

Pilotage et gouvernance de la protection de l'enfance

Des problématiques récurrentes

- La politique publique de protection de l'enfance est à la fois « régaliennne » (dimension judiciaire prépondérante, encadrement normatif fort) et décentralisée
- L'éparpillement des instances et acteurs au niveau national rend la politique peu lisible
- Le chef de filat départemental s'exerce dans un environnement partenarial multiple et complexe, posant des difficultés de coordination, malgré l'outillage existant
- La multiplication des cadres normatifs et la faiblesse des contrôles conduit à une mise en œuvre très inégale de ces normes (exemple du PPE)
- Les inégalités territoriales sont réelles, non du seul fait des choix politiques des Départements, tout autant du fait d'une inégale organisation des services déconcentrés de l'Etat et des différences de pratiques judiciaires notamment, ou du maillage local des acteurs associatifs
- La faible évaluation de la politique publique et le manque de capitalisation des expériences ne permet pas d'éclairer les choix au niveau national et local, malgré une prolifération de données qualitatives et quantitatives (DREES, ODAS, ONPE ...etc).

Pilotage et gouvernance, de quoi parle-t-on ?

Si le pilotage consiste à définir des objectifs à partir d'une analyse des problématiques et besoins, la gouvernance et l'évaluation en sont des modalités.

Les finalités de la protection de l'enfance sont définies par la loi et ont été encore précisées par la réforme de 2016.

La gouvernance de cette politique est émiettée au niveau national, au niveau local elle est centrée sur le Département « chef de file », l'évaluation partagée entre tous les acteurs fait défaut.

Instances et acteurs du pilotage national :

- Directement dédiés à la protection de l'enfance : CNPE, DGCS (sous-direction PE), PJJ, GIPED (SNATED + ONPE), AFA, FNPE
- Ayant en partie compétence sur la protection de l'enfance : Ministères (Justice, Education, Santé, Education, Intérieur pour les MNA, Affaires étrangères), Défenseur des droits, HAS, DREES
- Acteurs de l'évaluation et du contrôle : Parlement, CDC, IGAS, IGJ...

Modalités d'exercice du pilotage départemental :

- Fonction de chef de file politico-institutionnel : élaboration des schémas, ODPE
- Fonction d'organisation et d'allocation de ressources : autorisation – tarification – contrôle, organisation de l'offre de services, organisation des services départementaux (notamment liens ASE PMI SSD), financement

- Production de normes et d'outils : cadres de travail, PPE, protocoles locaux, contractualisation ...etc
- Rôle décisionnel : aide à la décision judiciaire (IP, suivi et évaluation des situations, choix des modalités d'accueil), décision en propre de protection administrative

L'ANDASS propose une rénovation de la gouvernance nationale, une consolidation du Département chef de file et une véritable stratégie d'évaluation partagée.

1) Pour une gouvernance nationale unifiée et respectueuse de la décentralisation

L'ANDASS propose la création d'une Agence nationale de la prévention et de la protection de l'enfance.

Enjeux :

- Donner durablement de la visibilité au plan national à cette politique publique
- Faciliter la mise en œuvre des dispositions de la réforme de 2016 centrée sur les besoins de l'enfant, son statut, son parcours, ses droits fondamentaux, et les dispositions qui seront issues des travaux en cours et formalisées dans le « Pacte pour la protection de l'enfance »
- Inventer une gouvernance nouvelle entre l'Etat, les Départements et la société civile, pour cette politique à la fois régaliennne et décentralisée.

Organisation :

Cette agence rassemblerait tout ou partie des missions et des compétences de l'actuelle DGCS (sous-direction de la protection de l'enfance), du GIPED (le 119 et l'ONPE), de l'agence française de l'adoption, et les moyens du fonds national de la protection de l'enfance.

L'agence produira ainsi de la coordination et de l'animation nationale et interdépartementale, des outils et ressources (données statistiques, études et recherches, évaluations, référentiels, campagnes de communication sur l'enfance en danger ...), pourra produire des recommandations et bonnes pratiques pour l'ensemble des acteurs à partir d'un réseau associant les territoires.

Elle assurera aussi les services opérationnels de l'adoption et du recueil national des informations préoccupantes en lien avec les CRIP départementales.

Le FNPE pourrait être étendu dans son périmètre en devenant le budget de l'agence, et abondé pour financer, au-delà de la compensation financière de l'évaluation des MNA, des projets innovants et/ou expérimentaux portés par des acteurs de différents niveaux, ou encore assurer la gestion des moyens de la stratégie pauvreté dans ce domaine.

Cette agence disposerait d'un conseil d'administration sur les bases de la composition actuelle du CNPE – Etat, collectivités, associations, usagers -, et pourrait être co-présidée par le Ministre chargé de cette politique publique et un.e Président.e de Département désigné.e par l'ADF. L'ensemble des Ministères concernés par la protection de l'enfance serait représenté au CA (Justice, Education, Santé, Cohésion sociale, Intérieur), à parité avec d'autres Départements, ainsi qu'un collège de professionnel.le.s (réseaux professionnels et techniques, réseaux associatifs) **et un collège d'usagers**. Un comité scientifique devrait lui être rattaché pour contribuer aux travaux de recherche, diagnostic et évaluation.

Au sein des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat (culture, sport, emploi, formation professionnelle, logement...) un réseau de référents de l'Agence, fonctionnaires de

haut niveau, permettrait de faire de la protection de l'enfance une politique réellement interministérielle et « intégrée » dans les autres politiques publiques : fonctionnaires de haut niveau en administration centrale, référents techniques au niveau territorial.

La tutelle partagée entre l'Etat et les Départements sur l'agence nationale symbolise une gouvernance originale et respectueuse de la décentralisation.

Le modèle de l'Agence paraît adapté pour simplifier, par le regroupement de structures préexistantes, pour ne pas être prisonnier de l'architecture et des découpages ministériels, qui varient lors de changements gouvernementaux (il peut y avoir un ministre dédié en 2019, un ministre de la famille ou de la cohésion sociale ...etc, qui pourront dans tous les cas exercer la co-tutelle sur l'agence).

Si à l'avenir l'organisation décentralisée venait à évoluer - suppression d'un niveau de collectivité, transfert de compétences, regroupements, délégations -, le modèle de l'agence peut s'adapter dans ses relations avec différents échelons, voire peut être dupliqué au niveau régional ou départemental avec un CA de composition similaire, si la compétence « protection de l'enfance » ne devait plus être assurée par un même échelon de collectivité locale.

La démarche actuelle de Pacte pour la protection de l'enfance démultiplie les concertations et travaux sur différents domaines, qui convergeront peut-être autour d'ajustements législatifs, mais surtout de propositions d'évolutions dans les pratiques (la précédente loi de 2016 étant encore à ancrer dans les pratiques) : ***dans ce cadre la création de l'agence constituerait en elle-même un marqueur d'une avancée durable sur cette politique publique.***

Modalités d'intervention :

Au-delà de la reprise des missions des structures regroupées, l'Agence serait le « bras armé » pour la mise en œuvre du Pacte pour l'enfance engagé aujourd'hui par le secrétariat d'Etat, s'appuyant sur plusieurs leviers d'intervention :

- La production et la diffusion de connaissances et l'évaluation en protection de l'enfance, en associant les territoires
- La sensibilisation et la prévention auprès du grand public à travers des campagnes de communication massive
- L'animation et la concertation des réseaux d'acteurs, le recueil des bonnes pratiques
- L'appui aux territoires (notamment l'aide à la structuration des fonctions d'observation et d'évaluation), le soutien à des projets innovants à la fois nationaux et locaux
- La formation des professionnels, en lien avec les écoles de formation publiques (CNFPT, ENM, ENPJJ ...) et privées (école de la protection de l'enfance, IRTS ...).
- La production d'une communication positive au plan national et de d'outils à exploiter

2) Au niveau départemental, remobiliser l'ensemble des acteurs de droit commun autour des Départements

La gouvernance locale actuelle repose sur le chef de filat départemental, qui pourrait être consolidé par quelques ajustements :

- Pour faciliter l'élaboration des schémas départementaux et intégrer les publics de la protection de l'enfance dans les politiques de droit commun, désigner des correspondants dans les services déconcentrés : les doter d'une feuille de route claire et les positionner à un niveau décisionnel qui légitime leur action ;

- Structurer les relations avec les principaux partenaires institutionnels de l'ASE, Education nationale, ARS, Justice et les Départements de façon plus homogène, (notamment formaliser le rôle des Magistrats coordonnateurs);
- Soutenir techniquement et financièrement les Départements dans leur fonction d'observation et d'évaluation (avec l'appui de l'Agence nationale), de façon à disposer partout a minima des mêmes éléments de connaissance et de suivi de la politique départementale ;
- Renforcer la formation des professionnel.le.s, initiale et continue, cadres et travailleurs sociaux, magistrats et partenaires, notamment autour des référentiels communs d'intervention issus de travaux de recherche ayant fait l'objet d'une validation scientifique.

3) Elaborer et mettre en œuvre une véritable stratégie d'évaluation

Les pratiques sociales et judiciaires en protection de l'enfance situent l'évaluation au niveau des situations individuelles ; peu de travaux analysent le matériau issu des trajectoires des publics accompagnés pour en tirer des enseignements sur le fonctionnement global de la politique publique (sinon le contre-exemple de l'étude ELAP au long cours).

Les travaux actuels conduits sous l'égide de l'ONPE sont encore insuffisamment partagés, ne font pas l'objet de transcriptions dans les pratiques des acteurs et l'évolution du système de protection de l'enfance, souvent n'impliquent qu'un nombre réduit de territoires.

Pour dépasser ces limites, une stratégie nationale d'évaluation de la politique publique pourrait être définie dans le cadre de l'agence nationale :

- Conduite sous forme de démarche de consensus lorsqu'il s'agit de réinterroger fondamentalement la politique ou l'une de ses dimensions toute entières, sur le modèle du travail mené autour des besoins fondamentaux
- Inscrite dans une démarche liant recherche et pratique, où la connaissance doit nourrir la décision et l'action des parties prenantes : les travaux de recherche validés scientifiquement doivent ainsi se poursuivre par la production de référentiels, guides, modules de formation, instances d'échanges ...etc
- Les expérimentations nationales ou locales doivent systématiquement faire l'objet d'évaluations concomitantes à leur mise en œuvre afin d'éclairer toute décision de poursuite, de généralisation ou d'abandon
- La fonction d'appui de l'Agence nationale doit aussi accompagner (méthodologiquement, pratiquement, financièrement) les territoires en demande d'évaluation de leurs interventions locales, de dispositifs ou réponses spécifiques.

Contacts :

Pierre Stecker : référent ANDASS des politiques enfance, famille, jeunesse, santé
pstecker@seinesaintdenis.fr

Jean Paul Raymond : Président de l'ANDASS
jean-paul.raymond@paris.fr