros départements (de 500 000 à plus de 2 millions d'habitants). Concernant les départements qui ont une gestion entièrement décentralisée, cinq ont moins de 500 000 habitants, six ont une taille comprise entre 500 000 et un million d'habitants et deux comptent sur leur territoire plus d'un million d'habitants. Enfin, la taille des départements qui ont une gestion centralisée sans découpage géographique s'échelonne de 73 000 à 1 240 000 habitants.

2. À noter qu'un département a adapté, suivant les domaines, des modèles différenciés d'organisation : une centralisation pour ce qui concerne la prévention, les signalements et les premières admissions, une gestion centralisée avec découpage géographique pour les placements et, de manière expérimentale, une gestion entièrement déconcentrée pour l'instruction des allocations mensuelles.

E-1

Le dispositif français de protection de l'enfance

L'aide sociale à l'enfance s'inscrit dans le dispositif général de l'aide sociale destinée aux personnes qui ne peuvent faire face à leurs besoins à cause de leur handicap, de leur âge ou de difficultés économiques ou sociales. Depuis les lois de décentralisation, l'aide sociale à l'enfance (ASE) a été quasi intégralement placée sous l'autorité des présidents des conseils généraux, les services de l'État (DDASS) ne conservant que deux compétences : le contrôle de légalité des décisions prises en matière d'ASE (mais celles-ci ne font pas l'objet d'une transmission obligatoire), et la fonction de tuteur des pupilles de l'État.

Dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires, l'organisation et la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance, mission d'intérêt général et d'ordre public, revient à chaque département. Chacun organise le service, attribue les prestations dont il fixe les tarifs et s'appuie sur un dispositif d'établissements et de services, publics ou privés habilités, dont le financement est approuvé chaque année lors du vote du budget et dont l'activité est contrôlée par les services du conseil général.

Les services de l'aide sociale à l'enfance, prévus au titre II du Code de la famille et de l'aide sociale (CFAS), résultent de la loi du 6 juin 1984, relative aux droits des usagers, de la loi du 6 janvier 1986, dite loi particulière, intervenue pour adapter la législation aux transferts de compétences en application des lois de décentralisation et de la loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements.

Depuis la décentralisation, les dépenses d'aide sociale à l'enfance sont le premier poste des dépenses d'aide sociale des conseils généraux : en 1999, elles représentent, sur la France entière 4 337 millions d'euros, soit une dépense nette moyenne par habitant de 72 euros. Cette moyenne reflète néanmoins une forte dispersion, puisque la dépense par habitant est comprise selon les départements entre 20 et 176 euros.

Le système français de protection de l'enfance, au-delà de l'ASE s'articule autour d'interventions judiciaires. Celles-ci se distinguent des interventions administratives de deux façons : elles sont subordonnées à l'existence d'une plainte ou de requêtes de la famille, d'une situation d'urgence ou de danger au sens de l'article 375 du Code civil. L'autorité judiciaire est la seule à pouvoir prendre des décisions contraignantes vis-à-vis de la famille ou du mineur. Aussi, la protection judiciaire vient-elle souvent compléter ou relayer la protection administrative. C'est notamment le cas lorsque les mesures de soutien mises en œuvre avec le consentement de la famille ne suffisent plus ou quand ce consentement fait défaut (passage d'une action éducative administrative à une action éducative en milieu ouvert par exemple).

Par delà les mandats judiciaires, la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) assume une double mission de prévention de la délinquance et de contribution à la protection de l'enfance. Le cadre juridique général de son action reste encore aujourd'hui l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, qui abroge la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et la liberté surveillée, et sur le fondement de laquelle l'autorité judiciaire mène une action protectrice dont l'objet est de substituer à la sanction, et notamment à l'incarcération, une action d'éducation et d'insertion sociale. C'est cette ordonnance qui a institué un magistrat spécialisé, le juge pour enfants.

Par ailleurs, dans le groupe des cinquante sept départements qui pratiquent une organisation centralisée assortie d'un découpage géographique, on ne repère pas de lien entre la taille du département et le nombre de secteurs ou de zones. Ce ne sont pas, à cet égard, les départements les plus peuplés qui ont le nombre de secteurs le plus élevé et inversement, plusieurs départements dont la population est inférieure à 500 000 habitants ont un nombre de secteurs équivalent à celui de gros départements : neuf départements de moins de 500 000 habitants ont ainsi entre sept et dix secteurs tandis que dix départements allant de plus de 500 000 jusqu'à 1 450 000 habitants sont dans le même cas.

■ **En 1999, encore un quart des départements sans schéma départemental.**

La loi du 6 janvier 1986³ prévoit que les départements sont tenus de réaliser un schéma départemental des établissements et services, instruments de programmation, de suivi et d'évaluation. Cinquante-six départements ont, en 1999, un schéma départemental mais encore vingt-trois déclarent ne pas en disposer même si quinze sont en cours de réalisation. La plupart des schémas ont été réalisés dans la seconde moitié des années 90 et seront donc renouvelés dans le début des années 2000⁴, mais huit départements dont le schéma est antérieur à 1996 n'ont pas, pour autant, prévu de date de révision.

Dans le cas où les départements ont élaboré ce schéma, ils sont trente et un à avoir réalisé un document conjoint avec la protection judiciaire de

la jeunesse (PJJ) ou la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et, dans le cas où le schéma est conjoint, c'est en grande majorité (26 départements) avec la PJJ ; seuls trois départements ont un schéma conjoint à la fois avec la DDASS et la PJJ (carte 1).

■ **L'obligation de dispositifs spécifiques pour l'accueil d'urgence n'est pas toujours remplie.**

D'après l'article 46 de code de la famille et de l'aide sociale, il incombe au département de prévoir un dispositif d'accueil spécifique destiné à prendre en charge 24 heures sur 24

E•2

L'enquête sur les modalités d'organisation de l'aide sociale à l'enfance

L'article 25 de la loi du 7 janvier 1983 fait obligation aux collectivités locales d'élaborer et de transmettre à l'État les statistiques en matière d'action sociale et de santé liées à l'exercice des compétences transférées. Chaque année, la DREES envoie donc aux conseils généraux un questionnaire destiné à collecter au 31 décembre des informations sur les bénéficiaires et les dépenses relevant de leurs compétences.

Par ailleurs, en 2000, la DREES a mené une enquête spécifique sur les modalités d'organisation des départements en matière d'aide sociale à l'enfance afin de connaître les différentes formes d'organisation territoriale et de disposer d'un état des lieux en matière de coopération institutionnelle, de suivi des mesures de protection de l'enfance, d'encadrement des personnels de la protection de l'enfance, etc. Les résultats présentés ici sont issus de cette enquête spécifique à laquelle ont répondu 79 départements de France métropolitaine (aucune réponse n'est parvenue des DOM).

T•01 bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance au 31 décembre 1999

France métropolitaine

	Bénéficiaires	Bénéficiaires pour 1000 habitants de 0 à 21 ans
Total actions éducatives	126 140	7,9
Actions éducatives à domicile (AED)	32 060	//
Actions éducatives en milieu ouvert (AEMO)	94 080	//
Enfants accueillis à l'ASE (a)+(b)	136 940	8,6
Placements directs (a)	25 540	//
Enfants confiés à l'ASE (b), dont :	111 400	7,0
en établissement	52 400	//
en famille d'accueil	59 000	//

Source : DREES – enquête Aide sociale.

T•02 dépenses de l'aide sociale à l'enfance en 1999

France métropolitaine

	Dépenses nettes	Dépense nette	
		par habitant	par habitant de 0 à 21 ans
	en millions d'euros	moyenne en euros	
Allocations	231	4	15
Actions éducatives	233	4	14
Placements	2 823	45	172
Total dépenses nettes	4 204	67	256

Source : DREES – enquête Aide sociale.

3. Article 2.2 de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986.

4. La durée d'un schéma est normalement de cinq ans.

les bénéficiaires potentiels de l'aide sociale à l'enfance, notamment les mineurs qui ne peuvent être maintenus dans leur milieu familial, les femmes enceintes et les mères isolées accompagnées d'enfants de moins de 3 ans. Plus de 16 % des répondants à l'enquête (soit 13 départements) indiquent toutefois n'avoir mis en œuvre aucun dispositif d'accueil d'urgence dans leur département. Pour les autres, la nécessité d'un accueil d'urgence est remplie le plus souvent par le foyer de l'enfance⁵ : 23 départements en comptent un sur leur territoire, tandis que dix ont recours à des familles d'accueil « d'urgence ». Quelques départements ont, quant à eux, des places destinées à l'urgence dans les maisons d'enfants à caractère social⁶ ou dans des centres de l'enfance⁷.

■ Relativement peu de barèmes pour l'attribution des aides financières.

Dans le cadre de leur mission, les services de l'ASE peuvent apporter des secours exceptionnels aux familles, ou aux mineurs et jeunes majeurs en difficulté sous la forme d'aides financières. En 1999, les départements ont ainsi dépensé pour l'octroi d'allocations 231,2 millions d'euros, ce qui représente en moyenne un peu plus de 5 % de leur dépense totale nette en matière d'aide sociale à l'enfance et une dépense moyenne par habitant de 4 euros (tableau 2). Relativement peu de départements (34) ont toutefois, pour attribuer ces aides, mis en place des barèmes de ressources, mais l'existence de ces barèmes ne semble pas déterminante quant au niveau de la

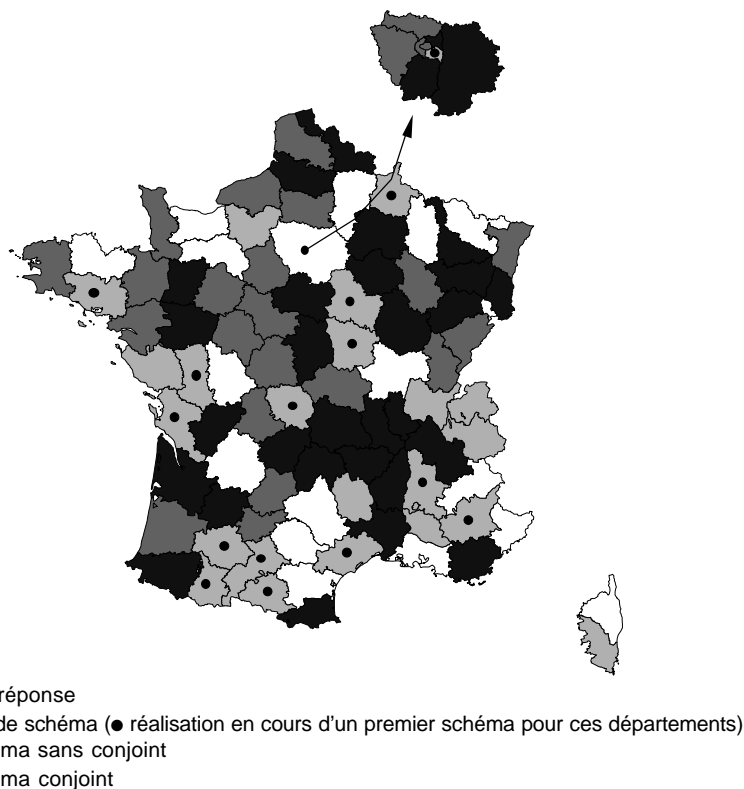
dépense moyenne par habitant : celle-ci est en effet identique dans les départements qui n'ont pas de barème et dans ceux qui en ont un.

Les coopérations avec les autres acteurs de la protection de l'enfance

■ Malgré des protocoles de coopération assez fréquents en matière de signalements ...

Si trente-quatre départements n'ont, en matière de signalements, aucun protocole de coopération institutionnelle avec les différents acteurs de la protection de l'enfance, quarante cinq ont formalisé ces protocoles et ce avec, dans la majorité des cas, de nombreux partenaires. Ainsi, trente-neuf ont un protocole de coopération avec la justice, et autant avec l'éducation nationale, la grande majorité (35 départements) cumulant ce double partenariat. Les protocoles établis avec la gendarmerie sont plus rares, mais ils concernent néanmoins quatorze départements, tandis que quinze concernent aussi d'autres

C.01 les schémas de l'enfance dans les départements
situation en 1999



Source : DREES

5. Les foyers de l'enfance sont des établissements directement rattachés au service de l'ASE, en régie directe et majoritairement publics. Ils ont pour fonction l'accueil, 24 heures sur 24, des enfants qui ont besoin d'une aide d'urgence. Ce sont également des lieux d'observation et de diagnostic, élaborés en liaison avec les personnes qui sont à l'origine du placement (justice, famille, travailleurs sociaux). Normalement, chaque département devrait avoir sur son territoire un établissement de ce type.

6. Les maisons d'enfants à caractère social (MECS) sont très majoritairement gérées par le secteur privé (association de loi 1901). Elles ont vocation à accueillir les mineurs sans famille ou dont la famille, en grande difficulté, ne peut assumer l'éducation de ses enfants. Les enfants y sont placés soit par la famille, soit par l'ASE, soit par le juge des enfants, le plus souvent pour un séjour de longue durée.

7. Vingt et un disent avoir d'autres dispositifs sans préciser lesquels.

partenaires comme les hôpitaux ou le secteur pédo-psychiatrique ; huit départements ont élaboré ces protocoles avec les quatre partenaires cités ci-dessus.

Au-delà de ces protocoles ciblés sur le signalement, soixante-sept départements ont mis en place, avant la décision d'attribution d'une aide ou d'une prise en charge, des dispositifs de concertation, telles des commissions « enfance » ou des commissions d'orientation et d'évaluation.

■ ... une absence presque générale de connaissance du taux de classement sans suite.

Cinquante des départements répondants ont mis en place une fiche navette entre les services du conseil général et les services judiciaires (parquet et juge pour enfants), pour

préciser les suites données aux signalements, les motivations de la décision notamment en cas d'un classement sans suite. Malgré l'existence de ces fiches, relativement peu d'entre eux sont en mesure d'indiquer le taux de classement sans suite des signalements que leurs services transmettent à l'autorité judiciaire : seuls vingt-huit départements fournissent cette donnée, et celle-ci apparaît assez variable d'un département à l'autre, s'échelonnant de 1 à près de 60 % (tableau 3).

■ Des outils de coopération et de liaison souvent développés avec les partenaires.

Si l'on fait le bilan des outils de coopération mis en place par les départements avec les autres partenaires de la protection de l'enfance, et notamment la justice, ceux-ci se composent de quatre éléments principaux : la mise en place d'un schéma conjoint, de protocoles de coopération en matière de signalement, de dispositifs de concertation avant l'adoption d'une mesure et des fiches navette entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. On notera tout d'abord qu'il n'y a pas de département qui ne dispose d'aucun de ces outils de coopération ou de liaison et que vingt-cinq d'entre eux cumulent les quatre éléments. Parmi les départements qui n'ont pas de schéma départemental (23 en 1999), douze n'ont par ailleurs qu'un seul outil de liaison avec les autres partenaires, les onze autres départements combinant deux à trois de ces instruments. Dans les départements où il y a un schéma départemental mais qui n'est pas conjoint, la plupart ont néanmoins mis en place deux à trois instruments de coopération ou de liaison. Enfin, parmi les départements qui ont un schéma conjoint (trente et un départements), rares sont ceux qui n'ont pas par ailleurs d'autres outils partenariaux et ils sont plus d'un tiers à les avoir tous.

Là encore, la mise en place de ces coopérations semble résulter davantage d'une politique propre des départements que de déterminants plus généraux : ce ne sont ainsi ni les départements les plus peuplés, ni ceux qui ont les taux d'enfants confiés à l'ASE les plus élevés qui ont mis en place davantage que les autres des outils de coopération et de liaison avec ces autres partenaires de la protection de l'enfance.

La politique à l'égard des assistantes maternelles

■ Près de 60 % des départements sont au-dessus de la base réglementaire pour la rémunération des assistantes maternelles.

Le montant de rémunération des assistantes maternelles qui accueillent des enfants au titre du placement familial effectué dans le cadre de l'ASE a une base réglementaire⁸ de 84,5 SMIC horaire par enfant et par mois⁹. Pour l'accueil permanent des enfants en placement familial, si un tiers des départements rémunèrent les assistantes maternelles sur cette base, les autres, c'est-à-dire près de 60 % ont adopté des salaires supérieurs : vingt-huit départements ont ainsi un taux de rémunération compris entre 85,5 SMIC horaire et 100 SMIC horaire et pour dix-neuf autres, il est supérieur à 100, allant jusqu'à 158.

■ Une majorité de départements a mis en œuvre un suivi et un accompagnement des assistantes maternelles.

En 1999, on recensait au total 400 000 agréments délivrés par la PMI à des assistantes maternelles. Parmi ces agréments un peu plus de 10 %, soit 46 000 avaient été délivrés dans le cadre d'un accueil permanent au titre de l'aide sociale à l'enfance¹⁰. Au total, un peu plus d'un enfant confié à l'ASE sur deux bénéficie d'un accueil familial (tableau 1).

8. Décret n° 92-1245 du 27 novembre 1992.

9. Cette base réglementaire est valable pour un accueil permanent et pour un enfant. Plusieurs départements, qu'ils aient ou non opté pour cette base, déclinent par ailleurs les rémunérations des assistantes maternelles sur d'autres critères comme par exemple le nombre d'enfants accueillis, le SMIC horaire étant réévalué selon qu'il y a un ou deux ou trois enfants accueillis. Au-delà, certains départements attribuent des primes, indemnités ou allocations aux assistantes maternelles, parfois pour les enfants accueillis (comme les primes de mariage) mais parfois également en leur faveur : prime d'incitation à la formation, prime de fin d'année, etc.

10. Il s'agit des agréments délivrés en 1999 ce qui ne recouvre pas l'activité réellement exercée par les assistantes maternelles agréées : d'une part on ne sait pas si l'assistante maternelle qui a obtenu un agrément accueille effectivement des enfants, d'autre part, ces agréments ne sont pas renouvelés tous les ans et les cessations d'activité ne sont pas toujours actualisées. Voir Valérie Le CORRE, « Les assistantes maternelles », Études et Résultats, n° 127, DREES, août 2001.

Aides financières

gestion des aides financières

Dans les départements qui ont adopté une gestion déconcentrée ou décentralisée, c'est-à-dire, dans près de soixante dix conseils généraux, l'instruction et l'attribution des aides financières n'est pas, dans la majorité des cas, déléguée. En revanche, s'il y a délégation, celle-ci est confiée la plupart du temps aux responsables des circonscriptions ou secteurs (dans 29 départements sur 38) ; dans les autres cas la délégation est faite en faveur de la mission locale, de la CASU ou encore de l'UDAF.

Actions éducatives

enfants suivis par des éducateurs

Concernant les actions éducatives en régie déléguée¹, c'est-à-dire confiées à une association, cinquante-quatre départements sont en mesure de fournir le nombre d'enfants suivis par des éducateurs et, lorsqu'il est connu, celui-ci apparaît généralement relativement élevé et assez variable, compris entre 20 et 44. Si dans quatorze départements ce nombre est inférieur à 20, il y a trente-deux départements pour lesquels celui-ci est compris entre 30 et 39 et huit départements où il est supérieur ou égal à 40. En régie directe², c'est-à-dire assuré directement par le service de l'ASE du conseil général, sur les trente-neuf départements qui le précisent, ce nombre est en moyenne beaucoup plus faible et compris dans une fourchette de 11 à 40 : dans quatre départements, le nombre d'enfants suivis par travailleur social est inférieur à 20, dans quatre autres il est inférieur à 30 et dans la majorité des cas (31 départements) il est compris entre 30 et 40.

mesures en attente

Parmi les douze départements qui ont, au 31 décembre 1999, un nombre au moins égal à un de mesures d'actions éducatives administratives (AED) en attente : trois en ont moins de 10 ; sept en ont entre 30 et 70 et deux en ont plus de 100. Parmi les vingt-quatre qui ont, au 31 décembre 1999, un nombre au moins égal à 1 de mesures d'actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) en attente : deux en ont moins de 10 ; onze en ont de 10 à 30 ; cinq de 60 à 100 et deux en ont plus de 100.

Placement familial

enfants suivis par un travailleur social référent

Quasiment la totalité des départements désignent, en cas de placement de l'enfant en famille d'accueil, un travailleur social référent. Dans ce cas, le nombre d'enfants suivis par ce référent est pour plus de cinquante départements compris entre 20 et 40 ; dans huit départements, ce nombre est inférieur à 20 (dont un où il est inférieur à 10) et dans quatre il est supérieur à 40. Par ailleurs, le suivi des mesures ASE en accueil familial est très majoritairement assuré par les travailleurs sociaux même si, dans quelques cas, il est fait par une équipe spécialisée ou la polyvalence de secteurs ; onze départements combinent quant à eux les différents suivis.

fréquence des visites

Concernant les visites effectuées par ces travailleurs sociaux aux enfants en placement familial, elles sont dans trente cas mensuelles ou inframensuelles et dans vingt cas plus que mensuelles ; près d'un quart des départements n'étant pas en mesure de préciser leur fréquence.

lieux de rencontres parents enfants

Les lieux de rencontres parents enfants en cas de placement familial sont assez diversifiés et souvent combinés selon la situation, ainsi seuls quinze départements déclarent n'avoir qu'un lieu unique de rencontres. Pour autant, malgré cette diversité, les rencontres dans le cadre de visites médiatisées (58 départements) ou organisées dans des points-rencontres (46 départements) restent les solutions les plus couramment utilisées. Une trentaine de départements utilisent les locaux de l'accueil familial et, dans les autres cas, organisent ces rencontres au domicile des parents (18 départements), chez l'assistante maternelle (7 départements), dans des centres médico-sociaux (5 départements) ou encore dans les locaux du service de l'ASE (4 départements). Nombreux sont ceux qui soulignent que le choix du lieu de la rencontre est variable selon le contexte ou les modalités de l'ordonnance de placement.

prix de journée

Seuls trente et un départements ont été en mesure de fournir une évaluation du prix de journée en accueil familial chez les assistantes maternelles employées par le département. Pour ceux-ci, le prix est généralement compris entre 30,5 et 53,3 euros (23 départements).

Accueil en établissement

enfants suivis par un travailleur social référent

Soixante-sept départements désignent, en cas de placement en établissement, un travailleur social référent. Dans ce cas, pour les quarante-sept départements qui le spécifient, le nombre d'enfants suivis par ce travailleur social est compris dans une fourchette allant de 3 à 47 : dans cinq départements il est inférieur à 10 ; dans douze, il est compris entre 10 et 25 ; dans vingt-deux, il est compris entre 26 et 35 ; les huit derniers en suivant plus de 35. Ce suivi par un référent est assuré dans la majorité des cas (58 départements) par un travailleur social de l'ASE et dans treize départements par la polyvalence de secteurs, quatre départements désignant selon la situation le travailleur social ASE ou la polyvalence de secteurs.

lieux de rencontres parents enfants

Les lieux de rencontres parents enfants sont, comme pour le placement familial, assez diversifiés et souvent combinés selon la situation : seuls 23 départements déclarent n'avoir qu'un lieu unique de rencontres. Sont le plus couramment utilisés pour accueillir ces rencontres les établissements d'accueil de l'enfant (59 départements) et les points-rencontres (37 départements) ; 28 départements organisant des visites médiatisées. Les quelques autres solutions sont des visites organisées au domicile des parents, dans des centres médico-sociaux ou encore dans un logement indépendant (13 départements).

Classement sans suite des signalements

taux de classement sans suite des signalements transmis par l'ASE à la justice

Sur les vingt-huit départements qui sont en mesure de donner ce taux, il est pour cinq d'entre eux inférieur à 5 % ; pour neuf compris entre 5 % et 10 % ; pour huit entre 10 % et 20 % et pour les cinq derniers supérieur 20 %. Pour un département, il est égal à zéro.

1. Sept des départements répondants n'exercent pas d'action éducative en régie déléguée.
2. Dix huit des départements répondants n'exercent pas d'action éducative en régie directe.

Afin de favoriser le suivi et l'accompagnement de ces assistantes maternelles, la loi de 1992¹¹ a notamment prévu que des actions de formation leur soient dispensées. Toutefois, vingt-sept départements n'indiquent pas avoir mis en place de moyens spécifiques en la matière ou sont non-répondants à la question. Au-delà de cette obligation légale, près de 52 % des répondants (41 départements) ont instauré un entretien systématique à l'embauche et des groupes de parole pour les assistantes maternelles de leur département, dont onze parmi eux qui n'ont pas mis en place de formations spécifiques. Les quarante et un départements qui ont adopté des mesures d'accompagnement et de suivi des assistantes maternelles ne sont toutefois pas forcément ceux qui ont les politiques les plus favorables en matière de rémunération des assistantes maternelles. Comme les autres départements, près de 30 % ont adopté le niveau de rémunération de base ; près de 44 % celui compris entre 85,5 SMIC horaire et 100 SMIC horaire et le quart restant un montant supérieur à 100 SMIC horaire.

11. La loi du 12 juillet 1992 a apporté de profondes modifications au statut professionnel des assistantes maternelles notamment en rendant obligatoire une formation minimale et en revalorisant leurs conditions de rémunération.

12. Dans le cas où un référent est nommé dans une seule des deux situations de placement, c'est pour le suivi des enfants en accueil familial que le travailleur social est désigné et, dans ce cas, il suit de 23 à 35 enfants.

13. Dans les cas où le département a répondu à cette question en donnant une fourchette, c'est la borne haute de celle-ci qui a été retenue.

Le suivi des mesures et des placements

■ Peu de connaissance du nombre de mesures d'actions éducatives en attente.

Parmi l'ensemble des répondants, douze départements ne savent pas s'ils ont des mesures d'actions éducatives en attente et trente-trois n'en ont pas. Pour les trente-quatre départements qui déclarent avoir des mesures d'actions éducatives en attente d'application, on note des différences selon qu'il s'agit d'une action éducative administrative (AED) ou d'une action éducative en milieu ouvert (AEMO). Dans le cas des AED, c'est-à-dire de mesures décidées directement par le conseil général, vingt-quatre des trente-quatre départements qui ont une « file d'attente » peuvent donner le nombre de ces mesures en attente d'application et, parmi eux, la moitié n'en compte pas à la date de l'enquête. Pour les autres, ce nombre est compris dans une fourchette allant de 3 à 130 (détail tableau 3).

Concernant les AEMO, c'est-à-dire les mesures décidées par le juge, dix des trente quatre départements répondants ne savent pas combien de mesures en attente ils ont. Dans le cas où ils connaissent ce nombre, on constate que celui-ci est globalement plus élevé que dans le cas d'une AED et compris dans une fourchette de 1 à 212 (détail tableau 3).

■ Dans tous les départements, la désignation d'un travailleur social référent pour suivre le placement.

Dans tous les départements répondants, en cas de placement, un travailleur social est désigné pour suivre l'enfant bénéficiaire de la prise en charge. Dans la grande majorité (65 départements sur 79), un référent est nommé à la fois pour les placements en établissement et pour les placements en accueil familial¹². Pour autant, le nombre d'enfants suivis par

travailleur social référent¹³ varie selon le type de placement même si pour vingt-six départements il est identique et compris entre 15 et 45 (détail tableau 3). Le nombre d'enfants en accueil familial est en effet généralement supérieur à celui que les travailleurs sociaux suivent dans le cadre des placements en établissement. Il se situe le plus souvent dans une fourchette de 32 à 40 enfants, alors que, en établissement, cette fourchette va de 3 à 35 sachant que pour douze départements elle reste inférieure ou égale à 20 (détail tableau 3).

* *
*

Les quelques éléments qualitatifs étudiés ici ne rendent bien sûr pas compte, dans leur complexité, des réflexions et des actions menées sur les territoires par les services et les personnels de l'ASE ainsi que de l'ensemble des politiques départementales engagées. Ils permettent néanmoins de relever des différences entre départements en fonction des outils de coopération qu'ils mettent en œuvre avec les autres partenaires de l'aide sociale à l'enfance, de leur politique vis-à-vis des assistantes maternelles et des efforts engagés en matière de suivi des mesures prises. Si l'on considère ces deux premiers éléments, deux groupes de départements opposés peuvent en particulier être mis en avant.

Le premier groupe comprend huit départements qui tous ont à la fois un schéma conjoint en matière de programmation et de suivi, des protocoles de coopération en matière de signalement, des dispositifs de concertation préalable à l'adoption des mesures et des fiches navette avec l'autorité judiciaire. Ils ont également mis en place une formation continue, des entretiens à l'embauche et des groupes de parole pour favoriser l'accompagnement des assistantes maternelles. Ce sont pour cinq d'entre eux,

des départements qui ont un nombre d'enfants confiés à l'ASE, pour 1 000 habitants de 0 à 21 ans, inférieur à la moyenne ; la moitié a par ailleurs une dépense par habitant supérieure à la moyenne.

À l'opposé, un autre groupe, qui compte onze départements, a mis en place peu d'instruments de coopération avec les autres partenaires de l'aide sociale à l'enfance, et peu de suivi ou d'accompagnement des assistantes maternelles : la majorité (7 départements) n'a pas de schéma départemental ; en matière de coopé-

ration avec les personnes extérieures, dix n'ont développé qu'un seul outil ; enfin, concernant l'accompagnement des assistantes maternelles, six n'ont mis en place aucune ou qu'une seule mesure. Dans ce groupe, seuls trois départements ont une dépense par habitant supérieure à la moyenne. Sept ont un taux d'enfants confiés à l'ASE, pour 1000 habitants de 0 à 21 ans, supérieur à la moyenne (jusqu'à 5,7 points) alors que pour trois autres ces taux sont, en revanche, significativement inférieurs à la moyenne.

Les taux de placement et les dépenses effectuées au titre de l'aide sociale à l'enfance semblent donc peu explicatifs des politiques de coopération et d'accompagnement élaborées par les départements. Il en est d'ailleurs de même pour leur taille : celle-ci est en effet dans chacun des départements extrêmement variable, chacun comptant des départements de petite taille (moins de 200 000), de taille intermédiaire ou de plus d'un million d'habitants. ●