

Le pilotage de la protection de l'enfance : acteurs et outils

Journée d'étude de l'ONED
22 janvier 2016

Table ronde : **Le pilotage au niveau départemental : acteurs et outils**

Jean-Paul Bichwiller, vice-président de l'Andef

ONED : Quelle vision du pilotage de la protection de l'enfance ? Qu'est-ce qui distingue la politique de PE d'une autre politique publique en matière de pilotage ? Quelle conception du management dans sa relation à l'expertise, à la stratégie, à la clinique ? Quelle spécificité en PE pour la responsabilité et la qualité du bénéficiaire ? Quelles conditions au pilotage ? Quel rôle pour le cadre de l'ASE ?

Jean-Paul Bichwiller : Sans un pilotage spécifique qui peut prendre appui sur les caractéristiques de l'ASE et de la protection de l'enfance, il ne peut y avoir de progrès pour la protection de l'enfance. Le pilotage de cette politique publique est essentiel ; la protection s'étiole en France parce que le pilotage se délite.

On dit qu'il faut piloter, on dit que l'on pilote, mais en réalité on ne pilote pas ou plus grand chose au réel.

- Pour appréhender l'enjeu du pilotage pour l'administration publique, il convient d'abord de s'interroger sur la nature du « public » concerné par la pauvreté des enfants. L'enfant n'est pas un usager comme les autres. On peut même se demander si on peut le qualifier « d'usager ».
- Ensuite, parce que les enfants à protéger constituent un public spécifique, on peut dire que le pilotage du dispositif de la protection de l'enfance est nécessairement spécifique. Mais il s'inscrit dans un cadre qui n'est pas suffisamment précisé, arbitré.
- Ce pilotage spécifique est en difficulté voire en grand difficulté, si on observe et analyse attentivement les conditions de mise en œuvre de l'ASE et de la protection de l'enfance dans le département.
- Il faut dégager les conditions qui sont nécessaires pour sauvegarder ou restaurer la fonction de pilotage des dispositifs de protection de l'enfance.

1) Il faut appréhender la question du pilotage des dispositifs départementaux de la protection de l'enfance en fonction de la nature du public et des enjeux qui en découlent pour l'administration départementale, parce que l'enfant n'est pas un usager comme les autres. Est-il d'ailleurs un « usager » ?

Une spécificité de la protection de l'enfance, c'est pour la conception et pour l'action, une recherche permanente d'équilibre entre :

- Les droits de l'enfant, sujet de droit ;
- Les droits des parents auxquels l'autorité parentale confie la responsabilité de l'éducation et de la protection ;
- L'intérêt général (l'ordre public pour reprendre une notion autrefois plus couramment utilisée).

Cette recherche d'équilibre vaut pour les décisions individuelles et pour les choix stratégiques qui concernent le dispositif.

- L'enfant doit bénéficier dans son intérêt et celui de la société, des droits et libertés spécifiques.

L'assemblée générale de l'ONU de 1959 précise : « L'enfant doit avoir une enfance heureuse ». On est loin ici des enjeux plus restreints d'une prestation due à un usager en matière d'aide ou d'action sociale.

- La société fait de l'autorité parentale une fonction d'ordre public. Les missions d'éducation et de protection confiées aux parents s'exercent sous le contrôle des collectivités publiques.

La convention internationale des droits de l'enfant rappelle que « *les Etats parties sont tenus de prendre toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives, pour protéger l'enfant contre toute forme de violence ou de négligence* ».

On voit bien que l'action de protéger l'enfant est permanente, absolue, inhérente à la nature et à la qualité de l'enfant ; elle implique une responsabilité permanente pour la collectivité publique et une intervention qui peut déroger à certains droits fondamentaux des responsables légaux, au nom de l'intérêt général, de l'ordre public et pour l'intérêt particulier de chaque enfant. Il s'agit d'une spécificité pour la protection de l'enfance.

- Le rapport Bianco Lamy de 1979 apporte une précision intéressante à ce titre : « *L'ASE n'est pas une administration comme les autres. Nulle part une administration n'est aussi proche de son client, investi de tous côtés* ».
- Enfin, si le droit positif prend sa part en matière de pauvreté des enfants, il reste limité. On parle plutôt de droit subjectif en raison de l'importance de l'évaluation en matière de protection de l'enfance.

Tout repose sur une évaluation dans un système administratif et judiciaire structuré autour de processus de décisions à fort retentissement pour les personnes. L'impact pour leur vie est puissant. On est loin, une fois encore, d'une prestation classique en direction d'un usager « classique » tel que

porté par la loi du 2 janvier 2002 qui pourtant met celui-ci au cœur des dispositifs d'aide et d'action sociales.

2) Parce que le « public » en protection de l'enfance est spécifique, le pilotage est spécifique, dans un cadre institutionnel qui est insuffisamment arbitré.

2.1) Pourquoi le pilotage pour la protection de l'enfance est-il spécifique ?

- On trouve dans la loi de 2007 et celle de 2002, de nombreux éléments qui conduisent au pilotage et le portent :
 - Le PCD est garant de l'intérêt de l'enfant
 - Le PCD est garant de la continuité et de la cohérence du parcours de l'enfant
 - Le PCD évalue les IP pour leur traitement. Il décide des orientations des actions (prévention, protection administrative, protection judiciaire) dans le cadre dual du système
 - Le PCD coordonne toutes les mesures pour la cohérence et la continuité de la protection
 - Le PCD autorise la création et l'évolution des établissements et services
 - Le PCD contrôle le fonctionnement des établissements et services
 - L'Assemblée arrête le schéma départemental
- Le PCD est donneur d'ordre dans le système français avec le juge et le procureur de la république. L'organisation du dispositif ne repose pas sur une conception d'un partenariat confiant à chaque acteur une responsabilité et une compétence identiques. Les rôles et les places ne sont pas les mêmes.
- Le PCD exerce certains attributs de l'autorité parentale. Il est titulaire de l'autorité parentale pour certain enfant qu'il accueille (DAP, tutelle, retrait d'AP, administrateur Ad Hoc).
- Le PCD se situe au centre d'un jeu d'acteurs dont la règle est fonction :
 - Du droit
 - De choix techniques et méthodologiques
 - De choix politiques
 - De l'état des tensions, des pressions, des influences et des alliances
 - De la relation principale ASE-juges des enfants-parquets

Le pilotage est indispensable au bon fonctionnement du dispositif mais il est parfois (souvent) sous-estimé, partiellement ou très partiellement légitimé. Pourtant, l'ASE a absolument besoin d'être administrée. L'autorité doit avoir une place au sein de l'administration si l'on veut que l'intervention judiciaire soit subsidiaire. L'autorité administrative a besoin de légitimité et d'autorité. Sinon, toute velléité d'existence et d'action reste vaine.

2.2) La légitimité du pilotage n'est, trop souvent, pas connue, pas reconnue ou pas arbitrée

Alors que le public de la protection de l'enfance est spécifique et que le pilotage doit bénéficier de conditions elles aussi spécifiques, la protection de l'enfance n'est pas appréhendée avec la justesse qu'elle exige. Au final, tout est dans tout !...

- Au moment de la décentralisation des blocs de compétence, aucune distinction n'a été proposée par le législateur pour la spécification des différentes politiques publiques concernées en matière d'aide et d'action sociales.

Les enjeux d'équité territoriale et de garantie pour l'intérêt général n'ont pas été étudiés au regard des différences qui s'imposaient pourtant.

- La loi Lebranchu de 2014 (loi pour la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) a reconnu une fonction générale de « chef de file » au PCD pour l'aide et l'action sociales en fondant l'ASE dans ce vaste ensemble, alors que la fonction de chef de file aurait dû bénéficier d'un mode d'approche correspondant à la réalité de chacune des composantes de l'aide et de l'action sociales.
- L'ASE est décentralisée dans un lien étroit avec l'assistance éducative des juges qui relève d'une administration centralisée et dans un lien avec la PJJ qui relève d'une administration de l'Etat déconcentrée.

Les choix militent peu pour une facilitation du pilotage.

3) Le pilotage de la protection de l'enfance est actuellement en difficulté, voire en grande difficulté, si on observe et on analyse les conditions de mise en œuvre de l'aide sociale à l'enfance et de la protection de l'enfance dans les départements.

Deux arguments à ce constat :

- 1^{er} argument : une évolution relativement nuisible du management et de la conception des organisations :
 - Les collectivités négligent de plus en plus la dimension technique et l'approche clinique pour la conception et la mise en œuvre de la protection de l'enfance.
 - Le management repose de plus en plus sur une globalisation de l'approche que l'on veut transversale mais qui laisse l'expertise au bord du chemin si on ne prend pas garde à un juste équilibre des choses.

- Le choix des organisations détache de plus en plus les cadres dirigeants du contenu et du sens de la matière des secteurs qu'ils pilotent.
- On oppose artificiellement, plutôt qu'on ne cherche à rendre complémentaire et alors que la protection de l'enfance repose sur l'acceptation des tensions, de la complexité, de la confrontation des points de vue.
- Les évolutions mal maîtrisées conduisent à des imbroglios en matière de management (les lignes hiérarchiques et fonctionnelles ne sont plus en correspondance avec les besoins) ; elles nuisent aux processus de décisions. On oppose à tort développement social et expertise.
- 2^e argument : un principe de territorialisation de l'action sociale pertinent mais dont les choix de conception nuisent parfois gravement au fonctionnement de l'ASE et au pilotage du dispositif :
 - La territorialisation de l'action sociale est pertinente. Elle répond à un vrai souci d'individualisation des services et à une demande croissante de contractualisation entre l'administration et les familles
 - Par contre, la territorialisation, majoritairement, prend insuffisamment en compte les conditions spécifiques du pilotage de la protection de l'enfance. Les conséquences sont douloureuses :
 - Perte de l'équité du traitement des situations des familles entre les départements, voire entre les territoires d'un même département ;
 - Perte de légitimité et d'autorité pour les cadres décideurs en matière d'ASE ;
 - Perte de l'espace technique et de l'autonomie nécessaires aux professionnels qui sont notamment « perdus » au sein d'une institution aux injonctions chroniquement paradoxales ;
 - Développement de modes de direction coupés des enjeux de fond. Le « contenant » embarque « le contenu ». On devient obsédés par un besoin d'organisation et de réorganisation dans un mouvement de fuite en avant censé répondre aux problèmes de fond qu'on ne cerne pas.

4) Ce qui serait nécessaire, notamment, pour sauvegarder ou restaurer la fonction de pilotage des dispositifs de la pauvreté des enfants

Plusieurs éléments constituent des réponses au problème soulevé :

- Il convient de dégager les conditions du pilotage du dispositif qui sont liées à la spécificité de la protection de l'enfance. Il s'agit de définir le « socle » indispensable qui fonde cette spécificité. C'est ici la question des limites à l'autonomie d'organisation des collectivités territoriales compte tenu de l'intérêt général qu'il s'agit de mettre en priorité au sein d'un l'Etat unitaire, au service de la politique régaliennne de la protection de l'enfance.
- Il faut interpellier la conception actuelle du management afin de retrouver l'équilibre nécessaire entre dimension stratégique et dimension technique (pour optimiser la clinique)
- Il faut interroger et évaluer sérieusement les organisations territoriales qui neutralisent les capacités de l'ASE et de la protection de l'enfance à mettre en œuvre la mission. Le cadre d'organisation imposé à l'ASE, dans le cadre plus général de la territorialisation, met en danger la mission de protection de l'enfance.
- Il faut donner aux cadres décideurs de l'ASE les moyens de représenter le PCD avec la plénitude des moyens utiles à cette fonction délicate génératrice de fortes obligations. Il s'agit ici du respect du droit et la capacité à maîtriser le jeu d'acteurs. Dans ce sens, l'ANDEF soutient la nécessité d'un statut national pour les cadres ASE qui disposent d'une délégation des PCD pour les prises des décisions. L'expérience montre qu'un statut spécifique national pour les cadres décideurs en ASE, porteur de légitimité, de responsabilité et de lisibilité est nécessaire pour le pilotage des dispositifs. Il peut permettre de donner une existence réelle et symbolique, à côté de celle du juge des enfants. Les cadres décideurs en matière d'ASE sont de moins en moins connus ; de moins en moins reconnus. Comment dans ces conditions assumer les responsabilités qui incombent aux PCD qu'ils représentent et aux obligations de la loi ? Les juges disposent de cette reconnaissance. Rien que de très normal. Il doit en être autant pour les cadres des CD.
- Une formation initiale pour tous professionnels (quelles que soient les fonctions) intégrant l'ASE est nécessaire pour la connaissance des enjeux institutionnels, la maîtrise des questions techniques, la compréhension des équilibres, la bonne compréhension du développement social, l'expertise, la référence à la recherche.
- Le secteur associatif relevant de la protection de l'enfance doit bénéficier de la place qui lui revient. En sa qualité de partenaire et de prestataire. Les espaces institutionnels prévus par la loi (ODPE, schéma) et les initiatives volontaristes des collectivités doivent permettre la confrontation des idées et la formulation des propositions dans le respect des responsabilités respectives.
- Un arbitrage semble opportun, en France, concernant la place précise du juge et l'articulation entre autorité administrative et autorité judiciaire. La loi de 2007 a

pêché par insuffisance de clarification du rôle du juge. On est resté au milieu du gué ; sans savoir si l'on veut conserver un juge protecteur interventionniste ou un juge arbitre des conflits entre l'administration et les représentants légaux de l'enfant. Cette position « molle » ne règle rien. Elle prive le pilotage de la clarté des fonctions. Les références aux expériences des systèmes étrangers doit nous aider à progresser pour sortir de ce « ni ni » qui constitue un empêchement à l'objectif de pilotage paradoxalement affiché avec force par le législateur.

- Enfin, reste à préciser, et ce n'est pas la moindre affaire, comment le contrôle de l'action publique des départements peut s'exercer plus réellement pour le respect dû à l'intérêt général. Certes l'Etat produit la loi mais la mise en œuvre constitue une partie décisive. Est-il politiquement incorrect d'interroger la forme actuelle d'exercer la protection de l'enfance dans notre pays ? Si une maîtrise d'œuvre par l'Etat paraît peu probable (souhaitable ?). Il revient peut-être à imaginer d'autres formules, d'autres formes de l'organisation institutionnelle, plus aptes à garantir l'exercice de cette politique publique particulière qu'est la protection de l'enfance si on veut la piloter et obtenir des résultats plus tangibles. Sauf à ne pas vouloir voir certaines spécificités et certains enjeux de son pilotage.