

Paris, le 24 mai 2023

Le chef de l'Inspection générale des affaires sociales

à

Monsieur le Ministre des solidarités, de l'autonomie
et des personnes handicapées

Madame la Secrétaire d'Etat chargée de l'enfance

Objet : Commission des suites - Avis n° 2023-001

Référence : Contrôle de l'aide sociale à l'enfance du département des Bouches-du-Rhône (2021-100R)

Le 22 mai 2023, la commission des suites, présidée par le chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, s'est réunie pour examiner les suites données par le département des Bouches-du-Rhône au contrôle de son service d'aide sociale à l'enfance, conduit au cours de l'année 2022 par Fadéla Amara, Jean-Baptiste Frossard et Agnès Josselin, membres de l'Inspection Générale des Affaires Sociales. Préalablement à la tenue de cette commission, les inspecteurs ont examiné les pièces produites par le département pour exposer les réponses données aux constats et préconisations du rapport, et se sont rendus à Marseille les 10 et 11 mai pour s'entretenir avec les administrations et les partenaires. Etaient présents à la commission pour le département des Bouches-du-Rhône Mme Annie Riccio, directrice générale adjointe aux solidarités, Mme Agnès Simon, directrice adjointe de la direction enfance famille, et M. Marc Veraldo, chargé de mission auprès du DGS.

La commission constate que de nombreuses actions ont été initiées par le département depuis le rapport de contrôle, dans le cadre de la contractualisation tripartite préfet-ARS-département, ou dans des actions propres au département. En particulier, le département prévoit au cours de l'année à venir la formation de 1 200 agents, dont 700 agents de terrain, à l'évaluation des informations préoccupantes, la création d'un conseil départemental des jeunes de l'ASE (sur le modèle du conseil départemental des jeunes), la création de 30 postes d'éducateurs spécialisés en sus de ceux créés au cours de l'année écoulée, et la mise en œuvre d'un outil de gestion des places en établissement, qui permettra de mieux réguler la recherche de places dans le cadre des placements. Par ailleurs, trois postes vont être créés pour renforcer la capacité de pilotage stratégique du département, sur le volet statistiques et pilotage par la donnée, pour la structuration des relations partenariales, et pour l'animation du conseil départemental des jeunes.

S'agissant de l'action éducative en milieu ouvert (AEMO), qui a connu une crise aiguë au cours des années 2021-2022, l'ouverture de nouvelles mesures devrait permettre de poursuivre la résorption de la liste de mesures judiciaires non exercées, qui reste stabilisée en mai 2023 à un niveau très élevé, quoiqu'en nette amélioration depuis le début de l'année 2022. La commission salue par ailleurs la décision du département de revoir le nombre de mesures par travailleur social en conformité avec les préconisations du rapport, et d'avoir commencé à pallier le manque d'offre en AEMO renforcée par la création de 150 mesures d'AEMO renforcée. Le département a également commencé à déployer une offre d'actions éducatives à domicile (AED) qui faisait défaut dans le territoire marseillais et était en difficulté hors Marseille, ce qui constitue une dynamique cruciale pour l'intervention précoce.

Le département envisage également plusieurs dispositifs pour l'accueil des moins de 6 ans et pour les situations complexes, profils pour lesquels les capacités d'accueil paraissent insuffisantes. Il a enfin nettement renforcé ses capacités d'action dans le champ de la prostitution des mineurs.

Ces actions positives sont incluses dans un nouveau schéma départemental de l'enfance et de la famille, dont les constats et les orientations convergent avec ceux du rapport de contrôle, et qui paraît de nature à permettre une amélioration de la politique de protection de l'enfance.

Néanmoins, la commission alerte sur le fait que les partenaires du département (administration déconcentrée de l'Etat, tribunal pour enfants, associations...) pourraient être davantage associés à des décisions dont ils sont des acteurs centraux, en tant que prescripteurs ou qu'opérateurs. Ainsi, la redéfinition des mesures d'AEMO aurait pu davantage associer les magistrats du tribunal pour enfants pour connaître leurs besoins, que ce soit en termes d'âge ou de périmètre d'intervention. De la même façon, le travail commun avec les administrations déconcentrées de l'Etat (notamment dans le champ du contrôle) pourrait être renforcé, ce qui suppose par ailleurs que les moyens des directions départementales de l'Etat en charge de la cohésion sociale (DDETS) soient mis en cohérence avec les missions qui leur sont confiées.

De la même façon, la commission regrette que le département n'ait pas associé ses propres agents à la réflexion sur les suites à donner au contrôle et sur les constats dressés par les inspecteurs. La mission a constaté au cours de sa visite que les conclusions de ce rapport, qui a pourtant mobilisé des centaines d'agents pendant plusieurs mois, n'avait pas été partagée par les directions du siège. Au sein de son rapport de contrôle, la mission a alerté sur les difficultés rencontrées par les agents, et sur la nécessité de les associer de façon plus large à l'élaboration des directions et du sens des politiques conduites, et de faire évoluer la culture organisationnelle pour permettre une meilleure appropriation des orientations du siège. La commission renouvelle cette alerte.

Par ailleurs, quoique des actions très positives aient été initiées, la mission a constaté que la situation s'était à bien des égards dégradée depuis son passage, notamment sur les ruptures de placement ou sur la saturation des établissements, d'autant que les difficultés de recrutement conduisent à déstabiliser profondément les associations, qui ne parviennent plus, même en recourant à l'intérim, à assurer leurs obligations (certains services du département rencontrant des difficultés comparables pour les travailleurs sociaux). S'agissant de l'action éducative en milieu ouvert, la persistance de la crise de la liste d'attente a pu conduire à une situation dramatique et potentiellement évitable, dans le cadre d'une mesure de protection non exercée.

Sur les deux points centraux de la prévention et du contrôle, la mission ne peut que constater que les moyens qui permettraient un renforcement de ces champs d'intervention ne sont actuellement pas réunis. S'agissant du contrôle, un audit est annoncé à l'été 2023 pour évaluer les conditions dans lesquelles les fonctions de tarification et de contrôle pourraient être disjointes au sein des services. La commission insiste sur la nécessité de conduire cette évolution, en conformité avec les principes déontologiques du contrôle, mais aussi de prévoir un nombre suffisant de personnes formées pour pouvoir déployer le plan de contrôle.

Concernant la prise en charge des MNA, le département s'est fortement mobilisé, ce qui a permis que le délai de mise à l'abri soit considérablement réduit et que l'accueil pérenne des mineurs soit assuré. Toutefois, la mission a constaté des dysfonctionnements en matière d'accompagnement éducatif : le département s'est engagé à assurer une vigilance exigeante auprès de l'opérateur et des établissements habilités en charge de l'accompagnement éducatif des jeunes mineurs non accompagnés.

La commission engage enfin le département à renforcer son action sur les orientations de fond préconisées par le rapport, qu'il s'agisse de la mobilisation des parents, ou des mesures en faveur de la désinstitutionnalisation de la protection de l'enfance. Elle note néanmoins que le département a créé des postes pour suivre les enfants accueillis chez des tiers dignes de confiance.

La commission rappelle, comme l'indiquait déjà le rapport de contrôle, que le département ne peut pas agir seul sur les difficultés qu'il rencontre. En particulier, les difficultés de recrutement, notamment dans les quartiers les plus difficiles, ne pourront être entièrement résolues au niveau local, tant qu'une action nationale n'aura pas trouvé les voies d'une revalorisation de l'attractivité des métiers, et des modalités pour offrir des conditions de travail plus avantageuses dans les quartiers difficiles. A son niveau, le département indique avoir mis en œuvre des actions pour favoriser les recrutements, par le biais de forums et de communication auprès des demandeurs d'emploi : son action pourrait sans doute s'enrichir d'une diversification des viviers de recrutement, en articulation avec l'ensemble des formations des champs sanitaires et sociaux.

Dans le champ de la prévention, les relations avec la CAF restent complexes, les tensions sur les ressources humaines de la branche famille ne permettant pas de construire un partenariat entièrement fluide avec le département. Ces difficultés correspondent par ailleurs aux orientations nationales de la caisse, qui s'est concentrée sur l'offre de service numérique et la liquidation des prestations au détriment de l'accompagnement social de proximité, avec un effet de déport sur les services sociaux départementaux, souvent contraints d'accompagner les personnes en rupture de droits, ou ne parvenant pas à manier l'outil numérique.

S'agissant des difficultés liées à la prostitution des mineurs, le département a indiqué qu'il rencontrait également des obstacles pour mobiliser les personnels des associations sur ces sujets, et que les liens entre les travailleurs sociaux et les services de police devaient être structurés.

S'agissant enfin de la prise en charge psychologique ou psychiatrique des mineurs de l'ASE qui en ont besoin, et de l'accompagnement des enfants en situation de handicap, les réponses, aujourd'hui insatisfaisantes et insuffisantes, doivent être trouvées du côté de l'ARS.

Par conséquent et en synthèse, la commission constate que le département a élaboré des projets et des fiches d'action qui entrent en cohérence avec les constats et les recommandations du rapport, et a initié une dynamique de transformation de la protection de l'enfance qu'elle l'engage à poursuivre en associant mieux les partenaires et ses propres agents. Ce plan d'action devra encore se traduire en réalisations concrètes dans un certain nombre de domaines (renforcement des moyens de la prévention et du contrôle, diversification de l'offre de services pour l'accueil des enfants, montée en charge de l'action éducative à domicile...).

L'IGAS se réserve la possibilité de conduire de nouveaux travaux pour évaluer le déploiement de ce plan d'action, à horizon 2025.

Pour la commission des suites, **Thomas AUDIGE**

Le Chef de l'inspection générale
des affaires sociales
Thomas AUDIGE

