

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 national : acteurs et outils

**Anne-Sylvie Soudoplatoff,
Magistrate, sous-directrice de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)**

ONED : Abordons maintenant le point de vue de la PJJ. Je vais me permettre de vous poser un certain nombre de questions Madame Soudoplatoff qui porteront sur les mêmes points que ce qui ont été soulignés par Monsieur Séraphin, à savoir finalement une vision, un sens, une place portée, occupée par la PJJ dans le cadre de ce pilotage.

Quel est le sens donné par la PJJ au pilotage ? Qu'entendez-vous par « pilotage » ?

Anne-Sylvie Soudoplatoff : En introduction, je vais répéter certains points qui ont déjà été évoqués, mais il me semble important d'en parler à nouveau car ces sujets montrent à quel point le pilotage du champ de la protection de l'enfance est difficile. Il faut pouvoir repérer les freins à la réalisation de ce pilotage. Les avoir en ligne de mire est effectivement important pour arriver à les dépasser.

La définition de la protection de l'enfance n'est pas un « allant de soi » ; elle est conçue différemment selon les acteurs. Tous les acteurs n'ont pas forcément la même définition de ce qu'est la protection de l'enfance et cela engendre des difficultés de collaboration, de compréhension et d'animation commune de plusieurs sujets. Prenons un exemple assez clair. Lorsque l'on pense à la protection de l'enfance judiciaire, on pense avant tout à l'assistance éducative, c'est-à-dire que l'on pense avant tout au juge des enfants. C'est effectivement l'acteur principal avec le parquet mineur. Ce sont deux acteurs principaux du champ de la protection de l'enfance. D'autres acteurs judiciaires interviennent dans le champ de la protection de l'enfance puisque cette politique va jusqu'au retrait de l'autorité parentale, voire à l'adoption. On voit bien qu'en fonction de l'entrée que l'on choisit, côté conseils départementaux ou côté juridiction, la vision diffère.

Ainsi, non seulement les acteurs sont nombreux, mais ils n'occupent pas les mêmes places, les mêmes fonctions et les enjeux sont différents pour chacun.

Les acteurs — et je vais me restreindre aux acteurs centraux — sont : les conseils départementaux, les juges, les associations, la PJJ. Ils peuvent être des « décideurs ». C'est le cas de juge des enfants. C'est le cas de la PJJ, en tout cas dans son organisation d'administration d'État et de ses services. C'est le cas des conseils départementaux. Mais certains sont également des « opérateurs » : les associations, mais aussi les conseils départementaux, et même la PJJ, au moins pour ce qui concerne les mesures d'investigation. En outre, ils peuvent occuper des rôles d'« animateurs » : c'est le cas des conseils départementaux, de la PJJ et des juridictions. Ils sont tous enfin un peu « concepteurs et promoteurs » d'un certain nombre de dispositifs et de mise en œuvre de mesures.

Nous constatons que nous sommes alternativement à des places différentes dans la protection de l'enfance, avec pas forcément tout à fait la même conception de ce champ social. Le fait de repérer les freins peut permettre d'opérer dans cette volonté commune, et complètement partagée me semble-t-il, de pouvoir avoir un pilotage ou une gouvernance en matière de protection de l'enfance, avec tous les acteurs concernés.

Madame la ministre a affirmé que la nécessité d'un pilotage national de la protection de l'enfance avait été suggérée dans la plupart des rapports récents. J'en ajouterai un qui intéresse plus spécifiquement la question de l'intervention judiciaire : le rapport Michel, réalisé sur la PJJ. Ce rapport propose non seulement une instance interministérielle de coordination de la protection de l'enfance, comme tous les autres rapports, mais également un conseil national de la justice des mineurs. Il promeut d'institutionnaliser une représentation de l'autorité judiciaire au sein de l'administration centrale de manière à favoriser la prise en compte des contraintes et des attentes de l'autorité judiciaire et de l'administration de la PJJ. En effet, vous me renvoyez sur la question de la place de la PJJ et je vais être à la place du judiciaire de façon générale, étant précisé que, y compris au sein du judiciaire, nous avons la particularité de ne pas avoir les mêmes places entre la PJJ et les juridictions. Il s'agit d'un élément de complexité complémentaire.

Sur la question du sens et de la place de la justice dans le pilotage national, il convient de se rappeler qu'environ 80 % des mesures de placements sont ordonnées par l'autorité judiciaire. C'est une manière de dire qu'on ne peut pas faire sans les juges et sans la justice de façon générale.

À ce titre, une politique en matière de protection de l'enfance, qu'elle soit nationale ou départementale, ne peut pas se faire sans la justice, mais en même temps, l'intervention du juge, même si elle est marquée par la particularité de chaque situation, s'inscrit dans la réalité d'une politique menée par le conseil départemental qui ne peut pas en faire fi. Nous sommes vraiment dans l'obligation de travailler ensemble si on veut bien accompagner les jeunes. Le parquet, quant à lui, est plus facilement en mesure d'imprimer une politique judiciaire. On le retrouve dans l'évaluation des critères de la saisine du juge des enfants et avec les protocoles sur les informations préoccupantes qui ont mené à la nécessité et l'obligation entre le parquet, les conseils départementaux et tous les acteurs de la protection de l'enfance de travailler la question du relais entre protection administrative et production judiciaire. Cela a entraîné des manières de faire qui construisent une politique locale de saisine du juge des enfants et d'entrée dans le système judiciaire.

De même, au niveau national, le ministère de la Justice est porteur d'axes politiques forts en matière de protection de l'enfance et de délinquance des mineurs puisqu'on a cette double casquette. À ce titre, la directrice de la protection judiciaire et de la jeunesse a signé une note d'orientation en

septembre 2014 dont le noyau dur a pour objectif de garantir la continuité des parcours des jeunes. C'est une question que l'on retrouve dans beaucoup de politiques publiques à l'heure actuelle. Si elle est si centrale, c'est que cet objectif s'appuie sur la nécessité de mise en cohérence des interventions autour des mineurs et sur la nécessité de nous mettre en ordre de marche, pour éviter des ruptures de parcours voire, pour ne pas les provoquer. Le principe de cette note d'orientation est de s'assurer que des mineurs qui passent par le circuit judiciaire PJJ côté pénal, mais pour lesquels il peut y avoir des articulations avec le champ de la protection de l'enfance plus large, ne soient pas pris en charge par des institutions différentes de façon cloisonnée. Comment s'assurer que nos propres institutions ne viennent pas créer des ruptures préjudiciables aux enfants ?

Le seul élément qui justifie profondément le fait que cette politique de l'enfance doit être pilotée par les acteurs principaux, c'est que l'enfance vulnérable et en grande difficulté, si elle peut prendre différents visages (l'enfance en danger, l'enfance délinquante, l'enfance présentant des problèmes de santé notamment sur le plan psychologique), reste néanmoins « une », et ces jeunes ont finalement tous besoin de la même chose : pouvoir être protégés. Nous répondons avec des outils différents, mais nous poursuivons le même objectif, lequel fonde notre capacité à pouvoir à un moment donné porter une politique de protection de l'enfance qui puisse être dans l'intérêt des jeunes et des familles.

ONED : Quels sont pour la PJJ les enjeux et les outils de l'articulation des acteurs au niveau national ? Quels sont les enjeux identifiés, les moyens donnés pour favoriser une articulation ?

Anne-Sylvie Soudoplatoff : Au sein du ministère de la Justice, d'autres services que la Protection judiciaire de la jeunesse s'occupent également de la protection de l'enfance. La note d'orientation de la directrice a donc promu le principe d'une conférence régionale au sein des cours d'appel de justice des mineurs. Ainsi, certaines cours d'appel réunissent les différents acteurs de la justice des mineurs (dont aussi la PJJ) autour du sujet de la protection de l'enfance. La direction et le ministère souhaitent généraliser ce principe des conférences annuelles de justice des mineurs. Ce dernier devrait être inscrit dans les textes en cours de finalisation sur la réforme de la justice du XXI^e siècle, qui prévoient la réunion de ces conférences annuelles de la justice des mineurs, côté pénal comme côté civil, l'objectif étant de porter les deux de la même manière.

De la même façon, le ministère de la Justice réunira une fois par an un comité de pilotage de la justice des mineurs qui regroupe l'ensemble des directions du ministère concernées afin de visiter les grandes problématiques du champ de la protection de l'enfance et de s'inscrire ainsi dans une politique de protection de l'enfance plus générale. La première réunion de ce comité de pilotage est prévue pour fin mars 2016. Toujours dans cet esprit d'avoir une vision large du champ de la protection de l'enfance judiciaire, nous sommes au travail au sein du ministère de la Justice pour rédiger une circulaire ministérielle sur la place de la justice dans le champ de la protection de l'enfance. La loi Meunier nous donnera également l'occasion de pouvoir mettre en avant les modifications qu'elle entraîne. L'objectif est aussi un peu en miroir de la complexité de ces placements dont on a fait état depuis ce matin, avec des allers-retours et la difficulté de penser le placement long, de pouvoir aborder, non seulement l'assistance éducative, mais aussi l'ensemble des fonctions judiciaires (ex : questions de l'article 350), de pouvoir donner une politique plus globale et permettre au mieux les articulations de ces différents champs.

ONED : Quels sont les enjeux et les outils d'une articulation, cette fois-ci assurée par la PJJ au niveau territorial ?

Anne-Sylvie Soudoplatoff : La volonté de porter une politique nationale vise également à nourrir les politiques territoriales. Les enjeux d'un pilotage au niveau départemental sont extrêmement nombreux.

Le premier enjeu concerne la connaissance partagée des publics et des réponses que l'on apporte aux jeunes. C'est un enjeu central. La question des ODPE est absolument primordiale, ainsi que celle des schémas de protection de l'enfance. Il s'agit de savoir comment l'on s'intègre, dans la mesure où nous sommes à la fois pourvoyeurs de connaissances et participants à la mise en œuvre de cette politique.

Le deuxième enjeu est de mener des actions et une politique malgré les contraintes, notamment budgétaires, auxquelles nous sommes tous confrontés. Après la volonté commune de protéger les enfants vulnérables, il s'agit de notre deuxième point commun à tous : les restrictions budgétaires. Je vais prendre un exemple qui a vraiment du sens en matière de politique territoriale : la mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) que l'État finance. En fonction des réalités territoriales, cette mesure d'investigation sera ordonnée, utilisée et confiée à tel ou tel service de façon extrêmement variable. Le secteur public comme le secteur associatif mettent en œuvre des mesures judiciaires d'investigation éducative. Comment cela se répartit entre les deux secteurs ? D'autres questions plus larges touchent les conseils départementaux entre l'AEMO et la mesure judiciaire d'investigation. On sait que des listes d'attente particulièrement longues de mesures de milieu ouvert peuvent amener un juge des enfants à ordonner plutôt une MJIE, ou inversement, alors que ce ne sont pas tout à fait les mêmes objectifs. On voit bien comment, par rapport à ces questions de prise de décision finale, la nécessité de porter une politique commune et de réfléchir ensemble au moyen d'être au plus près des bonnes réponses à apporter aux mineurs, est absolument centrale et demande que l'on mène ensemble une politique.

Le dernier point comportant un enjeu fort en matière de politique territoriale concerne l'articulation des interventions autour des situations des mineurs qui nous mettent en difficulté. C'est ce qui se développe un peu partout et qui va être acté par la proposition de loi en cours de vote. C'est la question des commissions des cas difficiles. Il s'agit de la capacité des acteurs territoriaux à se rencontrer autour de situations individuelles, de façon suffisamment décisionnelle pour que cela ait des conséquences sur la prise en charge et pour éviter les incohérences de parcours.