

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

Pierre Stecker, Andass

L'ANDASS est le réseau des directeurs des services chargés des politiques de solidarités au niveau départemental, et désormais métropolitain. C'est un réseau de techniciens, à la fois généralistes et spécialisés des différents champs des politiques sociales.

Je proposerai d'aborder la question du pilotage départemental selon 3 facettes, à partir du point de vue d'un département bien sûr, et aussi en tant que directeur enfance et familles, où la compétence « pilotage » est la première requise, plus encore qu'une expertise sur le champ de la protection de l'enfance en tant que telle.

1) Le pilotage départemental de la protection de l'enfance au niveau politico-institutionnel :

Le pilotage renvoie en premier lieu à une question politique, au système politico-institutionnel, s'agissant d'une politique décentralisée depuis 30 ans : quel est aujourd'hui la place du politique dans la protection de l'enfance ?

Les élus départementaux sont au cœur de plusieurs tensions, entre risques et contraintes :

- la protection de l'enfance c'est d'abord le carcan d'une politique « régalienne » : très encadrée au plan réglementaire, au point de donner le sentiment de ne pas laisser de marges de manœuvre, la protection de l'enfance est aussi une politique en partie « soumise » aux décisions de l'autorité judiciaire, et l' élu et le juge ne se rencontrent pas ;
- la protection de l'enfance c'est aussi une politique complexe, où les professionnels peuvent avoir tendance à techniciser à outrance les sujets, les pratiques, les réponses, au point de confisquer la possibilité du débat et de l'appropriation par les élus et plus largement les citoyens ;

- la visibilité publique de la protection de l'enfance est souvent marquée par le sensationnalisme, les procès faits aux services sociaux lors d'affaires dramatiques ; pourtant il y a un intérêt manifeste de la société, des citoyens, et même des médias pour aborder le sujet ;
- l'espace politique à occuper pour la protection de l'enfance au niveau local est réel : l'élu est un stratège lors des choix budgétaires, un porteur de sens vis-à-vis des agents, un acteur du débat public. La question de la participation des usagers est un enjeu à part entière encore à approfondir dans les faits. Le discours politique est performatif en matière de prévention, et promeut l'idée du Département qui protège plus que sur toute autre politique sociale.

Au-delà de la place des élus, l'institution départementale dispose de par la loi des attributs du « chef de file », et des outils pour exercer concrètement son chef de filat: schémas départementaux, CRIP, observatoires, sont autant d'outils qui matérialisent la fonction d'assembleur du Département.

Par ailleurs, lorsqu'il autorise, tarifie, contrôle, évalue, le Département met en œuvre ses prérogatives de puissance publique.

Enfin, le Département a directement la responsabilité juridique des enfants confiés, des choix des modes de prises en charge, et la protection administrative depuis la loi de 2007 le place dans une fonction de « quasi-juge » ; à travers son rôle décisionnel sur les situations individuelles dans le système de protection de l'enfance, le Département est bien le pilote de cette politique publique.

2) Le pilotage départemental de la protection de l'enfance par la norme et les outils

Si le Département ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire, le pilotage de la protection de l'enfance est néanmoins caractérisé par une profusion d'outils, d'éléments de repères et de cadrage, à la fois des procédures, des pratiques: sur les modes de mise en œuvre des mesures, sur le PPE, sur le traitement des IP, sur le partage d'informations ... Il s'agit d'un pouvoir normatif « soft », qui s'exerce dans un cadre réglementaire qui le permet. Le Département est en position de pilote lorsqu'il choisit la frontière entre protection administrative et judiciaire, décide des modalités de prise en charge, produit des référentiels de pratiques, contractualise avec des opérateurs.

Plus que dans d'autres domaines, en protection de l'enfance cette fonction normative est nécessaire, pour encadrer le risque inhérent à la décision ; cela place le travail social dans une posture paradoxale, entre d'un côté besoin et demande de cadre pour se sécuriser, et de l'autre côté une revendication de flexibilité pour adapter les interventions aux réalités sociales et individuelles.

Cette modalité de pilotage par la norme doit constamment trouver le point d'équilibre entre deux forces opposées : l'égalité de traitement et la différenciation.

La très forte « spécialisation » de la politique de protection de l'enfance peut être un frein pour articuler celle-ci à d'autres politiques publiques (prévention, politique de la ville, jeunesse et éducation, lutte contre la précarité ...); la segmentation des politiques publiques amène à la constitution de champs au sens sociologique, et pourtant il est constamment question de

« décloisonnement », de « transversalité », qui résulterait justement de la fonction d'assembleur des Départements évoquée plus haut. La territorialisation des politiques publiques met particulièrement à nu cette problématique : y'aurait-il une spécificité à la territorialisation de la protection de l'enfance ? Il est étonnant qu'aucun travail de recherche sur le sujet n'ait jamais été mené.

Par exemple le développement social - un des outils d'une plus grande territorialisation - est une méthode ou démarche qui peut nourrir des interventions collectives dans le domaine de la prévention ; mais l'adaptation de ce concept concernant le suivi des enfants confiés fait débat: quelle mobilisation des usagers et de leur pouvoir d'agir ?

3) Le pilotage départemental de la protection de l'enfance par la gestion des ressources

La première déclinaison du principe de libre administration des collectivités c'est la capacité de celles-ci à s'organiser et gérer leurs ressources. Le Département en tant qu'organisateur est à ce titre dans sa fonction de pilote de la protection de l'enfance.

Les choix de modes de gestion (internalisation-externalisation), les effets organisationnels des logiques de diversification des modes de prise en charge, l'organisation des services de l'ASE dans toutes leurs composantes (accueil familial intégré ou non, relations hiérarchiques ou fonctionnelles, territorialisation plus ou moins approfondie) et leur interaction avec d'autres services (PMI, SSD), sont autant de possibilités d'ajuster le pilotage de la protection de l'enfance. Ces enjeux sont par exemple au cœur d'un projet de service de l'ASE, qui répond à « comment faire » là où un schéma donne une feuille de route sur « quoi faire ». Une limite apparaît cependant lorsque l'on aborde les moyens : comment absorber des tensions de plus en plus fortes sur les ressources humaines dans un contexte de marges de manœuvre réduites ?

Enfin, le Département est aussi pilote parce qu'il est le financeur quasi-exclusif de la protection de l'enfance. Mais cette position d'exclusivité a de nombreuses limites : le manque de référentiels de coûts, d'outils d'aide à la gestion (indicateurs missions – moyens) qui puissent être partagés, comparés entre les Départements, pèse sur l'éclairage des choix opérés par chaque collectivité. L'autodiagnostic IGAS est un progrès, mais les recommandations ANESM sont encore insuffisantes concernant les ESMS du secteur de l'enfance. Les enjeux financiers sont globalement absents des schémas, et font peu l'objet d'un travail concerté et formalisé avec les partenaires institutionnels, ce qui ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble des coûts de la protection de l'enfance au niveau local. Financeur rime alors avec solitude.

Surtout, le contexte budgétaire global actuel dicte des choix de plus en plus drastiques: les premiers dommages collatéraux sur la protection de l'enfance se font déjà sentir sur la prise en charge des MIE, sur les actions de prévention, de soutien à la parentalité, les prises en charge diversifiées ou des jeunes majeurs... Il est impossible d'en mesurer les effets pour l'instant, a fortiori s'agissant d'une politique et de dispositifs mal ou pas évalués, mais il peut s'opérer un lent démantèlement de certaines avancées de la loi de 2007, alors même qu'une nouvelle réforme est en marche, qui ne prévoit aucune mesure d'accompagnement financier.