

Conférence de conclusion

Le pilotage de la politique publique de protection de l'enfance : enjeux, bilan et perspectives

Robert LAFORE

L'exercice consistant à présenter une « conclusion » aux travaux de la journée présente quelques difficultés et limites.

La première limite est d'ordre personnel : bien que j'ai consacré un travail doctoral à la protection de l'enfance, je ne suis pas un « spécialiste » dans ce domaine d'action publique même s'il m'arrive de commettre quelques écrits sur la question. Je ne l'aborde généralement que d'un point de vue plus général, à titre de segment de l'action sociale, et faute d'en suivre en détail toutes les évolutions, je n'en ai qu'une connaissance globale et peu informée d'aspects beaucoup plus précis.

Seconde difficulté : la « conclusion » est toujours un exercice risqué car elle se situe entre d'un côté le compte-rendu, inévitablement incomplet et potentiellement arbitraire et de l'autre la projection personnelle hors de propos s'agissant d'une politique publique complexe et évolutive sur laquelle mes éventuelles opinions n'ont aucune légitimité.

Fort de ces précautions qui ne sont pas que de style, je vais repartir du thème même de la journée, à savoir la question du « pilotage » qui de mon point de vue est un terme significatif et par là très révélateur des questions qui se posent dans le secteur.

Certes je ne vais pas me risquer à une définition de ce qu'il faut entendre par « pilotage », ce mot constituant une notion dont le caractère relativement flou et indéterminé est un élément constitutif de son efficience. Il s'agit d'un standard notionnel qui, appartenant à la galaxie langagière du « nouveau management public », tente de nommer une inflexion dans les formes de ce qu'antérieurement on appelait plus volontiers « l'administration », à l'instar de la « gouvernance » qui vient se substituer au « gouvernement » ou encore de la « régulation » qui tend à remplacer la « réglementation ». Ces vocables, par nature flous pour recevoir les multiples acceptions et par-là conceptions qu'y rangent les acteurs sociaux-politiques, manifestent à tout le moins des mutations dans les modèles de l'action collective et recouvrent au concret les expérimentations plus ou moins explicites qu'elle connaît. Ils constituent ainsi tout à la fois des symptômes des transformations à l'œuvre dans l'action publique et des tentatives de solutions pour l'adapter au cours nouveau de son environnement.

C'est bien ainsi que je vais appréhender le terme de « pilotage » appliqué à la protection de l'enfance, en le considérant d'une part comme un symptôme des mutations qui touchent le secteur depuis presque trente ans maintenant et d'autre part comme un remède aux problèmes posés et aux questions soulevées par ces mêmes mutations.

Le pilotage comme symptôme de transformation

Il convient sans doute d'indiquer d'abord que l'émergence de la notion de « pilotage » est concomitante avec une mutation observable dans l'ensemble de l'action publique. Et naturellement, il aurait été très étonnant que la protection de l'enfance ne soit pas affectée par cette nécessité d'être non plus gouvernée ou administrée, mais pilotée...

Du côté de l'action publique en général, parler de « pilotage » renvoie à plusieurs séries d'évolutions que je vais évoquer très rapidement :

La première concerne la transformation de ce que l'on pourrait appeler la « demande sociale ». Nos sociétés produisent des formes de fragilités, des vulnérabilités, d'exclusion, sinon nouvelles mais à tout le moins à beaucoup plus grande échelle ne serait-ce que du fait de leur visibilité et de la sensibilité plus grande que l'on en a, sans parler de l'effet de complexité que cela génère. Autrement dit, les questions qu'ont appréhendées les politiques sociales en général et les politiques publiques plus largement, en se substituant massivement aux solidarités immédiates des vieilles sociétés, sollicitent de façon croissante la collectivité parce que les problèmes, en lien avec les conceptions qu'on en a, s'imposent avec une plus grande acuité.

Autre évolution importante qui renvoie aux thématiques de la « citoyenneté », de la « participation » et des « droits » : il y a une transformation de la demande démocratique, on pourrait dire de « l'ethos » démocratique, à l'égard des institutions en général et des institutions collectives en particulier ; on peut dire que les personnes auxquelles les institutions s'adressent n'entendent plus être prises en charge comme elles l'étaient par le passé, ce qui se manifeste fortement dans le rejet des rapports d'autorité ou des liens tutélaires qui structuraient fortement les modèles organisationnels antérieurs. On est contraint d'établir de nouveaux rapports entre les structures organisées et les personnes auxquelles elles s'adressent.

Enfin ces deux séries d'évolutions produisent une poussée sur les organisations qui doivent s'adapter, changer et le processus est d'ailleurs partout à l'œuvre. Ces dernières doivent prendre en compte plus directement les individus en leurs reconnaissant des droits de plus en plus nombreux et détaillés. C'est d'ailleurs ce mouvement qui fonde la découverte des « droits des patients » ou encore des « usagers » dans les politiques de santé ou d'action sociale. Mais, plus largement, l'ensemble des services publics en sont affectés.

Les organisations doivent donc s'adapter : devant faire une place beaucoup plus importante aux « administrés » et autres « usagers », devant ordonner leur action en fonction de « droits fondamentaux » de plus en plus efficaces, soumis à des impératifs non plus simplement de régularité de leur action mais d'efficacité dans les résultats, ouvertes sur des environnements changeants et une demande sociale beaucoup plus fluide et complexe, on comprend alors que l'idée de « pilotage », dont un commentaire métaphorique pourrait faire remarquer qu'il recouvre à la fois la capacité de suivre un cap tout en étant capable de modifier continuellement sa route, s'impose. Tout au moins comme une idée directrice à défaut de recouvrir un contenu clairement établi.

Si l'on se tourne vers la protection de l'enfance, comment celle-ci est-elle impactée ?

Construit sur un héritage encore très prégnant, ce secteur s'est défini par intégration de préoccupations extrêmement diversifiées et par recodage progressif de ces préoccupations. Il se tient,

on le sait, au croisement des politiques pénales, du droit de la famille et de la filiation, de l'aide et de l'action sociale, mobilise des instances de jugement, notamment une juridiction spécialisée, l'administration départementale, l'administration judiciaire et un ensemble d'opérateurs gérant des structures d'orientation et d'accueil, d'intervention au sein des familles ou encore nombre d'accueillants familiaux ; il est connecté par ailleurs, pour conduire son action, à d'autres services publics, tant éducatifs que sanitaires et sociaux, sans préjudice d'un environnement large avec lequel il est en interaction.

Si l'on se tourne vers les finalités poursuivies, on en constate la pluralité et, sans doute, on aperçoit les tensions entre les intérêts protégés : visant l'enfant et/ou sa famille, oscillant entre une vision large de son action et une approche très individualisée, tendu entre une logique préventive et une logique réparatrice/rétributive, la protection de l'enfance a toujours peiné à trouver son équilibre.

D'une certaine façon, avant même que l'on en parle, le « pilotage » du système a toujours été un problème, la multiplicité des acteurs et des orientations poursuivies suscitant constamment des questions quant aux partages entre instances diverses, quant aux buts généraux à privilégier ou à accorder ensemble, surtout quant à leur traduction au concret, lorsque la complexité des situations traitées rend difficile de les apprécier, de les juger et finalement de les rapporter à un cadre objectif.

Mais la difficulté s'est probablement accrue du fait des évolutions globales dont il a été fait état ci-dessus.

Il est indéniable tout d'abord que la complexification des situations sociales considérées comme problématiques, sans parler de leur accroissement quantitatif, joue un rôle considérable dans les difficultés à affronter pour cette politique publique. Certes, il n'y a jamais eu une définition homogène, ni sociologique, ni psychologique, des publics, familles et enfants, relevant des interventions protectrices de la puissance publique. Mais le moins que l'on puisse dire, c'est que ces publics présentent une hétérogénéité de plus en plus forte, et le spectre des difficultés, le plus souvent cumulatives, qu'ils présentent, s'élargit, tant du côté des mineurs que du côté de leurs « familles », cette dernière notion étant de surcroît beaucoup plus indéterminée que par le passé. Face à ces situations, parfois relativement inextricables, où s'invitent de plus les questions de « maltraitance », des carences éducatives multiples et des situations familiales instables à tous égards, les réponses ont bien du mal à s'ordonner autour de principes clairement établis et de modèles d'intervention stabilisés. Une sorte de débordement permanent semble s'installer, qui peut conduire à une forme d'empirisme généralisé ou la gestion au cas par cas supplante la recherche de cohérence avec tous les risques de dérapage que cela comporte.

Cela d'autant plus que dans le même temps, en forme d'injonction contradictoire, les droits des enfants et de leurs familles s'affirment et requièrent de rechercher autant que faire se peut leur adhésion aux mesures et leur coopération. Certes, on sait de longue date que le paradoxe des finalités est une constante du secteur. Mais la tension entre la réalité des situations, évoquée ci-dessus, et les requêtes d'individualisation des réponses, de prise en compte fine des données singulières de chaque enfant, de cohérence dans la prise en charge, peuvent exacerber les risques de fragmentation de l'ensemble organisationnel et aller ainsi à rebours des objectifs posés. Le mouvement général de nos sociétés, on l'a dit, et c'est heureux, pousse à écarter les relations dissymétriques, les logiques tutélaires, voire l'exercice de l'autorité publique, mais, pris au pied de la lettre, cela revient tout bonnement à nier ce qui constitue la nature même de la protection de l'enfance. Un nouvel équilibre,

ou, puisqu'il n'a jamais été vraiment assuré, un déséquilibre moins problématique se cherche de ce point de vue.

Enfin, et il suffirait là d'évoquer simplement la succession continue des réformes du secteur, notamment les dernières moutures issues de la loi de 2007 ou qui viendront du fait du nouveau texte en préparation, les montages organisationnels sont affectés par ces évolutions. Comment connaître et évaluer des situations plus fluides et complexes, comme centrer les interventions sur un opérateur qui puisse les ordonner quelque peu, comment dans le même temps répartir les attributions notamment entre instances judiciaires et administratives, comment penser et adapter l'offre de prise en charge aux « demandes » et « besoins » des enfants et des familles, cela supposant décroissements, logiques de parcours, etc..., voilà de bien belles questions pour imaginer une ingénierie organisationnelle renouvelée.

Voilà probablement ce que recouvre la question du « pilotage » si, avant d'envisager le « que faire ? », on a répondu à la question du « pourquoi ». Si l'on s'interroge, comme cela a été fait durant cette journée, sur le pilotage de la politique de protection de l'enfance, cela tient au fait que, tout en assumant des questions posées de longue date, cet ensemble institutionnel est confronté aujourd'hui à des difficultés nouvelles tenant dans une large mesure aux mutations de son environnement.

Le pilotage comme remède

A difficultés nouvelles, nouvelles solutions.... C'est là que le « pilotage » présente le visage d'un remède qu'il convient d'administrer pour rétablir le système institutionnel de la protection de l'enfance dans un fonctionnement mieux adapté. Et naturellement, si le premier versant du « pilotage », celui de symptôme d'inadaptations, n'a pas été explicitement abordé, les travaux ont largement documenté cette deuxième approche. La question centrale a bien été celle de savoir comment piloter cet ensemble d'acteurs et d'interventions pour les rendre plus efficaces, voire plus efficaces.

A cet égard, et en se fondant sur les échanges de la journée, on peut présenter deux séries d'éléments, les premiers largement abordés et qui concernent la recherche de mécanismes de mise en ordre des interventions, les seconds, plus implicites, qui renvoient à la question de savoir si le secteur a ou doit avoir une « doctrine » et laquelle. Mieux piloter la protection de l'enfance, ce serait alors y introduire des logiques organisationnelles plus clairement affirmées en les fondant sur un cadre cohérent de finalités et de principes.

La première orientation du « pilotage » à mettre en place consiste à repenser les interventions sous la forme de « parcours » et de « projet pour/avec l'enfant ». Plutôt donc que de penser en termes de « prise en charge », il serait souhaitable d'aménager une « prise en compte » des situations singulières de l'enfant et de sa famille. Le grand enjeu est d'éviter les ruptures dans l'accompagnement des jeunes et d'instaurer au contraire une continuité et une cohérence de l'intervention publique dont les droits de l'enfant et les droits des familles constituent le cadre structurant. Il s'agit alors de sécuriser les parcours, de là d'en évaluer régulièrement le déroulement, cela en étant en capacité de les construire en considération des situations concrètes, notamment du point de vue des perspectives plus ou moins avérées d'un retour à « la normale ».

Cela a logiquement des impacts sur le système organisationnel. De ce point de vue, on semble être toujours à la recherche d'un « pilotage » global que la loi future voudrait constituer en elle-même par le rappel des finalités, mais auquel elle attend apporter aussi le renfort d'une instance nationale qu'il est envisagé de créer ; le « pilotage » local semble aussi faire problème et on note la nécessité de renforcer les partenariats entre les divers opérateurs, notamment le département et l'autorité judiciaire. Difficulté endémique de la protection de l'enfance, la cohérence entre les acteurs et un problème qui s'accroît du fait de la logique du « parcours » tant au niveau du cadrage de leurs interventions respectives que du suivi de chaque enfant entrant dans le dispositif et référé inévitablement à une pluralité d'intervenants.

Naturellement, tout cela met en jeu une question de « doctrine » globale de la protection de l'enfance. Si, du fait de leur position même de protecteur des droits des enfants, dans le cadre d'une juridiction *ad hoc*, les magistrats en ont une lecture qui tend à y voir un mécanisme de rétablissement et d'arbitrages entre des droits subjectifs, certes avec élargissement vers une approche psychologique affirmée, les services administratifs et les opérateurs de terrain n'ont pas toujours la même conception : à un pôle, se centrant sur la situation de danger auquel est exposé un enfant, on peut mettre en avant la spécificité de ce secteur d'action publique, protecteur de personnes singulières et mettant en œuvre en conséquence des moyens juridiques spécifiques ; à un autre, apercevant davantage les liens entre les situations à appréhender et leur environnement, on peut envisager au contraire une forme de déssectorisation de ces activités et leur connexion avec d'autres services, cela dans un sens préventif.

Ces divergences ne sont pas nouvelles, mais elles se posent dans un contexte qui appelle à les envisager à nouveau frais. Un contexte interne au système de protection de l'enfance d'une part, puisque la logique de parcours, qui rejoint la norme plus globale « d'inclusion » qui affecte l'ensemble de l'action sociale, pousserait logiquement à décroiser les services et à les connecter plus étroitement avec les autres services sociaux ainsi que les secteurs connexes. Un contexte externe car, nous l'avons dit, l'accroissement des besoins et par là-même des coûts pousse à penser une action sociale de type territorial et non plus découpée en secteurs étanches. Mais d'un autre côté, une logique de banalisation et de dilution de ces situations peut faire perdre de vue le fait que, lorsqu'une situation familiale l'exige, l'enfant doit être protégé, cela mettant en jeu des ressources juridiques et des moyens très particuliers. Tout cela naturellement ne peut se penser sous forme d'alternatives exclusives les unes des autres, mais plutôt sous la forme d'inflexion entre des pôles en tension : mais reste alors à les aménager concrètement.

Bien évidemment la loi va à nouveau, puisque cela est facile à ce type de production discursive, proclamer tous les objectifs pensables à la fois, de la prévention compréhensive des réalités sociales à la protection individualisée la plus ferme... Mais en pratique tout cela n'est pas simple à équilibrer pour une politique qui, nous l'avons dit, est multi-partenariale, mais aussi multi-niveaux avec de plus un acteur pluriel, les départements, qui ont une autonomie fondée sur la loi et des héritages assez diversifiés ; à quoi il faut ajouter les professionnels de toutes catégories qui sont organisés et produisent aussi, nous venons d'en avoir l'exemple, des doctrines plus ou moins formalisées. Le croisement entre toutes ces logiques, national/local, sectoriel/territorial, judiciaire/administratif, politiques/professionnels, permettra-t-il de produire une doctrine unifiée. C'est là tout l'enjeu du « pilotage », car si le terme suppose des acteurs à piloter et à des arrangements organisationnels pour le faire, il devrait reposer aussi sur une « vision » relativement formalisée et partagée.

