

N° 335 *rect.*

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 janvier 2022

PROPOSITION DE LOI

*relative à l'**expérimentation** de l'exercice de la **compétence** de l'aide sociale à l'**enfance** par l'État,*

PRÉSENTÉE

Par M. Xavier IACOVELLI,

Sénateur

(Envoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Près de 340.000 enfants font aujourd'hui l'objet d'une mesure de protection au titre de l'Aide sociale à l'enfance.

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont placé les services de l'Aide sociale à l'enfance sous l'autorité et la responsabilité du Président du Conseil départemental, désormais responsables de la protection des mineurs en danger ou en risque de danger.

La protection de l'enfance vise ainsi à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation.

Ces enfants, qui représentent 2 % des mineurs sur l'ensemble du territoire français, ont souvent des parcours de vie chaotiques qui nécessitent l'intervention de la puissance publique, leur permettant ainsi de se reconstruire et devenir des futurs citoyens à part entière.

Toutefois, si des départements mènent une politique volontariste, innovante et protectrice des enfants, des disparités importantes persistent dans la prise en charge des enfants en fonction du territoire concerné.

Ces disparités sont multifactorielles : elles sont la conséquence de manque de moyens, de choix politiques et budgétaires délibérés ou de réalités sociales complexes.

Le constat est sans appel : 70 % des jeunes placés sortent du dispositif sans diplôme et 25 % des personnes sans domicile fixe de moins de 25 ans ont eu un parcours à l'Aide sociale à l'enfance.

Ces inégalités ne sont pas acceptables dans un État de droit et entrent en contradiction avec les engagements internationaux de la France.

Ainsi, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies en 1989, met en avant un certain nombre principes fondamentaux concernant les enfants dont la non-discrimination et l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les évolutions législatives récentes ont permis de renforcer et d'améliorer le système de protection de l'enfance en consacrant des avancées réelles en faveur de ce public fragile.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a permis de renforcer la prévention, améliorer le dispositif d'alerte et de signalement et diversifier les modes d'intervention auprès des enfants et de leur famille.

La loi du 14 mars 2016 a apporté une nouvelle définition du sens donné à la protection de l'enfant en plaçant ce dernier au centre de l'intervention. Ses dispositions ont permis de renforcer la prise en compte de l'enfant et de ses besoins dans un parcours de protection et vont dans le sens d'une meilleure cohérence en ce qui concerne les dispositifs, les pratiques et l'articulation institutionnelle.

Enfin, face aux dérives constatées du système de protection de l'enfance, le projet de loi relatif à la protection des enfants apporte des réponses concrètes en matière de modernisation du métier des assistants familiaux, gouvernance nationale de la protection de l'enfance, mesures sur les mineurs non-accompagnés (MNA), normes d'encadrement des foyers...

En dépit de ces avancées salutaires, de nombreux dysfonctionnements persistent et continueront d'exister, tout comme les traitements inégalitaires que subissent les enfants sous protection.

Lors de son allocution devant les Maires de France le 18 novembre 2021, le Président de la République questionnait, à juste titre que nous ne votions pas, dans notre pays, « pour avoir 100 politiques sociales (...), parce que personne ne veut que des règles soient différentes quand il s'agit du handicap ou de l'aide sociale à l'enfance, entre un département et un autre ».

Ce constat alarmant est également fait par le président de la mission d'information sur l'Aide sociale à l'enfance à l'Assemblée nationale, qui indique que « l'aide sociale à l'enfance est aujourd'hui une politique décentralisée au niveau des départements et il existe autant de politiques de l'aide sociale à l'enfance qu'il existe de départements. Cette pluralité entraîne inévitablement des inégalités inacceptables ».

Il est aujourd'hui indispensable de parvenir à une homogénéisation de la protection de l'enfance sur l'ensemble du territoire afin d'offrir une protection digne à tous les enfants sous protection, quel que soit le territoire dans lequel ils se trouvent.

Ainsi, la présente proposition de loi vise à recentraliser l'aide sociale à l'enfance à titre expérimental et pour une durée de trois ans, tant en matière de financement que d'exercice de la compétence.

Elle prévoit une mise à disposition des services et parties de services chargés de l'aide sociale à l'enfance, une expérimentation étant par nature provisoire.

L'**article 1^{er}** de la proposition de loi prévoit d'établir une convention entre l'État et le département, sur la base d'un modèle de convention fixé par décret. Celle-ci devra en déterminer les modalités, s'agissant notamment des services concernés et de l'évaluation préalable des charges de fonctionnement devant être déduites de la compensation financière en faveur de l'État.

L'**article 2** fixe les mesures d'adaptation du droit en vigueur concernant l'aide sociale à l'enfance. Il s'agira notamment de remplacer les règlements départementaux d'aide sociale par des projets de service de l'aide sociale définis en application d'un référentiel national établi par décret, afin de garantir une égalité effective des droits en matière d'aide sociale à l'enfance quel que soit le département dans lequel réside le mineur. En conséquence, la tarification sera fixée au niveau national.

Aucune ressource des départements n'étant spécifiquement affectée au financement de l'aide sociale à l'enfance, l'**article 3** propose, plutôt que de déduire les charges transférées de ressources fiscales, de les déduire en premier lieu de la dotation globale de fonctionnement, afin de préserver les ressources d'origine fiscale des départements, seul le solde éventuel étant déduit des ressources fiscales. Les modalités de cette compensation seront fixées par une loi de finances, après consultation de la commission consultative sur l'évaluation des charges du comité des finances locales.

Enfin, l'**article 4** fixe une clause de revoyure afin de discuter du bilan provisoire de l'expérimentation un an avant son expiration.

Proposition de loi relative à l'expérimentation de l'exercice de la compétence de l'aide sociale à l'enfance par l'État

Article 1^{er}

- ① I. – À compter du 1^{er} janvier 2023, à titre expérimental, sont assurées et financées par l'État les missions prévues au titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles en matière d'aide sociale à l'enfance.
- ② II. – L'expérimentation mentionnée au I fait l'objet d'une convention signée entre le représentant de l'État dans le département et le président du conseil départemental au plus tard le 1^{er} janvier 2023, sur le modèle d'une convention-type établie par décret dans les trois mois suivant la publication de la présente loi.
- ③ La convention, conclue après consultation des comités techniques placés auprès des services de l'État et des départements concernés, constate la liste des services ou parties de service qui sont, pour l'exercice de la compétence de l'aide sociale à l'enfance, mis à disposition de l'État, et prévoit notamment les modalités de mise à disposition ainsi que l'évaluation financière des moyens mis à disposition.
- ④ Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition en application du même I sont de plein droit mis à disposition, à titre individuel, du représentant de l'État dans le département. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Le représentant de l'État dans le département adresse directement aux chefs de service toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il confie auxdits services. Il contrôle l'exécution de ces tâches. Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie.
- ⑤ Les personnels des services mis à disposition restent régis par les statuts qui leur sont applicables lors de l'entrée en vigueur de la présente loi.
- ⑥ À défaut de convention passée dans le délai de trois mois mentionné au premier alinéa du présent II, la liste des services ou parties de service mis à disposition est établie par arrêté conjoint du ministre chargé de la décentralisation et du ministre intéressé, après avis motivé d'une commission nationale de conciliation créée par décret, placée auprès du ministre chargé de la décentralisation et comprenant un nombre égal de représentants de l'État et de représentants des départements.

- ⑦ III. – L'expérimentation prend fin au plus tard le 31 décembre 2025.

Article 2

- ① I. – Pendant la durée de l'expérimentation mentionnée à l'article 1^{er} :
- ② 1° Le 2° de l'article L. 123-1 du code de l'action sociale et des familles n'est pas applicable ;
- ③ 2° Par dérogation aux articles L. 121-1 et L. 121-3 du même code, l'État définit et met en œuvre la politique d'action sociale à l'enfance ;
- ④ 3° Par dérogation à l'article L. 314-1 dudit code et à l'article 45 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-7 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, la tarification des prestations fournies par les établissements et services en matière d'aide sociale à l'enfance est arrêtée par décret.
- ⑤ II. – Pendant la durée de l'expérimentation mentionnée au I, il est dérogé au titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles dans les conditions suivantes :
- ⑥ 1° Au premier alinéa de l'article L. 221-1 et à la première phrase du second alinéa de l'article L. 221-4, les mots : « du département » sont remplacés par les mots : « de l'État » ;

- ⑦ 2° Aux première et deuxième phrases de l'article L. 221-2-1, à la première phrase de l'article L. 221-2-2, au troisième alinéa, trois fois, de l'article L. 221-3, au premier alinéa et aux première et deuxième phrases du second alinéa de l'article L. 221-4, au deuxième alinéa de l'article L. 221-6, à l'article L. 222-4-2, au premier alinéa de l'article L. 225-5, aux première et deuxième phrases du premier alinéa de l'article L. 222-5-1, aux première et quatrième phrases de l'avant-dernier alinéa et au dernier alinéa de l'article L. 223-1, à la première phrase du cinquième alinéa de l'article L. 223-1-1, à l'article L. 223-3-2, à la première phrase du premier alinéa et au dernier alinéa de l'article L. 223-7, au dernier alinéa de l'article L. 224-6, aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 224-7, au I de l'article L. 224-8, à la première phrase de l'article L. 225-6, à l'article L. 225-7, au premier alinéa et à la seconde phrase du second alinéa de l'article L. 225-11, à l'article L. 225-13, au second alinéa de l'article L. 225-14-2, au second alinéa de l'article L. 226-2, à la première phrase de l'article L. 226-2-1, aux premier, avant-dernier et dernier alinéas du I et aux première et seconde phrases du II de l'article L. 226-4, au premier alinéa de l'article L. 226-5, aux deuxième et dernière phrases du deuxième alinéa de l'article L. 226-6, au deuxième alinéa de l'article L. 227-1 et à l'article L. 227-2, les mots : « président du conseil départemental » sont remplacés par les mots : « représentant de l'État dans le département » ;
- ⑧ 3° Au premier alinéa, deux fois, de l'article L. 221-3, à l'article L. 222-1, ainsi qu'au premier alinéa, à la première phrase du deuxième alinéa et au dernier alinéa, deux fois, de l'article L. 226-3-2, les mots : « président du conseil départemental du » sont remplacés par les mots : « représentant de l'État dans le » ;
- ⑨ 4° Par dérogation, l'article L. 221-2 est ainsi rédigé :
- ⑩ « *Art. L. 221-2.* – Le service de l'aide sociale à l'enfance est placé sous l'autorité du représentant de l'État dans le département.
- ⑪ « Le représentant de l'État dans le département organise sur une base territoriale les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des enfants confiés au service.
- ⑫ « Le projet de service de l'aide sociale est défini en application d'un référentiel national établi par décret. Il précise notamment les possibilités d'accueil d'urgence, les modalités de recrutement par l'État des assistants familiaux ainsi que l'organisation et le fonctionnement des équipes travaillant avec les assistants familiaux, qui en sont membres à part entière. Dans chaque département, existent des structures d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants.

- ⑬ « Pour l'application du troisième alinéa, l'État peut conclure des conventions avec des collectivités territoriales ou recourir à des établissements et services habilités.
- ⑭ « Dans chaque département, un médecin référent "protection de l'enfance", désigné au sein d'un service de l'État, est chargé d'organiser les modalités de travail régulier et les coordinations nécessaires entre les services de l'État et la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes, d'une part, et les médecins libéraux et hospitaliers ainsi que les médecins de santé scolaire dans le département, d'autre part, dans des conditions définies par décret. » ;
- ⑮ 5° À la première phase de l'article L. 222-5-2, les mots : « président du conseil départemental, conjointement avec le représentant de l'État dans le département et » sont remplacés par les mots : « représentant de l'État dans le département conjointement avec » ;
- ⑯ 6° À la première phrase du second alinéa de l'article L. 223-3, à la première phrase de l'article L. 223-3-1 et à la première phrase de l'article L. 227-2-1, le mot : « départemental » est supprimé ;
- ⑰ 7° À la troisième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 224-1, les mots : « président du conseil départemental, ou, en Corse, du président du conseil exécutif » sont remplacés par les mots : « représentant dans le département, ou, en Corse, du représentant de l'État dans la collectivité de Corse » ;
- ⑱ 8° Le deuxième alinéa de l'article L. 224-2 et le second alinéa de l'article L. 224-3-1 ne sont pas applicables ;
- ⑲ 9° Pour l'application des articles L. 224-9 et L. 224-10, un décret fixe les modalités de répartition des revenus des biens et capitaux appartenant aux pupilles ainsi que du partage de la succession d'un pupille de l'État entre l'État et le département ainsi que les possibilités de remise ;
- ⑳ 10° À la première phrase du deuxième alinéa et à la dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 225-2, les mots : « président du conseil départemental, ou, en Corse, par le président du conseil exécutif » sont remplacés par les mots : « représentant de l'État dans le département ou, en Corse, le représentant de l'État dans la collectivité de Corse » ;
- ㉑ 11° Au deuxième alinéa de l'article L. 225-3, les mots : « conseils départementaux » sont remplacés par les mots : « services chargés de l'adoption » ;

- ⑫ 12° Au début de l'article L. 225-9, les mots : « Le département » sont remplacés par les mots : « L'État » ;
- ⑬ 13° L'article L. 225-16 est ainsi modifié :
- ⑭ a) Au premier alinéa, les mots : « président du conseil départemental » sont remplacés par les mots : « représentant de l'État dans le département » ;
- ⑮ b) Au deuxième alinéa, les mots : « et les départements assurent » sont remplacés par le mot : « assure » ;
- ⑯ 14° L'article L. 226-3 est ainsi modifié :
- ⑰ a) À la première phrase du premier alinéa et à la seconde phrase de l'avant-dernier alinéa, les mots : « président du conseil départemental » sont remplacés par les mots : « représentant de l'État dans le département » ;
- ⑱ b) La seconde phrase du premier alinéa est ainsi rédigée : « L'autorité judiciaire lui apporte son concours. » ;
- ⑲ c) Au deuxième alinéa, les mots : « président du conseil départemental, » sont supprimés ;
- ⑳ 15° L'article L. 226-3-1 est ainsi modifié :
- ㉑ a) Au premier alinéa, les mots : « président du conseil départemental » sont remplacés par les mots : « représentant de l'État dans le département » ;
- ㉒ b) Au dernier alinéa, les mots : « de l'assemblée départementale » sont remplacés par les mots : « du représentant de l'État dans le département » et les mots : « de l'État et » sont supprimés ;
- ㉓ 16° L'article L. 226-3-1-1 est ainsi modifié :
- ㉔ a) À la fin du premier alinéa, les mots : « du président du conseil exécutif » sont remplacés par les mots : « des représentants de l'État dans la collectivité de Corse » ;
- ㉕ b) À la seconde phrase du deuxième alinéa, les mots : « de l'Assemblée de Corse et transmises aux représentants de l'État et » sont remplacés par les mots : « du représentant de l'État dans la collectivité de Corse et transmises aux représentants » ;
- ㉖ c) Au dernier alinéa, les mots : « président du conseil exécutif » sont remplacés par les mots : « représentant de l'État dans la collectivité de Corse » ;

- ③7 17° À la première phrase de l'article L. 226-10, les mots : « à parts égales » et les mots : « l'État et » sont supprimés ;
- ③8 18° L'article L. 226-11 n'est pas applicable ;
- ③9 19° À la première phrase de l'article L. 226-12-1, les mots : « territoriaux qui, par délégation du président du conseil départemental » sont remplacés par les mots : « qui, par délégation du représentant de l'État dans le département » ;
- ④0 20° À l'article L. 228-2, les mots : « par le président du conseil départemental dans les conditions prévues par le règlement départemental d'aide sociale dans la limite d'un plafond fixé » sont supprimés ;
- ④1 21° Au premier alinéa de l'article L. 228-3, au début, les mots : « Le département » sont remplacés par les mots : « L'État » et les mots : « à l'exception des » sont remplacés par les mots : « outre les » ;
- ④2 22° Les articles L. 228-4 et L. 228-5 ne sont pas applicables.

Article 3

- ① I. – Le transfert expérimental prévu à l'article 1^{er} s'accompagne d'une compensation financière des charges qui en résultent pour l'État correspondant au total des dépenses qui étaient consacrées à l'exercice de la compétence d'aide sociale à l'enfance par les départements, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par l'expérimentation.
- ② Ce montant est calculé sur la moyenne, sur la période de 2019 à 2021, des dépenses actualisées relatives à l'aide sociale à l'enfance exposées par les départements et retracées dans leur compte de gestion, diminuées des charges correspondant à la mise à disposition par les départements de services ou parties de services, telle qu'établie par les conventions mentionnées au même article 1^{er}.
- ③ II. – À compter du 1^{er} janvier 2023, la compensation financière prévue au I s'opère, à titre principal, par une diminution de la dotation globale de fonctionnement et, en tant que de besoin, par la rétrocession à l'État d'impositions de toute nature. Les modalités de cette compensation sont fixées en loi de finances, après consultation de la commission consultative sur l'évaluation des charges du comité des finances locales.

Article 4

Au plus tard le 1^{er} janvier 2025, le Gouvernement remet au Parlement un rapport faisant le bilan de l'expérimentation de l'exercice de la compétence d'aide sociale à l'enfance par l'État. Il comprend notamment un rapport établi par la commission consultative sur l'évaluation des charges du comité des finances locales concernant l'évolution des charges d'aide sociale à l'enfance.