

ONED Le pilotage de la PE : acteurs et outils 22/1/16

Martine Brousse, VP GIP enfance en danger (Giped) qui représente Hermeline Malherbe, Présidente (et présidente du CD des Pyrénées-Orientales)

Etat, départements et associations forment les trois collèges du Giped, opérateur de service public financé à parts égales par l'Etat et les départements. Il gère le SNATED (119) qui a une mission de prévention et de protection, ainsi que de transmission des IP qui lui sont adressées. Le Giped gère l'ONED qui vise à améliorer les connaissances, à recenser, à appuyer les pratiques. L'ONED est très sollicité : journées, publications. Avec la feuille de route de Mme Rossignol, avec la proposition de loi, la mise en pratique de la MAP, les départements, chefs de file depuis 2007, nous sommes à une étape importante pour la mise en œuvre de cette politique publique.

Le rapport de la MAP va éclairer le terme de pilotage (qui, comment, qui l'évalue). Dans ce temps de réforme, il a paru urgent d'accompagner ce questionnement pour éclairer les enjeux et les débats sur l'articulation entre niveau national et niveau départemental.

Introduction (Gilles Séraphin, Directeur de l'ONED, DG par intérim du Giped)

Le pilotage de la PE est souvent évoqué, mais peu débattu. De nombreuses expressions sont utilisées : pilotage, gouvernance, chef de file, coordonner, articuler, transversaliser... quelques idées fortes transparaissent. Quel est le sens de la PE ? ses spécificités ? qui est acteur de cette politique publique, avec quelle articulation ? qui donne la direction ? avec quels outils ?

Il faut distinguer les niveaux de pilotage (national et départemental), mais aussi les acteurs à ces niveaux et leurs articulations. La Ministre retracera le contexte politique de cette journée, et présentera la mise en pratique de la réforme sous forme de la feuille de route. Deux rapporteurs de la MAP PE souligneront les aspects de leur rapport qui portent sur ce pilotage, et feront part de leur analyse. Une table ronde abordera le pilotage national avec la DGCS, la DPJJ, un magistrat et l'ADF. Une autre table ronde abordera le pilotage départemental : schéma départementaux, observatoires départementaux...

Au-delà de cette présentation, les études de l'ONED abordent cette question du pilotage (sur les jeunes majeurs, sur l'accueil familial ; à venir sur les pupilles et le projet pour l'enfant ; appel d'offre de recherche en cours sur la notion de personne de référence en PE).

Présentation de la proposition de loi « Protection de l'enfance » et de la feuille de route ministérielle (Laurence Rossignol secrétaire d'Etat chargée de la Famille, de l'Enfance, des Personnes âgées et de l'Autonomie)

Le travail autour de la PE a démarré il y a un an : inégalités territoriales, besoin de repères, difficultés d'articulation des interventions liées aux différences de culture des professionnels. Ce sont les professionnels qui soulignaient cette volonté de voir se réformer la PE au risque de mettre en question leurs propres pratiques. La concertation a duré un an, rassemblé 400 personnes, a été une co-construction permettant des échanges et laissant place à la confrontation des idées. L'autre point fort tient à la place faite à ceux qu'on entend rarement : anciens enfants de l'ASE, leurs parents et

bénévoles. C'est la manière dont elle a été construite qui favorisera la mise en œuvre de la feuille de route 2015/2017. Cela a permis d'identifier les leviers et moyens pour atteindre les objectifs fixés.

Deux vecteurs d'appui ont été identifiés : la loi et la formation des professionnels. Meunier et Dini ont fait une proposition de loi, nécessaire : besoin de clarification de dispositions législatives, mais aussi appui sur la loi comme vision et ambition nationale pour la PE. L'ambition de Mme Rossignol est de sortir la PE d'un angle mort des politiques publiques. Elle a inscrit dans la loi une définition commune, inspirée de la convention des droits de l'enfant. Le meilleur intérêt de l'enfant et la perspective de bienveillance se sont imposés comme socle commun. Cette philosophie se retrouve au sein des trois objectifs de la feuille de route : mieux prendre en compte les besoins, améliorer l'identification, promouvoir la prévention à tous les âges.

Dès lors, certaines réponses apparaissent : envisager l'enfant dans la pluralité de ses besoins, dans son parcours, dans son environnement. Cohérence et continuité du parcours sont une priorité : mouvement dans les familles, fratrie, préparer sa sortie. Construire avec l'environnement devient logique dans la prévention, l'élaboration de son projet et en favorisant les réseaux de solidarité.

La seconde évolution majeure tient à la réaffirmation du rôle de l'Etat, partenaire, garant dans une gouvernance renouvelée. Les attentes des acteurs en termes de gouvernance rejoignent les conclusions du rapport MAP. Tous disent la nécessité de définir un cadre national pour la PE : l'Etat ne doit pas venir entamer la compétence des départements, mais avoir le rôle de donner du sens, de donner le cadre nécessaire à l'épanouissement des initiatives locales tout en assurant aux enfants une homogénéité des réponses apportées. Les départements ont été étroitement associés à cette réflexion.

La feuille de route prévoit une instance nationale de pilotage : le CNPE, qui deviendra une instance de pilotage auprès du premier ministre (opérationnel et interministériel) pour faciliter les interactions entre les acteurs. Le développement des approches interministérielles participera au décloisonnement (entre affaires sociales et santé en période périnatale, interinstitutionnel pour les situations complexes handicap, santé, social, justice). Il s'agit de développer une capacité d'observation des enfants en danger de façon collective. Les observatoires ont un rôle majeur pour développer notre connaissance des situations des enfants accompagnés. Leurs missions en articulation avec l'ONED doivent être renforcées via la feuille de route. Les travaux des ODPE viendront renforcer le travail du CNPE. Les observatoires seront alimentés par les recherches et études et devront garantir la diffusion des informations et connaissances pour l'évolution des pratiques.

La France, en 2009, avait été fortement interrogée sur sa mise en œuvre de la convention des droits de l'enfant et a engagé des travaux majeurs depuis 2014. Au travers de la réforme de la PE, nous dessinons une politique de PE inscrite dans une vision nationale partagée. Pour l'examen du 5^{ème} rapport de la France, Mme Rossignol était à Genève la semaine dernière. Elle a été surprise par certaines questions posées, et donc certains thèmes mis en avant alors qu'ils sont peu portés, par d'autres non abordés. La France aura des remontrances, elle le sait. L'exigence est forte envers la France, pays des droits de l'homme et 6^{ème} puissance mondiale.

Quand Mme Rossignol parle de décloisonnement, elle le voit comme interne à la PE, comme nécessairement avec les autres acteurs, mais aussi entre les militants, ceux qui portent les droits de l'enfant et ceux qui portent les politiques de l'enfance. Nous progresserons dans la mise en œuvre d'une politique pour l'enfance si ces cloisonnements tombent.

Présentation du rapport pour la Modernisation de l'action publique (MAP) : « Evaluation de la gouvernance de la PE » (Pierre Naves, IGAS et Benoît Descoubes, IGServices Judiciaires)

La MAP vise à améliorer l'efficacité, les impacts des politiques publiques. Les missions ont concerné des politiques publiques de l'Etat majoritairement, mais la mission sur la PE a été menée en étroite relation avec l'ADF, la DPJJ (chef de file PE au ministère de la justice), la DGCS (chef de file au sein du ministère des affaires sociales). Le rapport a été remis en juillet 2014. Depuis se sont passées beaucoup de choses.

La lettre de mission adressée par le ministre était très large. Les rapporteurs se sont centrés sur les finances, le pilotage, l'articulation sociale/judiciaire et l'impact. Des rencontres ont eu lieu, sur le terrain. Des questionnaires ont été envoyés (85% de retours des magistrats, 85% de retours des magistrats). Cela démontre une forte mobilisation des acteurs.

1. Améliorer la lisibilité d'une politique publique complexe

La loi de 2007 rappelle de très nombreux acteurs : justice, sport, animation... tout ce qui amène à ce que les parents et les enfants aillent bien est concerné ! Il s'agissait de comprendre les acteurs du « jaune » (document de politique transversale). C'est donc la première recommandation, de mieux évaluer les moyens consacrés, notamment à la prévention.

En termes de public, deux angles d'approche ont fait l'objet de recommandation : les jeunes majeurs sortant du dispositif et les conditions d'application du décret N°75-96 du 18 février 1975.

L'amélioration de la connaissance sur l'activité des acteurs, les moyens mobilisés et les effets de la PE était visée également. Il existe un document d'auto-évaluation pour les départements en la matière maintenant, disponible à l'Andas. Le rôle de l'ONED est majeur pour recenser les moyens.

2. Piloter collectivement une politique publique décentralisée

Dans l'esprit actuel, il y a une tête. Il faut une réflexion commune sur les objectifs, puis sur la gestion et la gouvernance. Dans les 5 départements visités, il y a plein de choses présentes. Le rôle des magistrats coordinateurs est un progrès. Du point de vue des services territorialisés de l'Etat, il faut réaffirmer le rôle de coordination du Préfet qui doit pouvoir s'appuyer sur la DTPJJ. Il existe un fond national de PE, qui doit être fléché vers l'ONED et le soutien des ODPE (il a finalement été utilisé pour les MIE).

Il est vite apparu le manque d'un sens général à la PE, et que cette politique publique n'est pas forcément mise en avant par les élus dans les débats. Cela participe du défaut de pilotage. Il manque une stratégie d'ensemble. Il s'agit de promouvoir la place de l'Etat de pilote (instance nationale de pilotage), et la promotion de cette politique publique. Le comité des droits de l'enfant de l'ONU a encouragé le dialogue sur ce sujet en 2009 avec la population. La qualité du dispositif de prise en charge doit s'appuyer sur l'ANESM, le Défenseur des droits.

3. Conduite du renouvellement des pratiques institutionnelles et professionnelles

La conduite du changement induit par la loi de 2007 a peut-être été insuffisante. La mise en place des CRIP et la notion d'IP a conduit les acteurs à se repositionner. Le diagnostic a repéré la faible part des IP par les médecins, ainsi que l'isolement des directeurs du premier degré de l'Education nationale. Les CRIP sont généralement mises en place.

La place de la protection administrative, la place des usagers, les garanties des droits procéduraux sont à renforcer. Il a été relevé des pratiques très diverses dans les départements, mais également entre les juges des enfants. Peu de formations pluri institutionnelles (manque de budget, mais aussi d'impulsion).

Table ronde : le pilotage au niveau national : acteurs et outils

Animée par Elsa Keravel (chargée de mission à l'ONED et magistrate) et Gilles Séraphin (ONED)
Discutants : Isabelle Grimault (sous-directrice enfance et famille DGCS), Anne-Sylvie Soudoplatoff (sous directrice DPJJ), Marie-Louise Kuntz (Vice-présidente CD Moselle, représentante de l'ADF), Laurent Gebler (magistrat et responsable de la formation des magistrats coordinateurs)

Isabelle Gimault

Rôles très partagés entre l'Etat et les départements autour de la PE, même si c'est une mission des départements. Comment la DGCS peut-il être le bras armé et l'acteur de ce type d'intervention ? Les constats de la MAP ont été intégrés aux travaux de Mme Rossignol. Le pilotage de la PE se passe sur un enjeu de partage de responsabilité. Il y a un enjeu global de donner du sens, mais il s'agit aussi de s'appuyer sur la manière dont cette politique est reconnue au niveau national. L'action de l'Etat est donc nécessaire. L'enjeu est d'être garant et facilitateur.

La DGCS a une action à différents niveaux : l'accompagnement des textes élaborés à partir de ces constats. Elle a participé aux étapes de la feuille de route (groupes, apports propres, élaboration du texte de la loi). Elle pose aussi une certaine articulation des politiques : en son sein, on retrouve l'accompagnement de la PE et son volet rédaction de textes, mais aussi des questions d'insertion, d'accompagnement de la famille, de handicap... La DGCS est également la seconde étape de l'élaboration des textes au travers des décrets qui vont décliner la loi à venir. Elle est à l'articulation des différents ministères (dans les groupes où à l'appui du CNPE quand il sera créé auprès du premier ministre). Elle accompagne des opérateurs (le Giped notamment).

Quels enjeux et acteurs au niveau national et au niveau départemental ? Un certain nombre d'acteurs au-delà des acteurs sociaux ont un rôle certains (la justice, l'Education nationale, la santé, l'intérieur) et il faudra les mettre en cohérence au niveau nationale comme au niveau local (protocoles d'action). La volonté est de poser cette coordination dans une recherche d'efficacité : mettre en évidence la pertinence des actions en termes de PE, et engagements de déclinaisons opérationnelles.

Quels outils ? Les outils sont dans la loi (protocole de coordination sur les questions de prévention dans les départements, protocole sortie des jeunes majeurs, rôle du médecin dans les services départementaux).

Anne-Syvie Soudoplatoff

Quel est le sens donné par la PJJ au pilotage ? Quels sont les enjeux et les outils de l'articulation des acteurs au niveau national ? Idem, mais assuré par la PJJ au niveau territorial ?

Le pilotage de ce champ est difficile. Il faut identifier les freins qui existent. La définition de la PE n'est pas un allant de soi, elle est différente en fonction des acteurs. Par exemple, si par protection de l'enfance judiciaire on entend uniquement PJJ, on met de côté un ensemble d'acteurs (adoption par exemple, conseils départementaux, juridictions, acteurs habilités...). Chacun est alternativement à des places différentes.

La nécessité d'un pilotage national de la PE a été soulignée comme remonté par les acteurs par Mme Rossignol. La DPJJ souhaite un conseil national de la justice des mineurs en plus d'une instance nationale de coordination interministérielle.

80% des mesures de placement sont ordonnées par l'autorité judiciaire. Une politique en matière de PE ne peut pas se faire sans la justice. L'intervention du juge des enfants s'inscrit dans la réalité d'une

politique menée par le conseil départemental. Il y a donc obligation d'arriver à travailler ensemble. Le parquet est plus en mesure d'établir une politique judiciaire départementale : le relai entre protection administrative et protection judiciaire a amené une politique en termes de saisine.

La Directrice de la PJJ a signé une note d'orientation en 2014 dont le noyau est de garantir la continuité des parcours des jeunes. Le principe de cette note est de s'assurer que des mineurs qui passent par la justice (PJJ côté pénal, mais protection de l'enfance aussi) ne sont pas pris en charge de façon cloisonnée par des instances différentes (nos propres institutions notamment). La seule chose qui justifie le fait que la politique de l'enfance doit être pilotée est que l'enfance vulnérable (en danger, délinquante, présentant des problèmes de santé) est une, même si elle présente des visages différents. Les réponses sont apportées avec des outils différents, mais l'objectif est de protéger ces jeunes.

En termes d'outils au sein du ministère de la justice, la note de la directrice de la PJJ a promu une conférence régionale de la justice des mineurs (pénale et civile), dont la PJJ, autour de sujet de PE. Le principe de ces conférences annuelles devrait être inscrit dans les textes de réforme de la justice. Un copil national aura également lieu fin mars. Une circulaire interministérielle sur la place de la justice dans la PE va être rédigée également, et sera complémentaire de la loi Meunier à venir. Elle permettra d'aborder l'assistance éducative et l'ensemble des fonctions judiciaires qui interviennent en PE.

Laurent Gebler

(...) L'indépendance du juge se heurte à la pluralité des juges, mais également à la pluralité de leurs partenaires. Avoir un discours trop multiple rend inaudible la parole de la justice, et cela est valable pour tous les juges, au-delà des juges des enfants. Le président de la juridiction ou un comité exécutif au sein des tribunaux pour enfants ne saurait avoir une place de contrainte néanmoins. Des notions cadre en assistance éducative peuvent donner lieu à des interprétations très diverses (protection de l'enfant, droit de visite et d'hébergement...). Dès l'an 2000, le rapport Catala rappelait la difficulté d'une politique juridique commune, mais la difficulté de ne pas tenir compte d'un effort de régulation du système.

Le juge fait partie de l'institution juridictionnelle qui a besoin de porter une parole propre, notamment lorsqu'il s'agit de pouvoir, pour les juges pour enfant, parler aux conseils départementaux, à la PJJ et au secteur associatif habilitée. La confusion entre indépendance juridictionnelle et fonctionnelle ne la rend pas très audible par l'extérieur. La conséquence première de ces divergences de position est, de la part de nos partenaires, une position de retrait ou de rigidification : nos partenaires ont beau jeu de camper sur leurs positions en s'appuyant sur cette pluralité de discours, pour ne pas répondre aux demandes des juges. Le résultat peut être le même lorsque les juges pour enfants se succèdent tous les deux/trois ans. Certaines zones ne sont pas touchées (nord et est de la France). On constate l'absence de traces écrites des actions conduites, de protocolisation des actions menées hors des instances judiciaires. Beaucoup de juges coordonnateurs arrivent et ne trouvent rien en termes de mémoire en interne et dans la construction avec les partenaires.

Tout cela a conduit à la création des magistrats coordonnateurs par décret du 4 janvier 2008. Leur mise en œuvre n'a pas toujours été simple, et n'a pas été accompagnée des moyens nécessaires. Les coordinateurs n'ont souvent aucune décharge fonctionnelle, aucun moyen logistique malgré le décret. Dans la plupart des juridictions, les compétences requises pour devenir coordinateur ont été bien prises en compte. Le statut de ce magistrat coordonnateur est à préciser : il n'est pas le chef du TPE ! Il agit sur délégation du président du TI qui l'a nommé, mais ne dispose d'aucun pouvoir hiérarchique sur ses collègues : il est porte-parole à l'extérieur et animateur à l'intérieur (réunion des collègues aussi régulières que possibles, rencontres de concertation dans le TI avec les avocats pour mineurs, les JAF, rarement dans les cours d'appel avec les conseillers à la protection de l'enfance). Un projet de service doit entériner les actions engagées et constituer la mémoire de la juridiction.

Dans la formation, les difficultés sont ressenties dans le « faire équipe ». La compréhension des fonctionnements des autres institutions est très peu approchée en formation initiale et cela est un frein aux relations partenariales.

Marie-Louise Kuntz

Quel rôle joue l'ADF ? Quel sens pour le pilotage avec quel partenariat et quels outils ? Quelles sont les attentes ?

Dominique Bussereau, président de l'ADF est présent aux deuxièmes rencontres sociales et donc absent ici. L'ADF réunit les présidents des 102 départements. C'est un lieu de concertation sur la mise en œuvre des compétences transférées et sur les questions de l'administration départementale. Dans le domaine social, une commission est présidée par le président du CD du Bas-Rhin. Des groupes de travail thématiques sont installés, dont un ayant trait à la PE : pratiques innovantes des CD, atouts, dans une PE inscrite dans une politique globale de l'enfance. Il y a la volonté de croiser les regards, de relayer les problématiques transverses : mise en place d'indicateurs de pilotage des modalités de prise en charge pour améliorer la fluidité des parcours ; diversifier les prises en charge à domicile ; assumer le rôle de chef de file de la PE ; quelle réelle place aux familles ; projet pour l'enfant.

L'ADF représente les départements auprès des pouvoirs publics sur toutes les concertations qui impactent les départements : financement des allocations individuelles de solidarité par exemple. C'est aussi une instance de liaison et de représentation auprès des acteurs de la vie économique et sociale. Elle a des relations avec les associations des maires, les associations des présidents de région, les acteurs de la vie civile. L'ADF est attachée au pilotage de la PE pour améliorer la mise en pratique de cette politique.

Rappel du co-financement Etat/ Départements de l'ONED (2,4 millions chacun).

La participation des usagers au pilotage de la PE est un enjeu mené par l'ADF, notamment en donnant la parole aux usagers dans l'évaluation des politiques du département. Les départements cherchent également à amener la presse à avoir un regard bienveillant sur ce domaine. 7 milliards sont dépensées hors personnel par l'ASE. L'ADF recherche à encourager le placement familial.

La loi positionne le département comme chef de file. Il doit donc utiliser tous les outils pour mobiliser les acteurs. La tarification légitime le département comme pilote d'une politique dont il contrôle la mise en œuvre à condition d'une maîtrise technique forte. Les départements attendent un partenariat renforcé avec l'ONED. Via l'ADF, ils veulent pouvoir s'adresser directement à l'ONED. « Le temps » sera le thème des prochaines assises nationales de la PE en Moselle.

Echanges

Diffusion des outils d'évaluation des IP de plus en plus large. Le juge des enfants, à l'issue d'une première audience, disposant de ces outils d'évaluation, ordonne pourtant une mesure d'évaluation. Y a-t-il une doctrine sur la MJIE lorsqu'elle fait suite à une évaluation ?

LG : à quoi sert le juge ? Le juge doit-il signer des ordonnances préparées par les services du CG ? Le juge doit pouvoir prendre de la distance et faire jouer le principe du contradictoire qui est sa raison d'être et d'exister. Les IP transmises par les services de l'ASE sont en amélioration constante ! Les familles ont le droit de ne pas être d'accord avec ces analyses et les demandes qui en découlent. Le juge permet le développement des différents points de vue. Parfois il y a désaccord sur l'existence du danger. Parfois, il y a eu mésentente entre le service de l'ASE et la famille. Parfois, la MJIE permet la mise en œuvre d'une capacité à se mobiliser très importante, sous l'effet d'un électrochoc. Les juges se sont donc mobilisés pour que les MJIE ne soient pas trop appauvries en termes de moyens suite aux

restrictions très nettes dans la mise en œuvre de ces mesures (des services avaient épuisés en juin/juillet les enveloppes allouées par la PJJ). Il réaffirme le besoin pour les juges de cet outil pour la mise en œuvre du contradictoire.

Directeur journal du droit des jeunes : importance du budget consacré à l'ASE. Nombre de départements ont des difficultés budgétaires et cela se ressent. L'aide aux jeunes majeurs est accordée au compte-goutte ; les mesures MIE sont souvent refusées et les départements ne jouent pas tous le jeu. Quel avenir ?

ASS : concernant les MIE, elle ne peut pas laisser dire que seuls 16/17 départements jouent le jeu ! il y a une réelle difficulté, mais les départements jouent le jeu. Il ne faut pas jouer les uns contre les autres ! L'Etat travaille une circulaire interministérielle pour mobiliser les services de l'Etat pour, en termes d'évaluation comme de relais, mobiliser les services de l'Etat auprès des conseils départementaux.

MLK : depuis dimanche, 17 MIE sont arrivés en Moselle. De nombreux départements ont un budget limité. Ils sont placés dans les centres départementaux de PE. La question de la majorité pose question : comment laisser un jeune de 23 ans (âge osseux) dans un foyer avec de très jeunes mineurs ? Il faut alors travailler le placement en FJT.

IG : le fond national pour la PE a permis d'abonder les financements des prises en charge des MIE, mais pas seulement.

Michel Delors, Directeur enfance-famille : lorsque les départements portent seuls certaines situations pendant des années, à la majorité, ils laissent tomber. L'Education nationale donne (peu) jusqu'à 16 ans, les établissements spécialisés excluent plus facilement les enfants de l'ASE. Il aurait voulu un représentant de l'Education nationale et un de la santé ! Les départements font beaucoup !!! L'outil Maison des adolescents rassemblent des acteurs neutres qui peuvent fournir de l'information en cas de conflit pour les jeunes en établissement et confiés à l'ASE. Si un jeune n'est pas confié à l'ASE, il est dans sa famille tout le temps pendant lequel il n'est pas dans l'établissement. Un jeune ASE en internat posera la question des vacances, des week-ends... La salle réagit très fortement en précisant que de nombreux jeunes sont accueillis de façon très ponctuelle dans ces établissements.

MLK : les départements ne sont effectivement pas « sans cœur ». Ils mettent en œuvre l'adage « il faut tout un village pour éduquer un enfant ».

IG : c'est ce que l'Etat souhaite faire, d'associer tous les partenaires, avec l'installation du CNPE auprès du premier ministre. La réponse en direction des enfants qui ont des difficultés et besoin de l'étagage de l'ASE est un exemple type des enjeux.

Table ronde : le pilotage au niveau départemental : acteurs et outils

Animée par Cédric Fourcade et Anne Oui (ONED)

Discutants : Brigitte Mecel-Le Nair (ODPE), Pierre Stecker (Andass), Jean-Paul Bichwiller (Andef), Fabienne Padovani (Vice-présidente du CD de Loire-Atlantique), Emmanuel Fayemi (Sauvegarde de l'enfance du Finistère), Julie Fergane-Tauzy (substitut du procureur au TGI de Dijon)

Cédric Fourcade

La protection de l'enfance est une politique publique décentralisée. Le département en est le chef de file et l'opérateur. Elle implique le président du Conseil départemental ainsi que les magistrats du siège et du Parquet. Elle doit s'imbriquer avec d'autres politiques publiques. Elle est spécifique, puisqu'elle concerne les mineurs et leurs parents (dont les intérêts sont doubles, et parfois contradictoires).

Anne Oui

Quelques outils du pilotage de la PE :

- Les schémas départementaux : au 31.12.14, 79 départements sur 101 en étaient dotés. C'est un instrument du pilotage de la politique publique, un outil pour faire évoluer l'offre, selon 4 logiques ;
 - Identifier les besoins
 - Formaliser et communiquer
 - Concerter et piloter
 - Evaluer.
- Les Observatoires départementaux de protection de l'enfance (ODPE) : ils sont au nombre de 65 actuellement. C'est un outil de pilotage qui peut répondre à :
 - L'observation des besoins
 - L'évaluation des schémas
 - L'observation des établissements sociaux et médico-sociaux
 - La connaissance des situations individuelles.
- Le dispositif de remontée des données : il part des conseils départementaux, vers les OPDE puis l'ONED. Il concerne les populations, les mesures mises en œuvre, et permet une évaluation pour alimenter l'évolution de la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance. Il doit permettre l'existence d'indicateurs sociaux homogènes. Il permet l'envoi de tableaux de bord aux ODPE (incluant les taux de mesures administratives, judiciaires, de placements, ainsi que les possibilités pour un enfant d'être pris en charge).

Fabienne Padovani (Loire Atlantique)

Le département comprend 1,3 million d'habitants (+13.000/an, +16.000 bébés/an, augmentation des plus de 20 ans plus rapide que le reste de la population). Le département doit parler, écouter, innover avec tous les acteurs, dont les communes. La gouvernance de la protection de l'enfance doit être un outil pour :

- Simplifier. Les foyers de l'enfance sont au cœur de l'arrivée des enfants dans le dispositif. Par exemple, aujourd'hui, ils ne sont pas financés uniquement par le département, et cela complexifie leur gestion.
- Consolider les synergies territoriales, articuler social et médico-social, social et soins pour dépasser les logiques en tuyau d'orgue. Les moyens sont limités sur le département (15 lits de pédopsychiatrie), et cela renvoie aux arbitrages nationaux.
- Coordonner. Le croisement des compétences doit dynamiser les pratiques. Il existe une instance intersectorielle d'examen de situations des incasables par exemple. Il existe également des équipes mobiles de ressources (médecin, éducation nationale...à).

Les élus doivent favoriser les initiatives, y compris les plus modestes. Il faut oser porter la politique de protection de l'enfance ! Pour cela, deux outils : la participation du public et la reconnaissance des initiatives citoyennes. Quelles places pour les parents dans les conseils des MECS ? Elle doit être travaillée. Il doit y avoir une analyse lucide de notre public sur la protection de l'enfance. Les initiatives citoyennes doivent intégrer la PE dans la vie de la cité. Les conseils départementaux sont aujourd'hui prêts à travailler avec le CNPE.

Pierre Stecker (Andas)

Quelle est la place du politique dans la politique publique de PE qui souffre d'invisibilité ? C'est une politique quasi régaliennne, donc les marges de manœuvre sont faibles. Les relations entre élus et magistrats sont rares alors que la place de la justice est importante. Les services hyper-technicisent leur discours et rendent l'appropriation par les élus difficile. C'est un sujet hypermédiatisé seulement en cas de problème, donc les élus sont très exposés. Il y a un réel espace politique à occuper : la participation des usagers est un marqueur politique ; l' élu pèse sur les aspects stratégiques et

financiers. Le Département est « assembleur » par les schémas, la CRIP, les ODPE. Il autorise, contrôle, tarifie et évalue. Il est enfin en décision sur des situations individuelles.

C'est une politique publique qui se pilote par la norme : curseur entre administratif et judiciaire, qualification d'une IP, référentiel de pratiques... ces normes « soft » deviennent des outils de référence pour les acteurs. Ce pilotage par la norme demande un équilibre entre le principe d'égalité territoriale de traitement et la différenciation territoriale. Cette politique doit trouver des liens avec les autres politiques publiques.

Le développement social est une manière de faire : on peut dire qu'on en fait en PE : c'est assez évident en prévention (soutien à la parentalité), mais moins en PE « dure ».

La troisième facette du pilotage est celui par la gestion des ressources. 98% du financement est départemental (même si les moyens de la justice ou de la santé y concourent par exemple). Le pilotage se fait par la tarification, mais aussi par les modes de gestion (externalisé ou internalisé), les modes de prise en charge (sur lesquels le département a une large marge de manœuvre). Il existe une contrainte énorme au niveau département sur la question des moyens financiers. L'impulsion nationale se fait sentir, mais **la contrainte est énorme, notamment sur la prévention (dont la PS)**, l'accueil des MIE. Certains choix sont faits, dont on ne mesurera pas les effets !

Il y a un bruit de fond de retour de l'Etat : seul l'Etat serait légitime quand on parle d'intérêt général et d'équité sur le territoire ?! Quel Etat, avec quel service pour son retour sur les territoires ?

Jean-Paul Bichwiller (Andef)

L'Andef a deux ans. Il réunit les directeurs de l'enfance-famille qui veulent porter au plan technique une parole spécifique sur la PE. Il se veut complémentaire de l'Andas.

Le public auquel on s'adresse est spécifique :

- Nous sommes sur une recherche d'équilibre entre droits des enfants, droits des parents et préservation de l'ordre public.
- L'enfant doit bénéficier dans son intérêt de droits et de libertés spécifiques (« l'enfant doit avoir une enfance heureuse » _ ONU).
- L'autorité parentale remplit, investie par la société, une fonction d'ordre public. L'action de PE est absolue et implique une responsabilité permanente et particulière pour les services de PE.
- Le rapport Bianco-Lamy soulignait la proximité entre l'ASE et son usager.
- C'est un droit très subjectif : l'évaluation joue un rôle central en PE. Des processus de décisions sont nécessaires, avec un impact particulier sur l'individu, sur sa vie future.

Dès lors, pourquoi le pilotage est-il spécifique ? La loi confie aux départements des prérogatives : le président est garant de l'intérêt de l'enfant, évaluation des IP, schéma départemental... le président est aussi donneur d'ordre. On est dans un jeu d'acteur entre procureur, juge des enfants, ASE, secteur associatif.

Le pilotage est souvent sous-estimé, insuffisamment légitimé. L'ASE a besoin d'être administrée au plus haut point. Si on veut optimiser la protection administrative, la notion d'autorité est essentielle. La loi Lebranchu de 2014 désigne le chef de file, mais sans distinction : l'ASE est territorialisée, la PJJ déconcentrée, la justice régalienn...

La PE est en danger sur plusieurs plans :

- Le management. On néglige de plus en plus l'approche technique et clinique au bénéfice de l'organisation (le contenant au détriment du contenu). Le management privilégie alors une approche stratégique, mais sans pilotage clinique.
- La territorialisation. Le choix est inquiétant : la territorialisation s'impose. L'individualisation et la contractualisation sont obligatoires. La question de la territorialisation fonde la PE et l'ASE dans le moule des politiques publiques générales, ce qui n'est pas possible.

Ce qu'il faut faire :

- Développer des conditions de pilotage et un socle commun de valeurs entre les départements.
- Promouvoir le statut du cadre ASE qui a une délégation spécifique du présent du conseil départemental,
- Instaurer une formation spécifique pour les salariés ASE,
- Installer une équité entre les territoires et entre les départements.

Le développement social doit inclure la PE et l'ASE dans les politiques sociales en maintenant leurs spécificités.

Julie Fergane-Tauzy (substitut du procureur au TGI de Dijon)

Le Parquet des mineurs (loi 2007) est garant de la subsidiarité et est un adjuvant au juge des mineurs et aux services de l'ASE pour garantir la continuité du parcours. Le dispositif de 2007 est satisfaisant, mais a besoin de s'élargir : il existe encore des clivages. Pour le renforcer, il faut offrir au binôme CRIP/Parquet plus de réactivité et de légitimité. L'activité du Parquet mineurs de traitement et d'administration des IP n'est pour l'instant pas comptabilisée !

La cour d'appel peut jouer un rôle pour peser sur les parquets et analyser les problèmes rencontrés, et valoriser le binôme parquet/conseil départemental.

Les parquets sont présents en matière de prévention de la délinquance dans de nombreuses instances pluridisciplinaires. Le même type d'instance en termes de PE serait intéressant !

Emmanuel Fayemi (Sauvegarde de l'enfance du Finistère, membre de la CNAPE parlant au nom de la CNAPE)

Les associations constatent des disparités locales. La fonction de coordination et d'animation du département n'est pas totalement investie. Sans stabilité et fiabilité, la construction est difficile. Le président du conseil départemental doit conforter son rôle : cela suppose la définition de principes par ceux qui décident et ceux qui mettent en œuvre. Le président du conseil départemental doit installer une dynamique de collaboration et de coordination. Le projet pour l'enfant est un support essentiel ; le rapport annuel permet de suivre son évolution. L'ODPE est un lieu propice pour la collaboration. L'élaboration du schéma départemental est un temps fort de la coordination. Il y a besoin d'une parole forte de l'Etat pour définir des références communes pour une équité envers les personnes. Les associations ne sont pas des prestataires ! Le secteur associatif est associé à la réflexion, à la mise en œuvre, au suivi de la PE départemental (il assure 80% de mise en œuvre des mesures de protection). Les instances régionales de la CNAPE sont peu associées... Quand les associations sont associées à l'élaboration du schéma départemental, elles ne le sont pas à l'évaluation. Elles participent peu aux ODPE. Il faudrait un rapprochement régional des ODPE, la signature de CPOM, la mise en place de chartes, de protocoles, de guides permettant de définir le cadre de la collaboration. Le non abondement du fond national de PE, les appels à projet, les contraintes financières sont un frein à l'innovation. Il est demandé de laisser aux associations la possibilité de développer des initiatives en dehors des appels à projet.

Brigitte Mecel-Le Nair (ODPE, directrice enfance famille du Finistère)

Piloter, c'est conduire, être aux commandes. C'est la place des élus du département, qui décident et impulsent. Piloter, c'est administrer, gérer, mettre en œuvre, organiser. Piloter, c'est enfin guider, orienter. L'ODPE est là dans cet objectif de donner/proposer un cap dans le département, en amont de la décision, dans une vision stratégique (et non organisationnelle). Dans le Finistère, un précurseur de l'ODPE réfléchissait déjà avant 2007, donc l'ODPE a pu se mettre en place en 2008. L'ODPE réunit l'ensemble des acteurs pour « observer pour connaître, connaître pour comprendre, comprendre pour agir ». Les élus ont voulu que l'ODPE soit au sein de la direction enfance-famille, pour un travail de partage et d'analyse des données. C'est un lieu de recherche, de valorisation des études des partenaires. Ce n'est pas qu'un organe du conseil départemental, mais un organe du territoire pour rassembler les acteurs qui participent à la PE : il intègre plusieurs collèges (40 partenaires), dont des représentants des familles et des jeunes. Cela participe d'une démarche de démocratie participative portée par les élus du conseil départemental.

Dans les outils de l'ODPE, on retrouve : des statistiques, un atelier hautparleur avec les acteurs (autour d'une thématique, rassembler élus, professionnels, familles, jeunes, le département s'étant engagé à prendre en compte les préconisations de ces ateliers). L'ODPE organise des séances de partage autour de questions traitées par des chercheurs entre professionnels.

L'analyse partagée de tous ces matériaux est un élément important. Entre les objectifs fixés et ceux atteints, il y a des freins :

- Sur l'analyse des statistiques, qui ont un intérêt dans leur évolution, mais appelle une comparaison plus large (régionale, nationale...).
- Le portage de cet ODPE. Le portage par le département donne l'impression d'un service départemental, alors que la volonté est d'en faire une plateforme territoriale.
- L'implication des partenaires dépend de leur disponibilité. Les magistrats sont peu présents, les services de l'Etat plus ou moins (besoin d'une impulsion nationale forte).