

Réflexions et propositions concernant l'approche économique de l'intervention en protection de l'enfance.

Il suffit de faire quelques recherches sur internet et particulièrement sur le Data-Drees, le site de l'ONPE ou celui du ministère des solidarités et de la santé pour se rendre compte que l'approche économique de l'intervention à domicile en protection de l'enfance reste particulièrement lacunaire¹. On en est réduit à une approche trop souvent anecdotique. Les comparaisons interdépartementales sont également peu disponibles.

La décentralisation de l'aide sociale à l'enfance n'a pas entraîné un désengagement des départements sur cette politique.

Les chiffres disponibles sur la période 1984-2018 sont issus des travaux conduits par l'ODAS (observatoire national des acteurs de la solidarité)². L'analyse issue des lettres financières de l'ODAS ne permet pas d'identifier précisément les actions éducatives³. En longue période (34 ans), il est possible de dire que les départements ont renforcé les réponses d'aide sociale à l'enfance qui ont augmenté de 3,19 Mds€ en € constants soit de +70% (7,5 Mds€ en 2018)⁵.

Cela constitue un effort conséquent mais il est difficile d'analyser le niveau de performance qu'il recouvre.

L'effort a été consacré essentiellement à l'accueil des enfants confiés à l'ASE⁶.

L'AEMO et les autres dépenses plus préventives sont restées stables en € constants (1,29 mds€ en 2018) et ne représentent plus que 16% de la dépense contre 29% en 1984⁷.

Il semble évident que l'objectif souvent inscrit dans les schémas départementaux de renforcer les actions préventives et de limiter les dépenses curatives n'a pas été atteint.

¹ Cela n'est malheureusement pas réservé à ce secteur d'activité

² L'analyse est faite à partir des données disponibles sur internet source odas.net et data.dress <http://www.data.drees.sante.gouv.fr/TableViewer/document.aspx?ReportId=2595>

³ D'une façon générale l'analyse budgétaire permet de prendre en compte le coût des prestations qui sont déléguées mais difficilement celle qui sont effectuées en régie

⁴ On trouvera les aides financières de type la prévention spécialisée, les techniciennes de l'intervention sociale et familiales, les AESF, les allocation pour les jeunes adultes, allocations mensuelle. Les secours d'urgence sont souvent dans un autre chapitre ainsi que le fond d'aide aux jeunes.

⁵ Il ne faut pas oublier que dans cette période, le législateur a créé les allocations universelles de solidarité (RMI puis RSA, APA et PCH) et de nouveaux fonds (FAJ, FSL) qui sont largement financés par la solidarité département particulièrement depuis la crise financière de 2008. Pour le RSA, l'allocation est de 9,81 Mds€ en 2018 et de 900 millions pour les dépenses d'insertion.

⁶ Il a d'abord bénéficié à l'accueil familial qui a progressé de 1,45 Mds€ soit de +160% (2,2 mds€ en 2018), puis l'accueil en établissements qui a progressé de 2,06 Mds€ soit +90% (4,36 Mds€ en 2018).

⁷ Cela n'est pas spécifique à la protection de l'enfance. Pour les politiques d'insertion lors de la création du RMI l'obligation de dépenses d'insertion était de 20% de l'allocation. Aujourd'hui elles ne représentent plus que 7% du montant de l'allocation du RSA. Cette évolution va pourtant à l'encontre de la volonté politique. La distribution de prestations ou d'établissements a pris le pas sur les autres formes d'intervention.

Les Publics⁸ :

En 1984 : 129000 enfants sont accueillis à l'ASE (2,9659 pour mille hab.) et 96000 bénéficient d'une AEMO (1,709 pour mille hab.)

En 2018 : 131000 enfants⁹ sont accueillis à l'ASE (1,9555 pour mille hab.) et 164500 bénéficient d'une AEMO (2,459 pour mille hab.)

De ce point de vue le système a été performant le nombre d'enfants bénéficiaires d'actions à leur domicile a été plus conséquent. L'intervention financière des départements à périmètre constant a augmenté 55% en €constants¹⁰ soit plus que la population (19%). Le nombre d'enfants accueillis est resté stable et donc inférieur à l'évolution de la population.

L'efficacité de la politique publique semble acquise. Reste à connaître et mesurer son efficacité). Est-ce que le service rendu aux enfants s'est amélioré à concurrence de cet effort de la collectivité ? On ne le sait pas.

Proposition : Renforcer les analyses d'efficacité et d'efficacité des différentes prestations proposées aux enfants et à leurs familles¹¹

L'analyse des données issues du Data-Dress permet de confirmer la faiblesse des chiffres disponibles et de compléter l'analyse sur quelques points.

La Dress analyse les dépenses d'aide sociale en part de PIB¹² sur la période 1996-2014. On distingue nettement deux périodes :

De 1996 à 2008 l'aide sociale représente 1% du PIB et de 2008 à 2014 la part de l'aide sociale dans le PIB passe à 2%.

Dans le même temps la part des dépenses nettes d'aide sociale dans les budgets départementaux est passé de 48% en 1996 à 60% en 2014.

Le rôle d'amortisseur de la crise par la solidarité départementale est confirmé par ces chiffres.

De façon plus spécifique en ce qui concerne l'AEMO, nous disposons de deux données. Entre 2006 et 2014 les budgets qui sont consacrés à cette prestation ont progressé de 28% en €courants (+100 millions d'€) et 14% en € constants. L'activité a progressé de 17% (+10000 enfants accompagnés). Ceci permet de faire l'hypothèse qu'il n'y a pas eu de désengagement des départements sur cette période récente et une très relative optimisation

⁸ Sur cette période, la population de la France a progressé de +19% (1984 = 56,17 millions – 2018 = 66,99 millions)

⁹ Hors mineurs non accompagnés et jeunes majeurs afin de garder une certaine cohérence de comparaison des données

¹⁰ Le nombre de mineurs non accompagnés est de 22000 et celui des jeunes adultes de 20000 dont un tiers sont des anciens mineurs non accompagnés. La dépense correspondante peut être évaluée à 800 millions d'€#.

Si l'on retire cette somme pour permettre la comparaison des mineurs accompagnés par l'ASE (hors MNA et Jeunes adultes), nous avons un budget 6,7 Mds€ en 2018 qui a progressé de 2,39 Mds d'€ en €constants soit +55%.

¹¹ L'Andass a proposé de consacrer 1 pour mille de cette politique publique à la recherche/développement afin de mesurer l'impact des services et des organisations par rapport aux besoins fondamentaux des enfants.

¹² L'approche est sur l'ensemble des dépenses, il n'y a pas d'agrégat plus fin par politique publique

du rapport coût/activité (de 3%)¹³. Nous n'avons pas de données pour documenter de façon précise la différenciation selon les territoires

Proposition : Documenter de façon plus fine la différenciation selon les territoires afin de définir ce qui relève de choix politiques, de pratiques, de la situation socio-économique ou de l'histoire des territoires. Définir des groupes homogènes de départements afin d'élaborer des comparaisons pertinentes et un partage d'expérience efficient

¹³ Nous n'avons pas sur les tableau de Data dress les chiffres financiers de 2018. Dans une note d'analyse de l'activité 2017, la progression des enfants accompagnés en Aemo entre 2017 et 2006 est de 20,8%. Celle-ci semble ralentir entre 2014 et 2017 (+2,6%). La progression des réponses est continue et le vécu des acteurs va à l'inverse des chiffres.