

N° 430

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 mars 2013

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi de M. Christophe BÉCHU et plusieurs de ses collègues relative au **versement des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire au service d'aide à l'enfance** lorsque l'enfant a été **confié à ce service par décision du juge**,*

Par Mme Catherine DEROCHE,

Sénatrice

---

*(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, présidente ; M. Yves Daudigny, rapporteur général ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, vice-présidents ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménie, Mme Chantal Jouanno, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Noël Cardoux, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mmes Muguette Dini, Anne Emery-Dumas, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, MM. Louis Pinton, Hervé Poher, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 640 (2011-2012) et 431 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LA PROTECTION DE L'ENFANCE, UNE COMPÉTENCE DÉPARTEMENTALE</b> .....	7
<b>A. LE SYSTÈME DE PROTECTION DE L'ENFANCE</b> .....	7
1. <i>Une organisation complexe, fondée sur un double circuit de décision</i> .....	7
a) Un système hérité de l'Histoire.....	7
2. <i>Les mesures de protection de l'enfance</i> .....	9
a) Les aides à domicile .....	9
b) Le retrait de l'enfant de son milieu familial .....	9
3. <i>Les différents types d'accueil</i> .....	11
a) Le recours aux assistants familiaux .....	11
b) Le placement en établissement.....	11
4. <i>Les chiffres de l'aide sociale à l'enfance</i> .....	12
a) Autant de mesures éducatives que de mesures de placement.....	13
b) Des actions éducatives majoritairement décidées par le juge .....	13
c) La faible part des placements directs.....	13
d) La prépondérance des mesures de placement judiciaires.....	14
e) Le profil des enfants confiés à l'ASE.....	14
<b>B. LE DÉPARTEMENT, CHEF DE FILE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE</b> .....	14
1. <i>L'ASE, une compétence départementale</i> .....	14
2. <i>La réaffirmation du rôle pilote du département par la loi du 5 mars 2007</i> .....	15
a) Le recueil, le traitement et l'évaluation des informations préoccupantes .....	15
b) La coordination et le suivi des interventions .....	16
c) Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance .....	17
3. <i>Les dépenses d'ASE, le troisième poste budgétaire de l'aide sociale départementale</i> .....	17
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI CLARIFIE LA QUESTION DU BÉNÉFICIAIRE DES ALLOCATIONS FAMILIALES ET DE L'ALLOCATION DE RENTRÉE SCOLAIRE LORSQU'UN ENFANT EST CONFIE À L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE</b> .....	19
<b>A. EN REVENIR À LA VOLONTÉ INITIALE DU LÉGISLATEUR EN MATIÈRE D'ATTRIBUTION DES ALLOCATIONS FAMILIALES</b> .....	19
1. <i>Les allocations familiales</i> .....	19
2. <i>Les règles de versement des allocations familiales en cas de placement d'un enfant à l'ASE</i> .....	20
a) Le principe posé par la loi : le versement des allocations familiales à l'ASE.....	20
b) Un principe dévoyé dans la pratique .....	20
c) La diversité des pratiques des juges des enfants .....	21
3. <i>La mesure proposée : supprimer la saisine d'office du juge tout en lui permettant, sur saisine du président du conseil général, de maintenir tout ou partie des allocations aux parents</i> .....	21
a) L'impossible statu quo.....	21
b) Les modifications apportées au dispositif actuel.....	22

B. POSER LE PRINCIPE DU VERSEMENT DE L'ALLOCATION DE RENTRÉE SCOLAIRE AU SERVICE D'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE .....	22
1. <i>L'allocation de rentrée scolaire</i> .....	22
2. <i>La mesure proposée : le versement de l'allocation de rentrée scolaire à l'ASE, lorsqu'un enfant lui est confié</i> .....	23
C. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR ET ADOPTÉES PAR VOTRE COMMISSION .....	24
1. <i>Le maintien de la saisine d'office du juge</i> .....	24
2. <i>La répartition des allocations familiales entre les parents et l'ASE</i> .....	24
3. <i>La simplification des règles relatives à l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire</i> .....	25
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	27
• <i>Article 1<sup>er</sup> (art. L. 521-2 du code de la sécurité sociale) Modalités d'attribution des allocations familiales en cas de placement d'un enfant auprès du service d'aide sociale à l'enfance</i> .....	27
• <i>Article 2 (art. L. 543-1 du code de la sécurité sociale) Versement de l'allocation de rentrée scolaire au service d'aide sociale à l'enfance en cas de placement d'un enfant</i> .....	29
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	31
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	39
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	41

Mesdames, Messieurs,

Cosignée par plusieurs membres du groupe Union pour un mouvement populaire (UMP), la présente proposition de loi soulève **la question du bénéficiaire des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire**, lorsqu'un enfant est confié au service d'aide sociale à l'enfance (ASE) sur décision du juge.

Elle reprend deux amendements votés à l'unanimité du Sénat lors de l'examen en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, ayant été supprimés par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture au motif qu'il s'agissait de cavaliers législatifs.

Directement concernés, les départements ont contribué à faire émerger ce sujet dans le débat public et alerté, d'une part, sur **le dévoiement du principe contenu dans la loi** s'agissant des allocations familiales, d'autre part, sur l'incohérence des dispositions régissant l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire.

Lorsqu'un enfant est retiré de son milieu familial sur décision de l'autorité judiciaire et confié à l'ASE, il revient à ce service d'assumer l'ensemble des responsabilités et des frais liés à l'exercice de la parentalité. Cette mission confiée aux départements est reconnue par le code de la sécurité sociale qui pose, en son article L. 521-2, le principe selon lequel, lorsqu'un enfant est placé auprès du service d'aide sociale à l'enfance, la part des allocations familiales dues au titre de cet enfant est versée à ce service.

Toutefois, le même article prévoit que le juge peut décider, d'office ou sur saisine du président du conseil général, de maintenir le versement des allocations à la famille, lorsque celle-ci participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter le retour de celui-ci dans sa famille.

Force est cependant de constater que **dans la pratique, l'exception est devenu la règle** : dans la très grande majorité des cas, en effet, les parents dont l'enfant est confié à l'ASE continuent de percevoir l'intégralité des allocations familiales.

**Cette situation n'est pas satisfaisante** d'une part, parce que le législateur ne peut admettre que la pratique ignore l'esprit de la loi, d'autre part, parce qu'il est difficilement concevable que des familles n'assumant plus la charge effective et permanente d'un enfant continuent de percevoir l'intégralité des allocations familiales au même titre que les familles dont les enfants ne sont pas placés.

Dès lors, cette proposition de loi poursuit **un double objectif** :

- revenir à la volonté initiale du législateur, à savoir que les allocations familiales bénéficient à la personne (physique ou morale) qui assume la charge effective de l'enfant, en l'occurrence l'ASE lorsque celui-ci est placé ;

- laisser la possibilité au juge de maintenir la part d'allocations dues au titre de l'enfant placé à la famille, tout en l'autorisant à répartir cette part entre celle-ci et l'ASE.

Il vise, en outre, à étendre ces dispositions à l'allocation de rentrée scolaire, laquelle reste entièrement versée à la famille, alors que les départements supportent la totalité des dépenses liées à la scolarisation des enfants qui leur sont confiés.

Sur proposition de votre rapporteur, **votre commission** a modifié le texte initial sur trois principaux points :

- elle a rétabli la saisine d'office du juge en matière d'attribution des allocations familiales ;

- elle a précisé que le maintien des allocations à la famille ne peut être que partiel et que la part qui lui est attribuée ne peut excéder 35 % ;

- enfin, elle a supprimé les dispositions relatives à l'intervention du juge en matière d'attribution de l'allocation de rentrée scolaire.

## **I. LA PROTECTION DE L'ENFANCE, UNE COMPÉTENCE DÉPARTEMENTALE**

Au sens le plus large, **la protection de l'enfance désigne un ensemble de règles et d'institutions qui ont pour objet de prévenir les dangers auxquels un mineur peut être exposé.** Dans un sens plus restreint, elle vise les politiques ou les mesures directement tournées vers les mineurs, tendant à prévenir ou à suppléer une défaillance familiale. Elle se caractérise par l'immixtion consentie ou imposée d'un tiers dans l'éducation des enfants, en soutien, voire en substitution partielle ou totale des parents.

La protection de l'enfance est définie à **l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles** :

*« 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. »*

C'est à cette conception que se réfère explicitement **l'article 375 du code civil** :

*« Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative doivent être ordonnées par la justice. »*

### **A. LE SYSTÈME DE PROTECTION DE L'ENFANCE**

En France, **la protection de l'enfance repose sur un double système, administratif et judiciaire.** La protection administrative est placée sous la responsabilité du président du conseil général, qui l'assure par la voie du service d'aide sociale à l'enfance (ASE) ; la protection judiciaire est mise en œuvre par un juge spécialisé, le juge des enfants.

#### **1. Une organisation complexe, fondée sur un double circuit de décision**

##### *a) Un système hérité de l'Histoire*

L'assistance aux enfants a, pendant très longtemps, été laissée à l'initiative des œuvres religieuses et limitée aux enfants abandonnés.

En 1811, la prise en charge des enfants abandonnés devient une mesure d'assistance obligatoire : hôpitaux et hospices sont tenus d'accueillir les enfants trouvés, abandonnés ou orphelins et bénéficient à cette fin de financements publics.

Le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle voit s'affirmer la place de l'Etat dans le domaine social. La loi du 24 juillet 1889, en créant la possibilité de déchéance judiciaire de la puissance paternelle, fonde véritablement la protection judiciaire de l'enfance face au pouvoir discrétionnaire du père, qui prévalait jusqu'alors.

La protection administrative et la protection judiciaire de l'enfance en danger se sont ensuite développées de manière parallèle. **C'est en 1958 qu'apparaît clairement la distinction entre les deux niveaux de protection.** La protection judiciaire est régie par l'ordonnance n° 58-1301 du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et à l'adolescence en danger. Cette ordonnance regroupe au sein du code civil, sous le terme d'assistance éducative, la législation relative à la protection judiciaire des mineurs et confie cette dernière au juge des enfants, fonction créée par une autre ordonnance de 1945 relative à la justice pénale des mineurs.

La protection administrative est organisée par l'ordonnance n° 59-35 du 5 janvier 1959, qui confie cette mission à un directeur départemental sous l'autorité du préfet.

Avec la décentralisation opérée par la loi du 22 juillet 1983, le département se voit confier non seulement la protection administrative, sous le terme d'aide sociale à l'enfance, mais aussi la mise en œuvre des mesures de protection judiciaire. Seules les mesures confiées au secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), les mesures d'investigation et les mesures de protection des jeunes majeurs restent de la compétence de l'Etat.

Cette répartition des compétences a, de fait, créé **une situation complexe**. D'un côté, **le département est responsable de la politique d'aide sociale à l'enfance**, c'est-à-dire de la protection administrative des mineurs en danger, **mais la majorité des décisions lui échappent et sont prises par les juges**. D'un autre côté, s'agissant du volet judiciaire de la protection de l'enfance, le dispositif actuel ne repose pas sur un véritable transfert de compétences, mais plutôt sur un exercice partagé de celles-ci : les départements, collectivités territoriales autonomes, se trouvent au cœur de l'exécution de décisions de justice, lesquelles continuent de relever des missions régaliennes de l'Etat.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a réaffirmé le rôle pilote du département (cf. *infra*).

Au final, dans le dispositif tel qu'il existe aujourd'hui, **des mesures de protection de même nature peuvent être prises par l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.**

## 2. Les mesures de protection de l'enfance

### *a) Les aides à domicile*

Les aides à domicile incluent une grande diversité de mesures. Le code de l'action sociale et des familles, qui en définit les modalités (article L. 222-3), distingue l'action d'un technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF) ou d'une aide ménagère, l'accompagnement en économie sociale et familiale, le versement d'aides financières, et l'intervention d'un service d'action éducative, dans un cadre administratif ou judiciaire.

- Les aides matérielles

Ces aides comprennent soit l'intervention d'un travailleur social pour un soutien dans l'organisation de la vie quotidienne, soit l'intervention d'une aide-ménagère.

- Les aides financières

Les aides financières prennent deux formes : les allocations mensuelles ou les secours d'urgence. Ces prestations en espèces ont pour but d'éviter que les difficultés financières dégradent la situation de la famille, donc des enfants.

- Les actions éducatives

**L'action éducative à domicile (AED)** est une décision administrative prise par le président du conseil général à la demande ou en accord avec les parents.

Les AED poursuivent deux objectifs :

- apporter un soutien éducatif et psychologique au mineur et à sa famille. Cette action est exercée par des travailleurs sociaux (notamment éducateurs spécialisés et psychologues) appartenant au service départemental de l'ASE, ou à un service habilité. Ils ont pour mission d'aider les parents dans l'exercice de leur autorité parentale ;

- éviter le placement hors du milieu familial et la rupture radicale qu'il occasionne dans la vie de la famille.

**L'action éducative en milieu ouvert (AEMO)**, décidée par le juge des enfants, poursuit le même objectif que l'AED, mais contrairement à cette dernière, elle est contraignante à l'égard des familles.

### *b) Le retrait de l'enfant de son milieu familial*

Le placement prononcé à l'égard d'un mineur est une mesure de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation, qui le retire temporairement de son milieu de vie habituel, lorsque celui-ci n'est pas en mesure de garantir sa sécurité ou les conditions de son éducation.

Comme en dispose l'article 375-2 du code civil, il a pour finalité la protection de l'enfant lorsqu'une « *défaillance familiale* » apparaît, tout en gardant à l'esprit que « **chaque fois que c'est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel** ». Le placement n'est, en effet, que provisoire et le retour dans la famille, une fois que les dangers auxquels le mineur peut être exposé ont été suffisamment réduits, est un objectif constant.

- Le placement en raison d'une mesure administrative

Le placement administratif d'un mineur résulte d'**un accord entre les parents et le service d'aide sociale à l'enfance du département**.

Cet accord détermine le type de placement et le type d'établissement approprié aux besoins de l'enfant. Il fixe également la durée de l'accueil, qui ne peut excéder un an, et qui peut être modifiée et renouvelée à tout moment, à la demande des parents ou de l'ASE.

- Le placement en raison d'une mesure judiciaire

Le placement judiciaire (article 375-3 du code civil) intervient **à la suite d'une décision du juge des enfants**.

Celui-ci peut décider soit de confier l'enfant au service de l'ASE, à charge pour ce dernier de choisir la structure chargée d'exécuter la mesure, soit de le placer lui-même auprès d'un tiers digne de confiance ou d'un établissement ou service nommément désigné. On parle, dans le premier cas, de « mandat global » et, dans le second cas, de « placement direct »<sup>1</sup>. En cas de « mandat global », la garde juridique du mineur incombe au département, alors qu'en cas de « placement direct », elle échoit à l'établissement ou au service chargé d'exécuter le placement.

Le placement peut être préparé et accompagné par une enquête sociale, des mesures d'investigation et d'orientation éducative qui évaluent la situation, les dangers et les besoins de l'enfant. Le juge décide seul de l'utilisation ou non de ces outils d'investigation.

**Le juge doit toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion des parents** (article 375-1 du code civil), mais peut imposer sa décision. Il fixe aux parents un droit de visite et d'hébergement, dont les modalités évoluent en fonction de la situation.

Le placement est prévu pour **deux ans au maximum** ; le juge peut toutefois le renouveler lorsque « *les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques* ».

Le juge réexamine la situation de lui-même à chaque échéance qu'il décide de fixer ou à tout moment, à la demande des parents, de l'enfant, du service à qui celui-ci a été confié, ou du ministère public (article 375-6 du code civil).

---

<sup>1</sup> Dans le cas d'un placement direct, le service d'aide sociale à l'enfance n'est que le payeur de la mesure.

Lorsque l'enfant court un grave danger, le juge des enfants (parfois le procureur de la République) peut avoir recours à **une procédure d'urgence**, l'ordonnance provisoire de placement (OPP), qui permet de placer l'enfant sans l'accord de la famille.

### 3. Les différents types d'accueil

#### a) *Le recours aux assistants familiaux*

Le recours à des assistants familiaux (familles d'accueil) est loin d'être une pratique nouvelle, mais elle a beaucoup évolué au cours du XX<sup>e</sup> siècle, dans le sens d'une plus grande professionnalisation.

Comme le note la Cour des comptes dans son rapport sur la protection de l'enfance de 2009<sup>1</sup>, « *la contribution des assistants familiaux à la protection de l'enfance relève plus d'un métier que d'un acte militant ou d'une démarche infrafamiliale* ».

Cette professionnalisation s'est traduite par la mise en place de procédures d'agrément par les départements, de recrutements spécifiques, d'actions de formation et par la revalorisation des rémunérations.

Selon la Cour, cette formule d'accueil connaît toutefois aujourd'hui deux difficultés :

- la première tient à un problème de recrutement, notamment dans les départements urbains ;
- la seconde est liée au profil des assistants familiaux, qui est parfois mal adapté à celui des enfants confiés.

#### b) *Le placement en établissement*

Les établissements qui accueillent des enfants relèvent de plusieurs statuts juridiques, de cadres réglementaires et d'organisations variés. Ils sont classés en cinq catégories principales :

- **les maisons d'enfants à caractère social** (MECS) accueillent des enfants dont les familles ne peuvent assumer la charge et l'éducation à la suite de difficultés momentanées ou durables. Cette catégorie représente **la majorité des établissements** ;

- **les foyers de l'enfance** accueillent à tout moment tout mineur en situation difficile nécessitant une aide d'urgence. Lieux d'observation et d'évaluation, ils doivent permettre de préparer l'orientation du mineur (retour dans la famille, placement en famille d'accueil, adoption, etc.) ;

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport public thématique « La protection de l'enfance », octobre 2009.

- les pouponnières à caractère social accueillent des enfants de la naissance à trois ans, qui ne peuvent rester au sein de leur famille ou bénéficier d'un placement familial ;

- les lieux de vie ;

- les villages d'enfants.

#### 4. Les chiffres de l'aide sociale à l'enfance

Une récente enquête de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), permet de dresser un panorama de l'aide sociale à l'enfance<sup>1</sup>.

##### Les enfants accueillis au titre de l'ASE

	2006	2007	2008	2009	2010(p)	Evolution (en euros constants pour les dépenses)	
						2011/2007	2011/2010
<b>Enfants confiés à l'ASE</b>	<b>121 608</b>	<b>123 177</b>	<b>126 457</b>	<b>129 095</b>	<b>132 281</b>	<b>9 %</b>	<b>2 %</b>
Mesures administratives	30 834	31 520	33 150	33 880	34 159	11 %	1 %
<i>Dont : pupilles</i>	2 240	2 152	2 176	2 137	2 083	-7 %	-3 %
<i>accueil provisoire de mineurs</i>	11 822	12 712	13 708	14 242	14 391	22 %	1 %
<i>accueil provisoire de jeunes majeurs</i>	16 772	16 656	17 266	17 501	17 685	5 %	1 %
Mesures judiciaires*	90 774	91 657	93 307	92 215	98 122	8 %	3 %
<i>Dont : DAP** à l'ASE</i>	3 234	3 229	3 307	3 359	3 254	1 %	-3 %
<i>tutelle</i>	3 257	3 046	2 952	3 236	3 450	6 %	7 %
<i>placement à l'ASE par le juge</i>	84 256	85 340	87 048	88 620	91 418	9 %	3 %
<b>Placements directs par un juge***</b>	<b>19 799</b>	<b>19 227</b>	<b>17 989</b>	<b>16 883</b>	<b>16 161</b>	<b>-18 %</b>	<b>-4 %</b>
<b>Total enfants accueillis au titre de l'ASE</b>	<b>141 407</b>	<b>142 404</b>	<b>144 446</b>	<b>145 978</b>	<b>148 442</b>	<b>5 %</b>	<b>2 %</b>

(p) Données provisoires

\* Y compris retrait partiel de l'autorité parentale

\*\* Délégation de l'autorité parentale

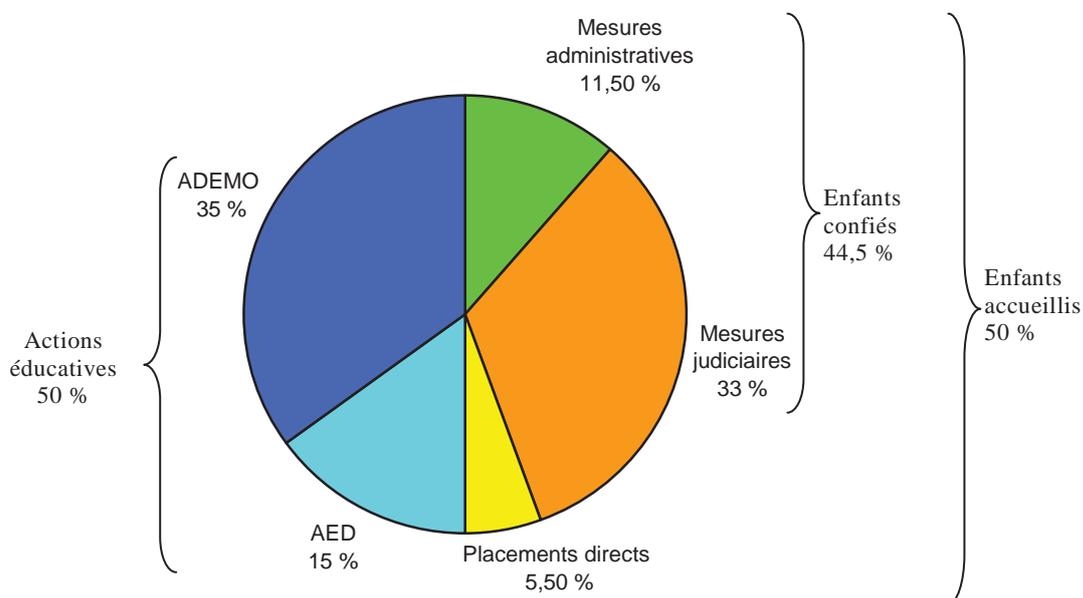
\*\*\* Mesures pour lesquelles les services de l'ASE sont uniquement financeurs

Champ : France métropolitaine

Source : Drees, enquête aide sociale au 31 décembre 2011

<sup>1</sup> Drees, « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2011 », Etudes et résultats n° 820, novembre 2012.

### Actions éducatives et placements rapportés au total des bénéficiaires de l'ASE fin 2011



Source : Drees, enquête aide sociale au 31 décembre 2011

#### a) Autant de mesures éducatives que de mesures de placement

En croissance régulière depuis plusieurs années, **297 200 mesures d'aide sociale à l'enfance** ont été enregistrées au 31 décembre 2011 en métropole. Elles sont constituées, **à parts égales, d'actions éducatives (148 700) et de mesures de placement en dehors du milieu familial (148 500)**.

Globalement, la croissance des actions éducatives et celle des mesures de placement sont de même ampleur depuis 2007.

#### b) Des actions éducatives majoritairement décidées par le juge

Depuis 2007, les actions éducatives se répartissent entre **un peu moins d'un tiers d'actions éducatives à domicile (AED) et un peu plus de deux tiers d'actions éducatives en milieu ouvert (AEMO)**.

Toutefois, le recours aux AED est en nette croissance entre 2007 et 2011 avec 15 % de bénéficiaires supplémentaires.

#### c) La faible part des placements directs

Le nombre de **placements directs** décidés par le juge des enfants a diminué de 18 % entre 2007 et 2011. Ce type de placement représente désormais près de **11 % de l'ensemble des mesures de placement et 5,5 % des mesures d'aide sociale à l'enfance**.

*d) La prépondérance des mesures de placement judiciaires*

Fin 2011, **89 % des enfants faisant l'objet d'une mesure de placement (soit près de 133 000) sont confiés à l'ASE.** Parmi ces enfants, **la part de ceux qui relèvent d'une mesure judiciaire reste prépondérante (74 %).**

Le nombre d'enfants confiés à l'ASE à la suite de mesures administratives augmente peu par rapport à 2010. Les accueils provisoires de mineurs ou de jeunes majeurs, qui correspondent à des placements à la demande ou en accord avec les parents, représentent la quasi-totalité de ces mesures.

*e) Le profil des enfants confiés à l'ASE*

Les enfants confiés à l'ASE sont, **en moyenne, âgés de douze ans.** La moitié de ces enfants sont des préadolescents et adolescents âgés de onze à dix-sept ans, 14 % des enfants ont moins de six ans et 14 % sont majeurs.

Les garçons sont légèrement plus nombreux (55 %) que les filles.

Au 31 décembre 2011, **plus de la moitié des enfants confiés à l'ASE (68 800) est hébergée en famille d'accueil** et 38 % (50 500) en établissement public relevant de l'ASE ou du secteur associatif habilité et financé par elle. 9 % des jeunes accueillis le sont dans d'autres modes d'hébergement (adolescents autonomes en appartement indépendant, avec des visites régulières d'instructeurs, internats scolaires, placements auprès d'un village d'enfants, etc.).

**B. LE DÉPARTEMENT, CHEF DE FILE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE**

**1. L'ASE, une compétence départementale**

C'est par la loi « Defferre » du 22 juillet 1983 que le département se voit confier la compétence de l'aide sociale à l'enfance. **L'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles**, qui définit les missions de l'aide sociale à l'enfance, dispose ainsi que le service de l'ASE est « *un service non personnalisé du département* ».

**Placé sous l'autorité du président du conseil général**, le service de l'ASE est chargé de six missions qui peuvent être regroupées en trois grands ensembles :

- le service doit d'abord assumer **des missions à portée préventive** auprès des mineurs et de leur famille, soit individualisées, soit de nature collective ;

- il doit ensuite **pourvoir aux besoins des mineurs qui lui sont confiés**, soit avec l'accord de leurs parents, soit sur mandat judiciaire, soit avec le statut de pupille de l'Etat ;

- enfin, il doit **organiser une prévention des « situations de danger » à l'égard des mineurs**, ainsi que **le recueil et la transmission des « informations préoccupantes »** (cf. *infra*).

## 2. La réaffirmation du rôle pilote du département par la loi du 5 mars 2007

### La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

La loi définit pour la première fois les objectifs et le champ de la protection de l'enfance qui concernent la sphère familiale et l'exercice des responsabilités éducatives.

Elle vise à renforcer la prévention pour venir en aide aux enfants et à leurs parents. Pour détecter plus tôt et traiter plus efficacement les situations de danger, elle prévoit la mise en place dans les départements d'une « cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes » et un « partage d'informations entre professionnels du travail social et de la protection de l'enfance habilités au secret professionnel ». Elle distingue, d'une part, la notion d'information préoccupante, transmise à la cellule départementale, d'autre part, le signalement, réservé aux transmissions à l'autorité judiciaire.

La loi réaffirme le rôle central du département, notamment dans le recueil des informations, et crée des observatoires départementaux de la protection de l'enfance.

Elle diversifie les modes de prise en charge, donnant une base légale à l'accueil de jour sans hébergement pour « apporter à l'enfant un soutien éducatif et à sa famille un accompagnement dans l'exercice de sa fonction parentale » ; elle instaure l'accueil périodique qui permet d'éloigner temporairement le mineur de sa famille.

#### a) *Le recueil, le traitement et l'évaluation des informations préoccupantes*

L'origine du dispositif départemental de **signalement des enfants en danger** remonte à la loi du 10 juillet 1989, laquelle prévoyait l'animation, par le président du conseil général, d'un système centralisé de recueil des informations concernant les mineurs maltraités, en concertation avec les services de l'Etat et l'autorité judiciaire.

Ce dispositif, qui représentait pourtant à l'époque une avancée considérable, s'est avéré porteur de nombreuses lacunes, parmi lesquelles la non-effectivité de la centralisation des signalements et l'insuffisant partage de l'information entre les départements et l'autorité judiciaire.

C'est à ce manque de cohérence qu'a répondu la réforme de 2007 en rationalisant **la centralisation et le traitement, à l'échelon départemental, des informations préoccupantes** sur les mineurs en danger.

- La transmission, au président du conseil général, des informations préoccupantes

Désormais, **les personnes qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance** (l'ASE, l'autorité judiciaire) **ainsi que celles qui lui apportent leur concours** (les services sociaux ou les services de protection maternelle infantile - PMI -, les centres communaux d'action sociale - CCAS -, l'éducation nationale, etc.) **transmettent sans délai au président du conseil général ou au responsable désigné par lui toute « information préoccupante » sur un mineur en danger ou risquant de l'être** (article L. 226-1 du code de l'action sociale et des familles).

On entend par « information préoccupante » tout élément d'information, y compris médical, susceptible de laisser craindre qu'un enfant se trouve en situation de danger ou en risque de danger. Cette transmission a pour but d'évaluer la situation du mineur et de déterminer les actions de protection ou d'aide dont celui-ci et sa famille pourraient bénéficier.

- La cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes

La loi du 5 mars 2007 confie au président du conseil général **une mission de recueil, de traitement et d'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou risquant de l'être.**

Pour ce faire, est créée une nouvelle structure, **la cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation de ces informations.** Elle constitue l'interface entre les services départementaux (PMI, ASE) et les juridictions, et travaille avec l'ensemble des acteurs concernés par la protection de l'enfance (éducation nationale, services sociaux, établissements de santé, médecins, associations, police et gendarmerie, élus...). La cellule est également en relation avec le service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger<sup>1</sup>, qui lui communique les informations préoccupantes que lui-même a reçues.

*b) La coordination et le suivi des interventions*

Pour répondre au manque de coordination entre les divers acteurs de la protection de l'enfance, la loi du 5 mars 2007 confie **au président du conseil général une mission de coordination et de suivi de l'ensemble des mesures prises** (article L. 221-4 du code de l'action sociale et des familles).

---

<sup>1</sup> La loi n° 89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance a institué un service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger, financé à parts égales par l'Etat et les départements. Depuis mars 2007, le service bénéficie d'un numéro d'appel simplifié à trois chiffres, le 119 (appel gratuit). Le service a une fonction d'écoute, mais également d'interrogation afin de disposer d'informations permettant d'identifier les enfants. Quand ces informations ont été recueillies, elles font l'objet d'une transmission écrite au conseil général.

*c) Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance*

Enfin, la loi crée **un observatoire départemental de la protection de l'enfance** dans chaque département, qui comprend notamment des représentants des services du conseil général, de l'autorité judiciaire dans le département, des autres services de l'Etat, des représentants de tout service et établissement dans ce département qui participe ou apporte son concours à la protection de l'enfance, ainsi que des représentants des associations concourant à la protection de l'enfance et de la famille (article L. 226-3-1 du code de l'action sociale et des familles).

Sous la responsabilité du président du conseil général, **cet observatoire recueille, examine et analyse les données relatives à l'enfance en danger dans le département**, au regard notamment des informations anonymes qu'il a reçues. Ces données sont ensuite adressées par chaque département à l'Observatoire national de l'enfance en danger<sup>1</sup>. Il établit également des statistiques, transmises à l'assemblée départementale ainsi qu'aux représentants de l'Etat et de l'autorité judiciaire.

**3. Les dépenses d'ASE, le troisième poste budgétaire de l'aide sociale départementale**

**La charge financière de la protection de l'enfance incombe essentiellement aux départements** puisqu'ils financent l'ensemble des mesures qu'ils décident, mais aussi la majorité des mesures prises par le juge. Seules les mesures d'investigation décidées par le juge et les mesures que ces derniers confient aux établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse sont à la charge de l'Etat.

En 2010, **les dépenses nettes**<sup>1</sup> des conseils généraux au titre de l'ASE s'établissent à **6,4 milliards d'euros** (cf. tableau ci-après)<sup>2</sup>. Elles ont augmenté de 11 % entre 2006 et 2010 et représentent **le troisième poste de dépenses d'aide sociale**, après les dispositifs d'insertion et la prise en charge des personnes âgées.

---

<sup>1</sup> Les départements peuvent exercer des recours en récupération auprès des bénéficiaires de l'aide sociale ou de leur succession. A ces récupérations, s'ajoutent des recouvrements sur d'autres collectivités territoriales, des remboursements de participations et de prestations, etc. Les dépenses nettes des départements sont donc celles restant à la charge des départements après enregistrement de ces recettes.

<sup>2</sup> Drees, « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2010 », Etudes et résultats n° 792, mars 2012.

### Evolution des dépenses d'aide sociale à l'enfance

(dépenses en millions d'euros courants)

	2006	2007	2008	2009	2010(p)	Evolution (en euros constants pour les dépenses)	
						2010/2009	2010/2006
<b>Aide sociale à l'enfance</b>							
Dépenses brutes	5 562	5 737	6 052	6 380	6 562	1,3 %	11 %
Dépenses nettes	5 463	5 638	5 927	6 257	6 437	1,3 %	11 %

La structure des dépenses d'ASE reste stable en 2010 : **les dépenses brutes les plus importantes sont toujours celles relatives aux placements en établissement** (49 %), suivies des placements en famille d'accueil (25 %). Les actions éducatives à domicile et en milieu ouvert représentent un peu plus de 6 % des dépenses brutes, les allocations mensuelles (secours, bourses et autres aides financières) 5 % et les mesures de prévention spécialisée, 4 %. Les dépenses restantes correspondent aux autres frais de placement, à des participations, subventions ou autres dépenses des départements pour des actions en faveur de l'enfance.

### Evolution des bénéficiaires et des dépenses brutes d'aide sociale à l'enfance

(dépenses en millions d'euros courants)

	2006	2007	2008	2009	2010(p)	Evolution (en euros constants pour les dépenses)	
						2010/2009	2010/2006
<b>Aide sociale à l'enfance</b>							
<b>Bénéficiaires <sup>(1)</sup></b>	<b>275 300</b>	<b>280 500</b>	<b>284 500</b>	<b>287 000</b>	<b>289 900</b>	<b>1,0 %</b>	<b>5 %</b>
enfants accueillis à l'ASE	139 600	140 900	141 900	143 400	145 300	1,3 %	4 %
<i>dont enfants placés en établissements (hors placements directs)</i>	<i>44 700</i>	<i>46 700</i>	<i>48 000</i>	<i>48 300</i>	<i>49 300</i>	<i>2,1 %</i>	<i>10 %</i>
<i>dont enfants placés en famille d'accueil (hors placements directs)</i>	<i>65 000</i>	<i>65 600</i>	<i>66 100</i>	<i>67 700</i>	<i>68 900</i>	<i>1,8 %</i>	<i>6 %</i>
Actions éducatives	135 700	139 500	142 600	143 600	144 600	0,7 %	7%
<b>Dépenses brutes</b>	<b>5 562</b>	<b>5 737</b>	<b>6 052</b>	<b>6 380</b>	<b>6 562</b>	<b>1,3 %</b>	<b>11 %</b>
enfants accueillis à l'ASE	4 277	4 472	4 699	4 896	5 042	1,4 %	11 %
<i>dont placements en établissements</i>	<i>2 698</i>	<i>2 840</i>	<i>2 969</i>	<i>3 072</i>	<i>3 212</i>	<i>3,0 %</i>	<i>12 %</i>
<i>dont placements en familles d'accueil</i>	<i>1 389</i>	<i>1 485</i>	<i>1 537</i>	<i>1 619</i>	<i>1 646</i>	<i>0,1 %</i>	<i>12 %</i>
Actions éducatives	355	371	390	393	405	1,6 %	8 %

<sup>(1)</sup> Le nombre de bénéficiaires suivis au cours de l'année n'est estimé que par la moyenne entre le total des bénéficiaires au 31 décembre de l'année n-1 et celui de l'année n. Il s'agit en fait d'un nombre de mesures d'aide et non d'individus, une personne pouvant être comptabilisée plusieurs fois si elle bénéficie de plusieurs aides.

## II. LA PROPOSITION DE LOI CLARIFIE LA QUESTION DU BÉNÉFICIAIRE DES ALLOCATIONS FAMILIALES ET DE L'ALLOCATION DE RENTRÉE SCOLAIRE LORSQU'UN ENFANT EST CONFIE À L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

La présente proposition de loi entend **réaffirmer le principe de versement des allocations familiales à la personne, physique ou morale, qui assume la charge effective de l'enfant**, en l'occurrence l'ASE lorsque celui-ci est placé, tout en **permettant au juge** - uniquement sur saisine du président du conseil général - **de maintenir totalement ou partiellement ce versement à la famille.**

Elle vise, en outre, à **étendre ces dispositions à l'allocation de rentrée scolaire.**

### A. EN REVENIR À LA VOLONTÉ INITIALE DU LÉGISLATEUR EN MATIÈRE D'ATTRIBUTION DES ALLOCATIONS FAMILIALES

#### 1. Les allocations familiales

Les **allocations familiales** constituent, par leur poids à la fois symbolique et financier, **la plus importante des prestations familiales.**

Conformément à la visée nataliste qui a sous-tendu leur création et à l'objectif de redistribution horizontale qui leur a été assigné, les allocations familiales sont versées sans condition de ressources aux familles de **deux enfants et plus**<sup>1</sup> (âgés de moins de vingt ans). Leur montant est forfaitaire et n'est pas imposable.

#### Montant mensuel des allocations familiales en 2012

(en euros)

1 enfant	-
2 enfants à charge	127,68
3 enfants à charge	291,27
4 enfants à charge	454,86
5 enfants à charge	618,45
Par enfant à partir du 6 <sup>e</sup>	163,59

Source : Sécurité sociale

En 2011, **cinq millions de familles** ont perçu des allocations familiales, pour un montant total de **12,4 millions d'euros.**

---

<sup>1</sup> Excepté dans les départements d'outre-mer où elles sont versées à partir du premier enfant.

## **2. Les règles de versement des allocations familiales en cas de placement d'un enfant à l'ASE**

*a) Le principe posé par la loi : le versement des allocations familiales à l'ASE*

En application de l'article L. 521-2 du code de la sécurité sociale, les allocations familiales sont versées à la personne qui assume « **la charge effective et permanente de l'enfant** ».

La loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sociale à la décentralisation a introduit un alinéa supplémentaire à cet article. **Le principe qui y est posé est le suivant : lorsqu'un enfant est placé auprès de l'ASE, la part des allocations familiales dues à la famille pour cet enfant est versée à ce service.** Le législateur avait ainsi voulu porter très logiquement au bénéfice du département une allocation correspondant pour partie à la charge qu'il supporte.

Le principe connaît cependant **une possible adaptation** : le juge des enfants peut décider, d'office ou sur saisine du président du conseil général, à la suite d'une mesure de placement judiciaire, de **maintenir le versement à la famille de la part d'allocations à laquelle ouvre droit l'enfant placé**, lorsque celle-ci participe à sa prise en charge morale ou matérielle ou en vue de faciliter son retour dans le foyer familial.

*b) Un principe dévoyé dans la pratique*

Dans la pratique, il apparaît que **l'exception est devenue la règle : dans la très grande majorité des cas, en effet, les parents continuent de percevoir l'intégralité des allocations familiales**, alors même que l'un (ou plusieurs) de leurs enfants est confié à l'ASE.

Ce constat, qui émane principalement des départements, a été confirmé par les représentants des juges des enfants auditionnés par votre rapporteur.

Il n'existe toutefois **pas de statistiques nationales** permettant de chiffrer précisément ce phénomène, **ce que votre rapporteur regrette vivement.**

Selon les informations qu'elle a recueillies auprès de la profession, il semble que **le principe du versement à l'ASE ne soit effectif que dans certaines situations ne représentant qu'une minorité de cas :**

- lorsque **les faits à l'origine du placement sont graves** (maltraitance par exemple) : dans un tel cas, en effet, rien ne peut justifier le maintien des allocations à la famille ;

- lorsque **le dialogue avec la famille est impossible** : si les parents ne sont pas prêts à coopérer, le juge peut décider, dans un premier temps, de leur suspendre le versement des allocations familiales, quitte à revoir sa décision, dans un deuxième temps, en cas d'évolution favorable de leur attitude ;

- lorsque le **placement à l'ASE s'inscrit dans la durée** (placement supérieur à deux ans) : dans les cas de placement long, les chances de retour au foyer sont très faibles, il n'y a donc pas lieu de maintenir le versement des allocations aux parents ;

- enfin, lorsque **le juge ne statue pas** sur le versement des allocations familiales : dans ce dernier cas, elles reviennent de droit au service de l'ASE, qui doit alors se manifester auprès de la caisse d'allocations familiales (Caf) pour en être bénéficiaire, ce qu'il ne fait apparemment pas toujours.

### *c) La diversité des pratiques des juges des enfants*

Comme tout magistrat du siège, le juge des enfants voit son indépendance garantie par l'article 64 de la Constitution. **Les pratiques professionnelles**, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables, **peuvent varier**. Les départements sont donc confrontés à une pluralité de « donneurs d'ordre » qui n'ont pas tous les mêmes habitudes ni les mêmes exigences.

La difficulté est d'autant plus grande que les juges des enfants connaissent **un taux de rotation élevé** (un juge des enfants reste en moyenne trois ans dans son poste et près d'un sur deux a moins de deux années d'ancienneté dans la fonction) et que leur répartition territoriale ne recouvre pas le découpage départemental. Certains tribunaux pour enfants sont compétents pour plusieurs départements alors que certains départements comptent plusieurs tribunaux pour enfants.

De surcroît, **même au sein d'une juridiction unique**, les juges des enfants peuvent avoir des pratiques différentes et ne pas se coordonner.

Certes, il existe au niveau de la cour d'appel, un conseiller délégué à la protection de l'enfance, mais celui-ci a principalement une fonction juridictionnelle ; son rôle de coordination à l'égard des juges des enfants n'est pas identifié de façon nette.

## **3. La mesure proposée : supprimer la saisine d'office du juge tout en lui permettant, sur saisine du président du conseil général, de maintenir tout ou partie des allocations aux parents**

### *a) L'impossible statu quo*

Pour les auteurs de la présente proposition de loi, la situation actuelle n'est pas acceptable pour deux raisons :

- premièrement, le législateur ne peut admettre que **la pratique ignore l'esprit de la loi** ;

- deuxièmement, sur le plan des principes, il est difficilement concevable que des familles qui n'assument plus la charge effective et permanente d'un enfant continuent de percevoir l'intégralité des allocations familiales, au même titre que les familles dont les enfants ne sont pas placés ; il s'agit d'**une question de justice et d'équité**.

*b) Les modifications apportées au dispositif actuel*

- Dès lors, le texte poursuit un double objectif :

- revenir à la volonté initiale du législateur, à savoir que **les allocations familiales bénéficient à la personne - physique ou morale - qui assume l'entretien effectif de l'enfant** ;

- maintenir **la possibilité pour le juge d'attribuer à la famille la part d'allocations à laquelle ouvre droit l'enfant placé**, lorsque celle-ci participe à sa prise en charge morale ou matérielle ou en vue de faciliter son retour dans le foyer familial, **tout en l'autorisant à répartir cette part entre les parents et l'ASE**.

- Pour ce faire, **l'article 1<sup>er</sup>** apporte trois modifications au dispositif existant :

- seul le président du conseil général pourra désormais saisir le juge ; **la saisine d'office est supprimée** ;

- le juge se prononcera sur l'attribution de la part des allocations dues au titre de l'enfant placé **au vu d'un rapport établi par le service de l'ASE** ;

- il pourra octroyer **totalemment ou partiellement cette part à la famille**.

***B. POSER LE PRINCIPE DU VERSEMENT DE L'ALLOCATION DE RENTRÉE SCOLAIRE AU SERVICE D'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE***

**1. L'allocation de rentrée scolaire**

**L'allocation de rentrée scolaire (ARS)** a été créée par la loi du 14 juillet 1986 en vue de compenser les frais spécifiques résultant de la rentrée scolaire, en particulier ceux liés aux fournitures.

Il s'agit d'une **aide annuelle versée sous condition de ressources** aux familles qui ont un ou plusieurs enfants scolarisés âgés de six à dix-huit ans. Elle est attribuée pour chaque enfant.

La modulation de son montant en fonction de l'âge de l'enfant a été mise en place à la rentrée 2008. Il existe désormais trois tranches d'âge : 6-10 ans, 11-14 ans et 15-18 ans.

Les différents montants de l'ARS ont été **revalorisés, par voie réglementaire<sup>1</sup>, de 25 % pour la rentrée 2012-2013**. Cette revalorisation a un caractère pérenne.

**Taux de calcul et montants de l'allocation de rentrée scolaire pour chaque tranche d'âge**

*(en milliards d'euros)*

	Taux actuels	Taux prévus par le projet de décret	Montant de l'ARS* 2011	Montants de l'ARS* 2012 actuellement prévus	Montants de l'ARS* 2012
<b>6 - 10 ans<sup>(1)</sup></b>	72,50 % de la BMAF	<b>89,72 % de la BMAF</b>	284,97	287,84	<b>356,20</b>
<b>11 - 14 ans<sup>(2)</sup></b>	76,49 % de la BMAF	<b>94,67 % de la BMAF</b>	300,66	303,68	<b>375,85</b>
<b>15 - 18 ans<sup>(3)</sup></b>	79,15 % de la BMAF	<b>97,95 % de la BMAF</b>	311,11	314,24	<b>388,87</b>

\* Montants après CRDS

<sup>(1)</sup> Enfant ayant atteint 6 ans avant le 1<sup>er</sup> janvier qui suit la rentrée et n'ayant pas 11 ans au 31 décembre de l'année de la rentrée, et enfant plus jeune déjà inscrit en CP.

<sup>(2)</sup> Enfant ayant atteint 11 ans au 31 décembre de l'année de la rentrée et n'ayant pas atteint 15 ans à cette même date.

<sup>(3)</sup> Enfant ayant atteint 15 ans au 31 décembre de l'année de la rentrée et n'ayant pas atteint 18 ans au 15 septembre de l'année de la rentrée scolaire.

*Source : Cnaf*

**2. La mesure proposée : le versement de l'allocation de rentrée scolaire à l'ASE, lorsqu'un enfant lui est confié**

En l'état actuel du droit, lorsqu'un enfant est confié à l'ASE, **l'ARS continue d'être entièrement versée à la famille**, et ce alors que le département supporte la totalité des dépenses liées à sa rentrée scolaire.

Cette situation n'est, elle non plus, **pas satisfaisante sur le plan de l'équité entre les familles** puisque l'ARS versée aux parents d'enfants placés leur permet de financer des dépenses dénuées de tout lien avec la rentrée scolaire.

C'est pourquoi l'article 2 de la proposition de loi insère dans le code de la sécurité sociale **le principe selon lequel lorsqu'un enfant est confié à l'ASE, l'ARS due à la famille pour cet enfant est versée à ce service**.

Sur le modèle du régime d'attribution des allocations familiales, l'article prévoit toutefois **la possibilité pour le juge**, sur saisine du président du conseil général, **de maintenir totalement ou partiellement le versement de l'ARS à la famille**, lorsque celle-ci participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter son retour dans le foyer familial.

<sup>1</sup> Décret n° 2012-830 du 27 juin 2012 relatif à la revalorisation des taux servant au calcul de l'allocation de rentrée scolaire.

## **C. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR ET ADOPTÉES PAR VOTRE COMMISSION**

### **1. Le maintien de la saisine d'office du juge**

A la suite des auditions qu'elle a menées, votre rapporteur a acquis la conviction que **la saisine d'office du juge devait être maintenue**.

En effet, la question du maintien ou non des allocations à la famille est une conséquence directe de la décision de placement judiciaire, dont il est logique que le juge puisse s'autosaisir.

Les allocations familiales constituent, selon l'expression de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), « *un instrument de politique judiciaire* » indispensable au « *travail de pédagogie* » que le juge mène avec les parents, dans le but de remédier à leurs défaillances et permettre – si les conditions sont réunies – un retour de l'enfant dans sa famille.

### **2. La répartition des allocations familiales entre les parents et l'ASE**

Afin de remédier à la pratique actuelle quasi systématique d'un maintien intégral des allocations familiales aux parents, le texte de la commission prévoit que **le juge répartira la part des allocations dues au titre de l'enfant placé entre les parents et l'ASE. Le montant versé aux parents ne pourra excéder 35 % de cette part**.

La répartition des allocations entre les parents et l'ASE constitue une **solution équilibrée** entre d'une part, le souci de ne pas fragiliser les familles, d'autre part, la volonté de reconnaître la charge que supportent les services départementaux.

Par ailleurs, la possibilité, pour le juge, de moduler la part attribuée aux parents présente **un double avantage** :

- elle lui permettra d'ajuster sa décision aux situations individuelles, en lieu et place de la règle actuelle du « tout ou rien ». Le juge aura donc davantage de souplesse. A l'occasion du réexamen d'un dossier, il pourra, par exemple, faire évoluer la part attribuée à la famille en fonction des progrès accomplis ;

- elle rendra le dispositif plus incitatif vis-à-vis des parents puisqu'en cas de retour de l'enfant dans sa famille, ceux-ci retrouveront l'entier bénéfice des allocations familiales.

### **3. La simplification des règles relatives à l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire**

Le principe du versement de l'ARS à l'ASE a été approuvé par les représentants des juges auditionnés par votre rapporteur. Selon l'AFMJF, *« l'allocation de rentrée scolaire vise un objectif précis : le financement des fournitures scolaires lors de la rentrée des classes. Il est logique que cette dépense, si elle est assurée par l'ASE, lui soit versée »*.

Contrairement aux allocations familiales, l'ARS ne constitue pas, pour le juge, un outil de « négociation » avec les parents. Il n'est donc pas nécessaire que celui-ci intervienne dans le processus d'attribution de l'allocation.

C'est pourquoi, sur proposition de votre rapporteur, **votre commission a supprimé les dispositions de l'article 2 relatives à l'intervention du juge en matière d'attribution de l'ARS.**

\*

\*      \*

**Réunie le mardi 19 mars 2013, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission a adopté la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.**



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

*(art. L. 521-2 du code de la sécurité sociale)*

### **Modalités d'attribution des allocations familiales en cas de placement d'un enfant auprès du service d'aide sociale à l'enfance**

*Objet : Cet article vise à autoriser le juge à répartir la part des allocations familiales à laquelle ouvre droit l'enfant placé entre la famille et l'aide sociale à l'enfance.*

#### **I - Le dispositif de la proposition de loi**

• L'article L. 521-2 du code de la sécurité sociale dispose que les allocations familiales sont versées à la personne qui assume la charge effective et permanente de l'enfant.

La loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sociale à la décentralisation a introduit un alinéa supplémentaire à cet article, posant **le principe selon lequel, lorsqu'un enfant est confié à l'ASE, la part des allocations familiales dues à la famille pour cet enfant est versée à ce service.**

Le principe connaît toutefois **une exception : le juge peut en effet décider**, d'office ou sur saisine du président du conseil général, à la suite d'une mesure de placement judiciaire<sup>1</sup>, de **maintenir le versement des allocations à la famille**, lorsque celle-ci participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter son retour dans le foyer familial.

• Force est cependant de constater que, **dans la pratique, l'exception est devenue le principe** : dans la très grande majorité des cas, en effet, les parents dont l'enfant est confié à l'ASE continuent de percevoir l'intégralité des allocations familiales.

---

<sup>1</sup> Les mesures de placement judiciaire sont définies aux articles 375-3 et 375-5 du code civil.

Pour les auteurs de la présente proposition de loi, cette situation n'est pas acceptable pour deux raisons :

- d'une part, le législateur ne peut admettre que **la pratique ignore l'esprit de la loi** ;

- d'autre part, il est difficilement concevable que des familles, qui n'assument plus la charge effective d'un enfant, continuent de percevoir l'intégralité des allocations familiales ; il s'agit d'**une question de justice et d'équité entre les familles**.

• Aussi, le présent article propose de **modifier le dispositif** sur trois points :

- seul le président du conseil général pourra désormais saisir le juge ; **la saisine d'office est supprimée** ;

- le juge se prononcera sur l'attribution de la part des allocations dues au titre de l'enfant placé **au vu d'un rapport établi par le service de l'ASE** ;

- il pourra octroyer **totalemment ou partiellement cette part à la famille**.

## **II - La position de la commission**

Sur proposition du rapporteur, votre commission a adopté **trois amendements de fond** au présent article et **un amendement rédactionnel**.

Elle a tout d'abord **rétabli la saisine d'office du juge**, estimant que la question du maintien ou non de l'intégralité des allocations familiales aux parents était la conséquence directe de la décision de placement judiciaire et qu'à ce titre, le juge devait pouvoir se saisir d'office.

Elle a ensuite posé le principe selon lequel **le maintien de la part des allocations dues au titre de l'enfant placé ne peut être que partiel**, permettant dès lors au juge de répartir cette part entre la famille et l'ASE.

Enfin, votre commission a précisé que **le montant versé à la famille ne peut excéder 35 % de cette part**.

**En conséquence, elle vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.**

## Article 2

(art. L. 543-1 du code de la sécurité sociale)

### **Versement de l'allocation de rentrée scolaire au service d'aide sociale à l'enfance en cas de placement d'un enfant**

**Objet :** Cet article pose le principe du versement de l'allocation de rentrée scolaire au service d'aide sociale à l'enfance, lorsqu'un enfant lui est confié.

#### **I - Le dispositif de la proposition de loi**

• Créée en 1986, l'**allocation de rentrée scolaire** (ARS) a pour objectif de compenser les frais spécifiques résultant de la rentrée scolaire, en particulier les frais de fourniture.

Il s'agit d'une aide annuelle versée **sous condition de ressources** aux familles qui ont un ou plusieurs enfants scolarisés âgés de six à dix-huit ans. Elle est attribuée pour chaque enfant.

La modulation de son montant en fonction de l'âge de l'enfant a été mise en place à la rentrée 2008. Il existe désormais trois montants de l'allocation de rentrée scolaire selon les tranches d'âges 6-10 ans, 11-14 ans et 15-18 ans. Ces montants ont été revalorisés, de manière pérenne, de 25 % à la rentrée 2012.

#### **Montants de l'allocation de rentrée scolaire pour chaque tranche d'âge**

(en milliards d'euros)

	<b>Montants de l'ARS 2012</b>
6 - 10 ans <sup>(1)</sup>	356,20
11 - 14 ans <sup>(2)</sup>	375,85
15 - 18 ans <sup>(3)</sup>	388,87

<sup>(1)</sup> Enfant ayant atteint 6 ans avant le 1<sup>er</sup> janvier qui suit la rentrée et n'ayant pas 11 ans au 31 décembre de l'année de la rentrée, et enfant plus jeune déjà inscrit en CP

<sup>(2)</sup> Enfant ayant atteint 11 ans au 31 décembre de l'année de la rentrée et n'ayant pas atteint 15 ans à cette même date

<sup>(3)</sup> Enfant ayant atteint 11 ans au 31 décembre de l'année de la rentrée et n'ayant pas atteint 18 ans au 15 septembre de l'année de la rentrée scolaire

Source : Cnaf

• Actuellement, lorsqu'un enfant est confié à l'ASE, l'**ARS continue d'être entièrement versée à la famille**, et ce alors que **le département supporte la totalité des dépenses** liées à la scolarisation de cet enfant.

Dans le souci de mettre fin à cette incohérence, le présent article complète l'article L. 543-1 du code de la sécurité sociale en posant **le principe selon lequel, lorsqu'un enfant est confié à l'ASE, l'ARS due à la famille pour cet enfant est versée à ce service.**

Sur le modèle du régime d'attribution des allocations familiales en cas de placement, l'article prévoit toutefois **la possibilité pour le juge, sur saisine du président du conseil général, de maintenir totalement ou partiellement le versement de l'ARS à la famille,** lorsque celle-ci participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter son retour dans le foyer familial.

## **II - La position de la commission**

La situation actuelle pose un problème d'équité entre les familles. En effet, la famille, dont l'enfant est confié à l'ASE, donc qui n'a plus à financer les dépenses liées à la rentrée scolaire, continue de bénéficier de l'ARS au même titre que la famille assumant la charge effective de son enfant.

Le versement de l'ARS à l'ASE en cas de placement constitue donc une mesure d'équité et de bon sens.

Contrairement aux allocations familiales, l'ARS ne constitue pas, pour le juge, un outil de « négociation » avec les parents. Il n'est donc pas utile que celui-ci intervienne dans le processus d'attribution de cette allocation, comme l'ont indiqué les représentants des juges des enfants à votre rapporteur.

C'est pourquoi, sur sa proposition, votre commission a adopté **un amendement supprimant les dispositions du présent article qui prévoyaient, en matière d'attribution de l'ARS, des modalités d'intervention du juge analogues à celles prévues pour les allocations familiales.**

**En conséquence, elle vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.**

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le *mardi 19 mars 2013*, sous la *présidence* de *Mme Annie David, présidente*, la commission examine le *rapport* de *Mme Catherine Deroche* sur la *proposition de loi* n° 640 (2011-2012) relative au *versement des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire* au service *d'aide à l'enfance* lorsque l'enfant a été confié à ce service par décision du juge.

### *EXAMEN DU RAPPORT*

*Mme Catherine Deroche, rapporteur.* – Qui doit bénéficier des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire lorsqu'un enfant est confié au service d'aide sociale à l'enfance (ASE) ? Les conseils généraux avaient été parmi les premiers à soulever la question. Cette proposition de loi y répond en reprenant deux amendements votés à l'unanimité au Sénat en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 mais supprimés par l'Assemblée nationale qui y a vu des cavaliers législatifs.

En 2011, une moitié des 300 000 enfants concernés par l'aide sociale à l'enfance a bénéficié d'actions éducatives en milieu ouvert ou à domicile et l'autre a été placée en dehors du milieu familial ; 89 % des 133 000 enfants placés ont été confiés à l'ASE, 11 % ayant été placés directement par le juge ; plus de la moitié des enfants confiés à l'ASE étaient en famille d'accueil, 38 % en établissement et 9 % dans d'autres modes d'hébergement. Les dépenses annuelles des conseils généraux au titre de l'ASE (6,4 milliards d'euros) représentent le troisième poste budgétaire d'aide sociale, après l'insertion et les personnes âgées.

Symboliquement et financièrement, les allocations familiales représentent la plus importante prestation familiale. Conformément à leur visée nataliste et à leur objectif de redistribution, elles sont versées sans condition de ressources aux parents de deux enfants et plus. Leur montant, forfaitaire, n'est pas imposable. En application de l'article L 521-2 du code de la sécurité sociale, elles sont attribuées à « la personne qui assume la charge effective de l'enfant », mais la loi du 6 janvier 1986 a complété cet article pour que, lorsqu'un enfant est confié à l'ASE, la part correspondante des allocations familiales soit, logiquement, versée à ce service ; toutefois, le juge des enfants peut décider de la maintenir à la famille.

*Or l'exception est devenue la règle, les parents continuant le plus souvent de percevoir l'intégralité des allocations familiales. N'ayant le choix qu'entre retirer ou maintenir à la famille la part d'allocations à laquelle ouvre droit l'enfant placé, le juge opte le plus souvent pour la seconde solution, si bien que le principe du versement à l'ASE n'est effectif que lorsque des faits graves, notamment de maltraitance, sont à l'origine du placement, lorsque le dialogue avec la famille est impossible, en cas de placement long et, enfin, lorsque le juge ne statuant pas sur le versement des allocations, elles reviennent de droit à l'ASE.*

*Remédier à cette situation est à la fois une question de justice et d'équité : il n'est guère admissible que des familles qui n'assument plus la charge effective et permanente d'un enfant perçoivent les mêmes allocations que des familles dont les enfants ne sont pas placés. C'est pourquoi la proposition de loi revient à la volonté initiale du législateur, tout en laissant au juge la possibilité de maintenir à la famille la part d'allocations due au titre de l'enfant placé ou de la moduler.*

*L'article 1<sup>er</sup> supprime la saisine d'office du juge : seul le président du conseil général pourrait désormais le saisir. Le juge se prononcera sur l'attribution de la part des allocations due au titre de l'enfant placé au vu d'un rapport établi par le service de l'ASE. Il pourra octroyer cette part à la famille totalement ou partiellement ; en ce cas, la somme restante reviendra à l'ASE.*

*Créée en 1986, l'allocation de rentrée scolaire est versée annuellement sous condition de ressources pour compenser les frais spécifiques liés à la rentrée de chaque enfant scolarisés âgés de six à dix-huit ans. Son montant, modulé selon l'âge de l'enfant depuis 2008, a été revalorisé de 25 % à la rentrée 2012. Lorsqu'un enfant est confié à l'ASE, cette allocation continue elle aussi d'être entièrement versée à la famille, alors que le département supporte la totalité des dépenses liées à la scolarisation.*

*Pour mettre fin à une incohérence qui porte atteinte à l'équité entre les familles, l'article 2 de la proposition de loi pose, dans le code de la sécurité sociale, le principe selon lequel l'allocation de rentrée scolaire d'un enfant confié à l'ASE est versée à ce service. Les pouvoirs du juge en matière d'attribution de l'aide seraient alors les mêmes que pour les allocations familiales.*

*Lors de mes auditions, j'ai acquis la conviction que la saisine d'office du juge devait être maintenue puisque l'attribution des allocations découle directement de la décision de placement. Celles-ci constituent en effet, selon l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, « un instrument de politique judiciaire » indispensable au « travail de pédagogie » mené par le juge auprès des parents. Toutefois, je vous proposerai par amendement que la part réservée aux parents ne puisse excéder 35 %. Entre le souci de ne pas pénaliser les familles et la volonté de reconnaître la charge supportée les départements, il s'agit d'une solution équilibrée. En outre, en modulant la part attribuée aux parents, le juge ajustera sa décision aux situations*

individuelles. Cela aura un rôle incitatif puisqu'en cas de retour de l'enfant dans sa famille, celle-ci récupèrera l'entier bénéfice des allocations familiales.

Les représentants des juges ont approuvé le principe du versement de l'allocation de rentrée scolaire à l'ASE en cas de placement, au motif que cette prestation « vise un objectif précis : le financement des fournitures scolaires lors de la rentrée des classes. ». Dans la mesure où cette allocation ne constitue pas un moyen de négociation avec les parents, l'intervention des juges ne se justifie pas. Je vous proposerai en conséquence de supprimer les dispositions de l'article 2 de la proposition de loi y afférentes.

Ainsi modifié, le texte me semble apporter une réponse équilibrée aux questions soulevées ; revenir à la volonté initiale du législateur et restaurer l'équité entre les familles.

**M. René-Paul Savary.** – Les élus départementaux savent bien les difficultés que nous rencontrons avec les enfants placés. Nous devons avoir une posture compréhensible : comment justifier que l'on maintienne les allocations aux familles d'enfants placés ? Dans la Marne où 1 300 enfants sont placés sous sa responsabilité, le département récupère déjà 700 000 euros d'allocations familiales. Le mécanisme proposé est judicieux. Faisons confiance aux travailleurs sociaux et aux responsables des départements pour faire la part des choses ; ils savent bien que dans certains cas, il faudra laisser les allocations aux familles. En revanche, il n'est pas acceptable que la prime de rentrée scolaire soit versée aux familles lorsque l'enfant est placé. Dans mon département, celle-ci représente tout de même 360 euros pour 962 enfants, soit 350 000 euros. La proposition de loi mérite donc d'être soutenue.

**M. Gérard Roche.** – Ce dossier a été discuté depuis très longtemps à l'Association des départements de France (ADF), notamment à l'initiative de Christophe Béchu. La loi était claire mais il y a eu une dérive. L'esprit de cette proposition n'est pas mauvais, son texte n'est pas brutal car, dans la répartition des allocations, on pourra prendre en compte le fait qu'un enfant réside à certains moments chez ses parents. Quant à l'allocation de rentrée scolaire, puisque toutes les fournitures scolaires sont prises en charge par le département, il est normal qu'il en bénéficie.

Pourquoi cette proposition arrive-t-elle aussi tard ? Parce qu'avec les difficultés financières actuelles, nous sommes obligés de compter nos dépenses d'action sociale à l'euro près. Personne n'a le monopole du cœur. Je demande à la commission de faire confiance aux services sociaux des conseils généraux ; ils savent nous rappeler à l'ordre quand ça ne va pas et, d'expérience, ils sont plutôt du côté des familles. Ils veilleront à ce que la saisine du juge aboutisse à une répartition équitable. Nous pouvons compter sur la qualité de ces travailleurs sociaux, bien formés, pour mettre en œuvre ces mesures avec beaucoup d'humanisme.

**M. Yves Daudigny.** – J'estime à titre personnel qu'il s'agit d'un texte de bon sens. Bien que le débat ait été lancé par les présidents de conseils généraux, c'est d'abord une affaire de justice sociale, d'équité entre les familles

et d'éducation. Que dire à une famille qui élève ses enfants avec des revenus modestes et qui constate que ses voisins continuent à toucher des allocations alors que leurs enfants leur ont été retirés ? Les prestations familiales sont faites pour subvenir aux besoins des enfants, même si le juge doit pouvoir en attribuer une partie à la famille dans l'optique d'un retour ou du maintien du contact avec l'enfant. Enfin, la répartition retenue garantit le versement d'une partie des allocations familiales aux départements qui supportent de très lourdes charges.

*Mme Michelle Meunier.* – Je préférerais que l'on revienne de façon globale sur la grande loi sur la protection de l'enfance adopté en 2007, il y a six ans. On nous présente de nouveau une mesure ponctuelle, cette fois pour prendre en compte l'argument financier dans la protection de l'enfance. Que représentent les sommes en cause en comparaison des 50 000 euros par an que les conseils généraux consacrent à chaque enfant placé ? Catherine Deroche, qui siège comme moi au Conseil de la famille, sait que le Premier ministre a confié à Bertrand Fragonard une mission d'étude et de propositions sur l'ensemble des prestations familiales, dont certaines méritent d'être revisitées. Pour toutes ces raisons, je suis très réservée.

*Mme Isabelle Debré.* – Voilà vingt ans que je milite dans une association qui lutte contre la maltraitance des enfants. Il est vrai qu'il n'est peut-être pas très glorieux d'en passer par des sanctions financières. Cependant, le texte est moins de répression que de responsabilisation et de prévention. C'est une façon de faire en sorte que la famille ne se décharge pas, qu'elle reste en contact avec le conseil général. C'est évidemment aussi une mesure d'équité et de justice sociale. Je veux bien que l'on attende le rapport Fragonard, puis encore telle commission ou telle conférence, comme on nous le demande souvent en ce moment, mais il faut du concret. Le groupe Union pour un mouvement populaire (UMP) soutiendra cette proposition de loi.

*Mme Isabelle Pasquet.* – Je partage complètement la gêne exprimée par Michelle Meunier. La question financière ne saurait justifier ce type de proposition – Catherine Deroche ne l'a d'ailleurs pas présenté ainsi. Regardons plutôt comment on protège les enfants et les familles. Ces dernières, qui sont déjà en difficulté, ne vont-elles pas subir une double peine qui rendra plus difficile le retour de l'enfant au foyer ? Oui, il faut revoir la question de la protection de l'enfance dans son ensemble.

*Mme Mugnette Dini.* – En effet, l'on aurait dû depuis longtemps se pencher sur l'ensemble de la protection de l'enfance. Puisque cela n'arrive pas, adoptons des mesures partielles, chaque fois que nous le pouvons dès lors qu'elles ne sont pas contradictoires avec l'existant. Nous avons eu raison de le faire, l'année dernière, sur la transmission des informations préoccupantes entre départements.

Au-delà des montants en jeu, le texte qui nous est soumis soulève une question de moralité. Comme Yves Daudigny, je trouve qu'il y a quelque chose de choquant à ce qu'une famille qui élève ses enfants voit la famille voisine percevoir les allocations alors que ses enfants ne sont plus là. Il nous faut

*réparer cette injustice. Dans quelles proportions ? Je ne sais pas. Mais le fait qu'une famille qui n'a pas ses enfants ne reçoive pas toutes ses allocations familiales est déjà un signe. En outre, le partage des allocations peut inciter la famille à accomplir quelques efforts pour récupérer ses enfants. Ce texte est bien fait et mon groupe le soutiendra.*

***M. Gérard Roche.** – Lorsqu'un système social a des effets aberrants, cela se retourne contre lui. La protection de l'enfance est prise en charge par les contribuables du département et, quand nous leur expliquons que leurs voisins qui n'ont pas pu ou pas su s'occuper de leurs enfants, continuent de toucher les allocations familiales, se développent des comportements antisociaux que nous condamnons tous. A nous d'être équitables, afin de ne pas les provoquer, de ne pas faire le lit des extrémismes.*

***M. René-Paul Savary.** – Vous parlez de double peine, mais le retour de l'enfant au foyer signifie aussi le versement des allocations familiales. L'objectif des travailleurs sociaux est précisément ce retour dans la famille. Ils abordent les problèmes de la famille dans leur globalité en proposant tout le catalogue des aides disponibles.*

***Mme Aline Archimbaud.** – Nous comprenons le souci des présidents de conseils généraux quant à l'état de leurs finances, mais mon groupe est gêné par le transfert automatique au conseil général alors qu'il s'agit de familles fragilisées. Si notre objectif est qu'elles reprennent les enfants, couper complètement les financements n'est pas sans risque, comme nous le signalent des associations intervenant dans le champ de la solidarité. Il y a des situations intermédiaires dans lesquelles les enfants viennent à la maison de temps en temps, ce qui occasionne des frais. Il faut alors faire preuve de souplesse. L'humanité s'accommode mal de l'automatisme. Bien sûr, il y a les travailleurs sociaux, mais chacun sait qu'ils sont surchargés.*

***M. Jean-Noël Cardoux.** – En tant que vice-président d'un conseil général et président de sa commission des affaires sociales, je ne pense pas qu'il s'agisse d'abord de dégager des ressources pour les départements. C'est une question d'équité et de moralité. Les travailleurs sociaux, dont je sais le dévouement, vivent la situation actuelle comme une profonde injustice. Le maintien automatique des allocations leur enlève un argument de persuasion et de pédagogie auprès des familles qu'il leur faut convaincre de changer d'attitude. De même, l'éventualité d'un retrait pour un frère ou une sœur peut susciter une introspection. Il ne faudrait pas, par souci d'humanité, désavouer ou compliquer l'action de nos travailleurs sociaux.*

***M. Gérard Roche.** – Au cœur du système, il y a l'enfant. Dans les départements, les situations difficiles sont signalées à l'observatoire de protection de l'enfance. L'appareil judiciaire et les services sociaux du conseil général travaillent ensemble à proposer des solutions généralement progressives avant d'en arriver au placement : celui-ci ne tombe pas comme un couperet. Sur le terrain, les choses se passent de façon très humaine avec pour seul souci l'intérêt de l'enfant.*

*Mme Catherine Deroche, rapporteur.* – Il ne s’agit pas d’un texte nouveau lié aux difficultés des départements, puisque la loi de 1986 prévoyait déjà que l’ASE récupère les prestations familiales. Mais comme les juges nous l’ont dit, la décision de retrait exigeant un dialogue avec la famille, on laissait très souvent de côté la question des allocations familiales. Si mes amendements font en sorte qu’une place toujours importante soit reconnue au juge, il importe néanmoins de revenir à l’esprit de la loi de 1986. Pourquoi avoir fixé une répartition un tiers-deux tiers ? Pour ne pas précariser la famille en lui enlevant la totalité des allocations familiales, même si elle n’assume plus les frais de nourriture ou d’habillement. Ce montant traduit aussi un souci d’équité par rapport aux familles qui vivent dans des conditions financières aussi difficiles et tout en assumant pleinement les charges liées à leurs enfants. Enfin, la possibilité de modulation répond à notre souci de justice sociale.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

##### Article 1<sup>er</sup>

*Mme Catherine Deroche, rapporteur.* – L’amendement n° 1 rétablit la saisine d’office du juge.

*M. Jacky Le Menn, président.* – Le groupe socialiste s’abstiendra sur l’ensemble des amendements.

L’amendement n° 1 est adopté.

L’amendement rédactionnel n° 2 est adopté.

*Mme Catherine Deroche, rapporteur.* – Avec l’amendement n° 3, le maintien des allocations familiales décidé par le juge ne pourra être que partiel.

L’amendement n° 3 est adopté.

*Mme Catherine Deroche, rapporteur.* – L’amendement n° 4 plafonne le versement à la famille à 35 % du montant des allocations dû pour l’enfant placé.

L’amendement n° 4 est adopté.

L’article 1er est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

##### Article 2

*Mme Catherine Deroche, rapporteur.* – L’amendement n° 5 supprime les dispositions de l’article 2 relatives à l’intervention du juge puisque l’allocation de rentrée scolaire n’est pas un instrument de politique judiciaire.

L’amendement n° 5 est adopté.

*La commission adopte la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux, les groupes UMP et UDI-UC votant pour, les groupes socialiste, écologiste et CRC s’abstenant.*

<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Modalités d'attribution des allocations familiales</b> <b>en cas de placement d'un enfant auprès du service d'aide sociale à l'enfance</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Rapporteur</b>	1	Rétablissement de la saisine d'office du juge	<b>Adopté</b>
<b>Rapporteur</b>	2	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Rapporteur</b>	3	Maintien partiel des allocations à la famille	<b>Adopté</b>
<b>Rapporteur</b>	4	Part maximale des allocations versées à la famille	<b>Adopté</b>

<b>Article 2</b> <b>Versement de l'allocation de rentrée scolaire</b> <b>au service d'aide sociale à l'enfance en cas de placement d'un enfant</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Rapporteur</b>	5	Suppression des dispositions relatives à l'intervention du juge	<b>Adopté</b>



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Jérôme Cauet**, conseiller général de l'Essonne, Association des départements de France (ADF)
- **Marie-Pierre Hourcade**, présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)
- **Hervé Diaité**, conseiller technique personnes vulnérables et **Maurice-Pierre Planel**, conseiller technique pour les prestations et services aux familles - Cabinet de Dominique Bertinotti, ministre déléguée chargée de la famille



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<b>Code de la sécurité sociale</b>	<b>Proposition de loi relative au versement des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire au service d'aide à l'enfance lorsque l'enfant a été confié à ce service par décision du juge</b>	<b>Proposition de loi relative au versement des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire au service d'aide à l'enfance lorsque l'enfant a été confié à ce service par décision du juge</b>
	<b>Article 1<sup>er</sup></b>	<b>Article 1<sup>er</sup></b>
	La dernière phrase du quatrième alinéa de l'article L. 521-2 du code de la sécurité sociale est ainsi modifiée :	Le quatrième alinéa de l'article L. 521-2 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
<p>Art. L. 521-2. – I. – Les allocations sont versées à la personne qui assume, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant.</p>		
<p>En cas de résidence alternée de l'enfant au domicile de chacun des parents telle que prévue à l'article 373-2-9 du code civil, mise en oeuvre de manière effective, les parents désignent l'allocataire. Cependant, la charge de l'enfant pour le calcul des allocations familiales est partagée par moitié entre les deux parents soit sur demande conjointe des parents, soit si les parents sont en désaccord sur la désignation de l'allocataire. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent alinéa.</p>		
<p>Lorsque la personne qui assume la charge effective et permanente de l'enfant ne remplit pas les conditions prévues au titre I du présent livre pour l'ouverture du droit aux allocations familiales, ce droit s'ouvre du chef du père ou, à défaut, du chef de la mère.</p>		
<p>Lorsqu'un enfant est confié au service d'aide sociale à l'enfance, les allocations familiales continuent d'être évaluées en tenant compte à la fois des enfants présents au foyer et du ou des enfants confiés au service de l'aide so-</p>		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>ciale à l'enfance. La part des allocations familiales dues à la famille pour cet enfant est versée à ce service. Toutefois, le juge peut décider, d'office ou sur saisine du président du conseil général, à la suite d'une mesure prise en application des articles 375-3 et 375-5 du code civil ou des articles 15, 16, 16 <i>bis</i> et 28 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, de maintenir le versement des allocations à la famille, lorsque celle-ci participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter le retour de l'enfant dans son foyer.</p>	<p>1° Les mots : « d'office ou » sont supprimés ;</p> <p>2° Après les mots : « président du conseil général », sont insérés les mots : « <u>et</u> au vu d'un rapport établi par le service d'aide sociale à l'enfance, » ;</p> <p>3° Après les mots : « de maintenir », sont insérés les mots : « , totalement ou partiellement, ».</p>	<p><i>1° La dernière phrase est ainsi modifiée :</i></p> <p><i>a) (Supprimé)</i></p> <p><i>b) Après...</i></p> <p><i>... mots : « au vu... ... à l'enfance, » ;</i></p> <p><i>c) Après le mot : « maintenir », est inséré le mot : « partiellement ».</i></p> <p><i>2° (nouveau) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :</i></p> <p><i>« Le montant de ce versement ne peut excéder 35 % de la part des allocations familiales dues pour cet enfant. »</i></p>
<p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article, notamment dans les cas énumérés ci-dessous :</p>	<p><b>Article 2</b></p>	<p><b>Article 2</b></p>
<p><i>a) retrait total de l'autorité parentale des parents ou de l'un d'eux ;</i></p> <p><i>b) indignité des parents ou de l'un d'eux ;</i></p> <p><i>c) divorce, séparation de corps ou de fait des parents ;</i></p> <p><i>d) enfants confiés à un service public, à une institution privée, à un particulier.</i></p>	<p>L'article L. 543-1 du même code est ainsi modifié :</p> <p>1° Après le deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p><i>Alinéa supprimé</i></p> <p><i>Après le deuxième alinéa de l'article L. 543-1 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p>
<p>Art. L. 543-1. – Une allocation de rentrée scolaire est attribuée au ménage ou à la personne dont les ressources ne dépassent pas un plafond variable en fonction du nombre des enfants à charge, pour chaque enfant inscrit en exécution de l'obligation scolaire dans</p>		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>un établissement ou organisme d'enseignement public ou privé.</p>	<p>« Lorsqu'un enfant est confié au service d'aide sociale à l'enfance, l'allocation de rentrée scolaire due à la famille pour cet enfant est versée à ce service.</p>	Alinéa sans modification
<p>Elle est également attribuée, pour chaque enfant d'un âge inférieur à un âge déterminé, et dont la rémunération n'excède pas le plafond mentionné au 2° de l'article L. 512-3, qui poursuit des études ou qui est placé en apprentissage.</p>	<p>« Toutefois le juge peut décider, sur saisine du président du conseil général, et au vu d'un rapport établi par le service d'aide sociale à l'enfance, à la suite d'une mesure prise en application des articles 375-3 et 375-5 du code civil ou des articles 15, 16, 16 <i>bis</i> et 28 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, de maintenir, totalement ou partiellement, le versement de l'allocation de rentrée scolaire à la famille, lorsque celle-ci participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter le retour de l'enfant dans son foyer. »</p>	<i>Alinéa supprimé</i>
<p>Le niveau du plafond de ressources varie conformément à l'évolution des prix à la consommation des ménages hors les prix du tabac, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. Son montant est fixé par décret et revalorisé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture.</p>	<p>2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p>	2 ° <i>Supprimé</i>
<p>Le montant de l'allocation de rentrée scolaire varie selon l'âge de l'enfant.</p>	<p>« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article. »</p>	