

La question de la sécurité juridique pour les familles, les enfants et les professionnels en protection de l'enfance pose la question du rapport Etat – départements.

Il n'y a pas de doute que la situation de la protection de l'enfance est très variable selon le département où l'on parle. Cette variété n'est pas seulement le signe d'une diversité des histoires, des territoires, des cultures et des ressources de la collectivité comme aimeraient le faire croire certains présidents de conseils généraux pressés de masquer leur renoncement aux engagements financiers nécessaires. Cette variété des situations est bien entendu aussi la marque de différences fortes dans la prise en compte de cette mission obligatoire. Prise en compte politique et prise en compte technique.

Néanmoins, il est aussi clair que la décentralisation a permis le déclenchement d'un processus d'évolution très positif pour la protection de l'enfance. Il s'agit d'un phénomène inéluctable qu'il convient d'adapter encore pour donner à cette mission un cadre d'intervention conforme aux objectifs dictés par l'intérêt des enfants et des familles.

Si l'évolution est globalement positive, il faut veiller, en France, à ne laisser personne sur le bord du chemin. Il faut garantir le ralliement de tous à ce que l'on peut définir comme le socle de la référence incontournable. Il est indispensable pour l'organisation et le fonctionnement des services du conseil général ; il est indispensable pour la compréhension et le ralliement des partenaires et des prestataires du conseil général. L'expression et l'acceptation de cette exigence de référence ne suffisent pas. Il faut la garantir.

C'est la question du rôle de l'Etat et de son rapport aux départements.

1. L'évolution de la protection de l'enfance et ses adaptations depuis vingt ans est remarquable

Il ne s'agit pas de parler seulement de l'aide sociale à l'enfance. Il s'agit de la protection de l'enfance qui fédère nécessairement l'action et tous les services sociaux du conseil général et ceux de l'Etat : ceux de l'éducation nationale, de la psychiatrie, de la PJJ.

Certes, l'ASE constitue le service pilote pour le président du conseil général, mais l'action publique en faveur de la famille et de l'enfance interroge plus largement.

Le dernier rapport de la Défenseure des enfants a raison de dire la diversité des réponses organisées par les conseillers généraux qui exprime aussi une inégalité de traitement pour les familles. C'est une question délicate qui peut être désagréable mais qu'il faut poser. Délicate car elle pose le rapport de la collectivité autonome à l'Etat et délicate car elle pose le rapport de l'utilisateur à un service public sensible. Sensible pour l'enjeu humain et sensible politiquement.

Sur le schéma qui articule les collectivités décentralisées à l'Etat unitaire français, se pose la question du schéma qui articule toutes les conceptions et les mises en œuvre des dispositifs départementaux dans leur diversité au système français de protection de l'enfance tel qu'il a été conçu par le législateur pour que la République aide ses enfants en difficulté dans un esprit d'équité. Dit sur un mode emprunt d'un peu de solennité, c'est bien de cela qu'il s'agit.

Un effet du problème soulevé vise la manière de mesurer les différences entre les dispositifs de protection de l'enfance. On sait bien que la mesure des résultats d'une intervention sociale est complexe. Certaines choses sont mesurables, d'autres non.

Proposons plutôt de nous intéresser aux moyens, à l'obligation de moyens qui concerne normalement chaque collectivité dans l'exercice de ses compétences et chaque professionnel dans son action quotidienne.

Une des questions pour la protection de l'enfance est la suivante : "dans chaque département, quelles actions sont mises en œuvre et comment, auprès de chaque enfant et chaque famille, dans le cadre de quelle politique publique, pour la protection des enfants et le soutien aux familles et dans le respect du droit ?"

Le système français de la protection de l'enfance s'est construit au fil du temps, de l'histoire, du progrès des sciences humaines, de la médecine. L'enfant est devenu objet de respect et d'attention. L'intégration des contraintes posées par

le droit, la prise en compte organisée et attentive des connaissances acquises sur la psychologie de l'enfant ou en matière de soins, est une obligation pour l'organisation des services sociaux de toutes les collectivités.

Pour ne partir que depuis la fin du XIX^{ème} siècle, et au fil des étapes successives : 1945, les années 50-60, puis 80 et jusqu'à aujourd'hui, le système français a posé ses "fondamentaux". Dans son originalité au regard des autres pays européens, il joue son équilibre sur ce partage des compétences du juge et du président du conseil général.

Au fil des années, des expériences se sont jouées, des nouveautés se sont ajoutées aux mesures plus traditionnelles. Une attention beaucoup plus grande, pour l'aide sociale à l'enfance a été portée aux droits des familles.

C'est le cas avec l'application du décret d'août 1985, c'est le cas aussi avec le travail mené par l'ODAS et les départements volontaires sur les effets de la loi du 10 juillet 1989 en ce qui concerne la dualité du système entre les champs administratif et judiciaire.

L'importance de la nature du statut des enfants s'est imposée pour préserver le **sens** dont ce statut est porteur, en insistant sur la justesse nécessaire de la traduction juridique des situations des enfants dans leur environnement familial. Il s'est agi d'être de plus en plus attentifs, nécessairement de façon pluridisciplinaire, au sens de l'accueil provisoire, de l'assistance éducative, d'une tutelle ou d'une demande de délégation d'autorité parentale.

Dans tous les secteurs, des changements notoires sont observables.

On a posé la nécessité d'un dialogue (encore aléatoire) entre le juge et l'aide sociale à l'enfance, entre le parquet et le conseil général, entre la psychiatrie, l'Education Nationale, la protection maternelle et infantile, le service social et l'aide sociale à l'enfance. La fonction de l'administrateur ad hoc s'est imposée par le droit pour l'accompagnement des enfants les plus seuls dans des procédures judiciaires. L'instruction des demandes d'agrément pour l'adoption s'est affinée, soucieuse d'infliger moins de violence aux candidats. Le nombre d'enfants adoptables s'est réduit puisque la prévention augmente et parce que l'accompagnement des familles s'est densifié pour limiter les séparations.

Le nouveau contexte d'évolution du système de protection de l'enfance pose aussi de nouvelles contraintes : les dispositifs départementaux de protection de l'enfance s'inscrivent majoritairement dans une action sociale **territorialisée**. Il faut trouver l'équilibre entre d'une part, l'adaptation au territoire, l'ouverture aux autres missions et aux nouveaux dispositifs et, d'autre part, le respect du socle réglementaire et des protocoles attachés à la mission de protection de l'enfance en propre. Ces changements visent le sens du travail, une nouvelle philosophie mais aussi une façon de travailler, de diriger, de décider. Ces évolutions sont exigeantes et participent forcément à complexifier encore un système que l'on trouve pourtant déjà si compliqué.

Dans tous les cas, le travail sur les pratiques professionnelles, l'intégration progressive des apports des nouveaux textes de loi ou des conventions internationales a façonné un dispositif de protection en France qui présente un cadre porteur de sens.

2. L'existence d'un socle de référence en matière de protection de l'enfance doit être garantie pour chaque département

C'est pour toutes ces raisons que se pose de façon très concrète l'engagement de faire exister, là où se prennent les décisions, la mise en place de ce dispositif de protection de l'enfance.

Cela signifie des moyens financiers à la mesure des exigences lourdes mais aussi **une doctrine et une organisation** qui donnent la capacité de répondre aux obligations de moyens induits par le dispositif.

Il y a un socle des acquis qui doit se retrouver pour chaque département ; il constitue un référentiel pour l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance de tous les départements. Autour de ce socle et à partir de lui se développent bien entendu toutes les particularités puisque la protection de l'enfance ne peut pas s'appréhender et se développer de la même façon à Marseille, Brest ou Nancy.

Pourquoi ne pas proposer que chaque collectivité présente alors obligatoirement une sorte de document cadre sur l'organisation et la méthode en matière de protection de l'enfance. Comme la loi de 2002 pose l'exigence d'un projet de service pour les établissements et services, il semblerait opportun, dans le même esprit, de poser pour les départements **l'exigence de rendre lisibles les moyens, la méthodologie, la chaîne des responsabilités, les procédures qui servent les objectifs** issus du schéma départemental et qui permettent le respect des exigences du système en matière de droit des familles ou de lisibilité de la chaîne des responsabilités.

Cette obligation milite pour que la même attention soit portée par toutes les collectivités au respect des "fondamentaux" qui caractérisent la protection de l'enfance en France.

Car si les différences entre les départements mettent les familles dans des situations qui rendent possibles ou impossibles les aides qui sont induites par l'évolution du droit et des pratiques, on peut dire que la décentralisation est source d'inégalité. L'ASE est alors génératrice d'inégalités.

Comment trouver alors les moyens de la fixation d'un système équitable pour les familles, quel que soit le lieu de leur résidence ?

Faut-il proposer la fixation de normes en matière d'hygiène, de sécurité, de qualification professionnelle, dans les MECS installées dans les départements ?
Faut-il arrêter un seuil maximum pour le nombre d'enfants ou de familles accompagnés par les travailleurs sociaux des conseils généraux ou des services d'AEMO ?

Est-il acceptable que selon les départements il existe ou pas des dispositifs chargés du recueil des informations relatives aux situations d'enfants en difficulté ?

Est-il normal de constater l'existence ou l'absence d'aide à domicile préventive selon les départements interrogés ?

Quelle exigence doit-on imposer aux collectivités pour que les décisions de protection de l'enfance soient clairement identifiées et respectueuses du droit ?

La loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et assistants familiaux pose le principe de l'élaboration, dans chaque département, d'un **projet de service**. S'il précise notamment les possibilités d'accueil d'urgence, les modalités de recrutement des assistants familiaux, l'organisation et le fonctionnement des équipes travaillant avec les assistants familiaux et l'accueil

des femmes enceintes ou les mères avec leurs enfants, il peut s'emparer de bien d'autres éléments structurants. Cette nouvelle disposition ouvre la voie pour l'élaboration de tout ce qui constitue le projet de service de l'ASE. Il peut être l'occasion de devoir formaliser absolument ce qui se fait et comment cela se fait dans le respect du droit et des protocoles locaux. La lisibilité des processus de décision et de la chaîne des responsabilités peut (doit) passer par là.

Le document cadre, ce projet de service, doit donner le sens et la méthode.

En outre, il est utile pour deux exigences :

- comprendre qui fait quoi au sein des services du conseil général ;
 - permettre la compréhension du dispositif aux partenaires et prestataires du conseil général.
- Cette lisibilité obligatoire du sens et de la méthode en ASE aiderait à la clarification du débat interne aux services sociaux du conseil général sur l'action globale, de développement local ou la question de la transversalité et du travail inter missions. On n'est souvent pas assez attentifs à passer préalablement par la contrainte de comprendre et respecter chaque mission dans ce qu'elle a en propre avant de se précipiter vers des réorganisations qui laissent le meilleur sur le bord du chemin.

Ce document référence, ce projet de service, permettrait la meilleure compréhension, par tous les acteurs de la protection de l'enfance, de la façon dont est organisé et dont fonctionne le dispositif départemental de protection de l'enfance. C'est la base de la collaboration pour la mise en œuvre de la politique publique.

- Une telle démarche de formalisation obligatoire peut aussi aider à légitimer le rôle et l'action des professionnels de l'ASE des conseils généraux. Cette légitimation, et même une certaine valorisation, sont indispensables. Si notre système de protection de l'enfance est dual, sans prédominance d'une autorité sur l'autre, il est clair que le juge bénéficie d'une reconnaissance que le cadre territorial de la collectivité locale n'a pas et a en partie encore perdu avec la décentralisation.

La revendication de cette place pour les cadres territoriaux ne relève pas d'un corporatisme inutile ici. Elle se justifie par le besoin de disposer :

- des moyens utiles pour faire vivre la protection administrative dans son rapport avec la protection judiciaire si on veut que cette dernière reste

subsidaire. Les cadres de protection de l'enfance des conseils généraux doivent être reconnus dans leur fonction et leur responsabilité.

- des moyens nécessaires pour le pilotage d'un dispositif complexe et pour la régulation des tensions dès lors que le président du conseil général veut bien remplir son rôle de chef de file de la protection de l'enfance départementale. Les cadres de protection de l'enfance des conseils généraux doivent être légitimés dans leur autorité.

On peut avoir cette exigence du respect de ce qui constitue le socle de référence départementale en matière de protection de l'enfance, sorte de projet de service totalisant. On peut avoir cette volonté de travailler et respecter certaines normes qualitatives pour l'accueil et l'accompagnement des enfants et des familles.

Mais qui s'en assure ? Qui les établit ? Qui les contrôle ? Certains se retournent vers l'Etat. D'autres le redoutent. Car s'agit-il bien de la question des normes ?

3. L'absolutisme de la loi du 2 janvier 2002 a totalement brouillé les termes du débat sur les normes et sur la place de l'Etat

Je l'ai déjà écrit dans ce journal (RAJS n° 234 – avril 2004), la loi du 2 janvier 2002 ne sait pas que l'ASE existe. Cette loi n'est conçue que pour le secteur sanitaire et celui des personnes âgées et des personnes handicapées. A aucun moment, les rédacteurs n'ont songé au sens qu'elle prenait pour le secteur de la protection de l'enfance.

Et paradoxalement aujourd'hui, les professionnels de la protection de l'enfance ne parlent plus que d'elle. Comme si elle façonnait l'ASE !... Tout le monde en oublierait le véritable cadre légal de la protection de l'enfance qui mérite pourtant d'être mieux connu et approprié.

Ce qui est formidable avec cette loi de 2002, c'est qu'elle offre une "case" pour tout, une réponse à tout : règlement, charte, livret d'accueil, projets de services, évaluation interne et externe... On attend les normes.

Le danger est là. Penser que la norme fixe le critère de la qualité.

La question du service rendu en matière d'aise sociale à l'enfance ne peut être abordée de cette manière. L'exigence du respect d'un socle de référence intégrant les composantes essentielles du dispositif de protection de l'enfance et ses principes fondamentaux, ne peut se réduire au respect des normes. L'assurance que les documents amenés par la loi de 2002 sont déposés ne donne pas l'assurance que l'action de protection de l'enfance dans le département est tendue vers l'amélioration du service à rendre.

Ne vaut il pas mieux poser les exigences et exercer le contrôle à partir d'objectifs qualitatifs contractualisés avec chaque collectivité ?

L'exigence qualitative, la recherche de pratiques nouvelles, la mise en place de services innovants, l'analyse partagée des situations familiales et du contexte dans lequel s'inscrivent les ruptures familiales constituent le préalable à la fixation de ces objectifs en matière de protection de l'enfance.

Ils se retrouvent dans le schéma départemental qui les formalise. Les moyens et leur organisation résultent de cette première démarche.

Il n'est pas inutile de s'interroger sur les ratios d'encadrement dans les établissements ni sur le seuil d'activité dévolu à chaque éducateur. C'est bien sûr nécessaire. Mais il serait préjudiciable à la protection de l'enfance, de vouloir traiter la question de la qualité du service et de l'équité de ce service sur le territoire national, à partir des seules normes, des nombres.

L'Etat a-t-il la volonté et les moyens d'aborder la question de la qualité du service en protection de l'enfance et de l'équité du service rendu autrement qu'à partir des normes et que de l'esprit de la loi de 2002 qui ignore la protection de l'enfance ?

Qui sont aujourd'hui ces fonctionnaires de l'Etat en capacité d'appréhender la protection de l'enfance dans une démarche de contrôle où le "sens" guide l'action à mener ? Les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales ont perdu tout rapport à l'action sociale de proximité. La revendication de leur place auprès des établissements et services est trop corporatiste pour être honnête.

Il est d'ailleurs nécessaire à terme, que les collectivités se dotent de corps d'inspection spécialisés qui aient la faculté d'engager une démarche d'évaluation complète sur la qualité du service et sur la gestion administrative et financière attenante à partir des objectifs fixés par la politique publique.

L'Etat doit être initiateur d'orientations fortes dans le domaine de la protection de l'enfance, porteur d'une philosophie générale et intégrative des règles du droit national et international.

L'Etat est garant du système et de son application avec le souci d'un service équitablement rendu sur le territoire national.

Reste à trouver les moyens pour que la méthode s'adresse au sens et aux objectifs sans que la simplification des normes et des obligations formelles n'emporte le tout.