

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information de la Conférence des présidents sur l'aide sociale à l'enfance

- Audition, ouverte à la presse, de l'Association nationale des directeurs de l'enfance et de la famille (ANDEF) : Mme Chantal Rimbault, présidente, et M. Olivier Hiroux, directeur général adjoint des solidarités humaines des Pyrénées-Atlantiques..... 2
- Présences en réunion 18

Jeudi

16 mai 2019

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 19

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence de
M. Alain Ramadier,**
*Président de la mission
d'information*



Mission d'information de la Conférence des présidents sur l'aide sociale à l'enfance

Jeudi 16 mai 2019

La séance est ouverte à onze heures quarante.

(Présidence de M. Alain Ramadier, président de la mission d'information de la Conférence des présidents)

M. le président Alain Ramadier. Mes chers collègues, nous accueillons Mme Chantal Rimbaud, présidente de l'Association nationale des directeurs de l'enfance et de la famille (ANDEF), et M. Olivier Hiroux, directeur général adjoint des solidarités humaines des Pyrénées-Atlantiques.

Votre association réunit, au sein des conseils départementaux, les directeurs chargés de l'enfance et de la famille. Je rappelle que nous avons auditionné le représentant de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements (ANDAS), une association semblable à la vôtre, qui regroupe des responsables de services sociaux départementaux. Nous avons donc, ce matin, une nouvelle occasion d'évoquer des questions techniques – articulation entre les acteurs, politiques d'agrément, effets de la décentralisation, etc – qui peuvent paraître bien éloignées des situations humaines mais nous nous interrogeons sur les dysfonctionnements de certains dispositifs de l'aide sociale à l'enfance comme sur les bonnes pratiques.

Je vous laisse la parole environ dix minutes avant de passer à la séquence des questions et réponses avec Mme la rapporteure et d'autres collègues qui viendront se joindre à nous.

Mme Chantal Rimbaud, présidente de l'Association nationale des directeurs de l'enfance et de la famille. Au-delà d'être la présidente de cette association que nous avons créée avec quelques collègues, je suis également directrice de l'enfance et de la protection de l'enfance et de la jeunesse du Val-de-Marne.

Je vous présenterai rapidement notre association. Créée en 2015, l'association nationale des directeurs de l'enfance et de la famille est relativement jeune. Nous étions quelques-uns à nous interroger non seulement sur l'organisation, qui était celle, à ce moment-là, de nos services, de nos directions au sein des départements, et sur la mise en œuvre de notre mission. Les préoccupations qui sont les vôtres étaient déjà les nôtres en 2015.

À l'époque, nous nous interrogeons également sur nos fonctions, sur les modalités de leur exercice et les différents métiers sur lesquels nous pouvions faire reposer cette activité dans le cadre d'une collectivité territoriale et d'une collaboration forte avec les autres institutions qui concourent à la protection de l'enfance.

La protection de l'enfance a été confiée aux départements et la place des conseils départementaux a été renforcée depuis la loi de 2007. C'est, en effet, à ce moment-là qu'a été clairement attribué aux conseils départementaux le rôle de chef de file, qui reste toutefois un petit peu flou, de la politique de la protection de l'enfance.

Ces missions présentent des particularités et il nous semblait qu'elles avaient parfois du mal à être prises en compte au sein des organisations décentralisées, responsables de l'ensemble des politiques d'action sociale.

La complexité de la protection de l'enfance ne tient pas uniquement à un accompagnement social préventif ou à un repérage auprès des familles. Elle réside également dans la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs qui nécessitent de renforcer l'approche clinique. Un souhait fort de notre association était de mieux diffuser cette approche clinique auprès des professionnels. Le dernier point portait sur le statut des cadres, de leur formation ainsi que sur la formation des travailleurs sociaux.

Aux côtés de beaucoup d'autres professionnels, nous avons largement participé à toutes les réflexions préalables et ensuite à la feuille de route relative à la mise en œuvre de la loi du 14 mars 2016 que nous qualifions d'ailleurs globalement entre nous de « bonne loi », puisque c'est une loi extrêmement qualitative qui a largement fait évoluer l'approche de la protection de l'enfance. Désormais, protéger un enfant, c'est d'abord se préoccuper de ses besoins et de son développement et non plus, comme cela l'était précédemment, d'accompagner les parents dans la résolution de difficultés. Bien sûr, nous continuons de les accompagner lorsque cela est possible dans la solution des problèmes, mais il s'agit essentiellement de protéger les 2 % d'enfants qui, sur le plan national, font l'objet d'une mesure de protection de l'enfance. Un certain nombre d'entre eux ont connu de très grandes violences intrafamiliales, vécu des traumatismes qui sont à l'origine des difficultés qu'ils présentent. C'est la raison pour laquelle il nous paraît extrêmement important de nous préoccuper d'abord du développement de l'enfant et de ses besoins.

Nous avons également participé à la conférence de consensus qui s'est réunie sur la définition des besoins en protection de l'enfance. Je laisse la parole à mon collègue ; je compléterai mon propos dans un second temps.

M. Olivier Hiroux, directeur général adjoint des solidarités humaines du département des Pyrénées-Atlantiques. Monsieur le président, mesdames, messieurs les parlementaires, nous souhaitons particulièrement appeler votre attention sur la difficulté concernant l'aide sociale à l'enfance, si on ne prend pas en compte les considérations juridiques, sociales, cliniques et techniques, c'est-à-dire les fondamentaux de la mission d'aide sociale à l'enfance. J'y reviendrai à l'occasion du descriptif des deux principes qui caractérisent l'action sociale : le paradigme de l'accompagnement et le paradigme distinctif de l'aide sociale à l'enfance qui est celui de la contrainte. Si l'on ne mesure pas le paradigme de la contrainte, on peut être pris dans des empreintes idéologiques massives, notamment en termes d'organisation territoriale.

Je rappelle en premier lieu que toute loi se doit de rendre effective son application. Ce n'est pas à vous, parlementaires, que j'expliquerai cela, mais il convient de souligner que c'est d'autant plus crucial dans le domaine de la protection de l'enfance. Ainsi que l'a souligné Mme Rimbaud, de belles lois organisent la protection de l'enfance, que ce soit la première des lois de 1989 sur la maltraitance, que ce soit la loi de 2007 ou celle de 2016. Encore faut-il pouvoir les mettre en application en raison de l'obstacle extrêmement prégnant pour les services de l'aide sociale à l'enfance que constitue la libre administration des collectivités territoriales.

Nous nous interrogeons aujourd'hui sur le fondement de la mission de protection de l'enfance à réaliser en équité, à égalité, pour chaque citoyen de la République française. À ce jour, une centaine de politiques de protection de l'enfance sont menées dans autant de départements et en fonction des territoires à l'intérieur du département, à travers des notions conceptuelles plus que de conception – on touche à la vraie vie. À un moment donné, il faudra réinterroger la réalité de ce que vivent aujourd'hui les enfants et les familles qui sont les premiers acteurs de la protection de l'enfance.

L'aide sociale à l'enfance est une vieille dame. Nous avons des acquis d'expérience ; cela fait plus de deux cent cinquante ans que l'on réfléchit aux modalités de travail de la protection de l'enfance, et le corps des inspecteurs de l'aide sociale en France existe depuis les années 1832-1835.

Nous avons donc des références historiques et il serait dommageable de penser que l'on doit toujours innover alors que nous avons des empreintes d'expériences qui sont extrêmement anciennes. Je me référerai à l'histoire de la protection de l'enfance.

La particularité tient au paradigme de la contrainte qui sous-tend le processus décisionnel de l'aide sociale à l'enfance. Je ne parle pas de l'aide ni de l'accompagnement, c'est d'abord et avant tout un diagnostic établi d'après les mauvais traitements faits à l'enfant, les atteintes à son développement intellectuel, physique, social et affectif, mais ce diagnostic est conduit sous contrainte. Or, il n'existe pas d'aide contrainte. Il faut se méfier des concepts qu'on ne peut pas mettre en application. La contrainte impacte inévitablement le processus décisionnel de l'ASE et le processus d'exercice de la responsabilité : la chaîne de responsabilité, la chaîne de commandement.

Pour appliquer une décision, il faut que les ordres soient clairs, établis, inscrits dans un procès connu, y compris de l'usager. Si l'on interroge les enfants qui ont été pris en charge à l'aide sociale à l'enfance, peu d'entre eux savent précisément pourquoi ils ont été placés. Ils se souviennent de la modalité de leur placement, de l'uniforme, de l'éducateur qui est venu le chercher. Pour avoir été, un temps donné, très en lien avec les associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (ADEPAPE), je puis dire que l'on ne se souvient pas du motif de la prise en charge, on se souvient de la personne. Plus que tout autre, l'action est *intuitu personae*. M. Müller, président de l'ADEPAPE, vous dira la même chose. Il s'agit d'impacts traumatiques à ne pas sous-estimer.

La décentralisation engendre beaucoup d'énergie dépensée pour savoir comment est organisé le département voisin ou comment sont organisés les principes directeurs. Aujourd'hui, une loi existe, certes, mais je pose la question de la réalité de l'application de la loi de 2007 qui oblige à définir un projet pour l'enfant (PPE) : on est toujours à côté. Je pose la question de la loi de 2016 sur les médecins de la protection de l'enfance. On les cherche parfois dans les départements. Nous avons de bonnes lois, mais se pose la question de la décentralisation à laquelle vous ne pourrez pas échapper. Les cadres de la protection de l'enfance ? Nous en reparlerons. Peut-on être cadre d'aide sociale à l'enfance à 24 ans avec un master 2 sans aucune expérience de vie alors que ces cadres prennent au quotidien des décisions d'une gravité exceptionnelle, soit de leur propre autorité, soit sous celle de l'autorité judiciaire ? Les décisions qu'ils prennent impactent durablement, mnésiquement des familles, des enfants et des processus générationnels de parenté. C'est un fait que l'on sous-estime

La formation des cadres de l'aide sociale à l'enfance pour mesurer cette gravité est indispensable, il faut la coordonner. Aujourd'hui, nous sommes très soucieux. Mme Rimbaud et moi-même sommes intervenants à l'Institut national spécialisé d'études territoriales (INSET) où sont formés les cadres ASE. Que de solitude, que d'isolement, que d'incompréhension du milieu clinique dans lequel nous évoluons !

La chaîne de commandement est nécessaire qui s'adosse essentiellement à une chaîne de responsabilité. Qui est responsable des actes posés sur la vie d'une famille ?

La chaîne de commandement, la chaîne de responsabilité, le paradigme de la contrainte nous semblent être les caractéristiques majeures d'un bon fonctionnement de l'aide sociale à l'enfance. Sur ce point, nous ne pouvons que regretter la dissolution progressive de l'aide sociale à l'enfance sous l'intitulé générique de « protection de l'enfance ». La mission

d'aide sociale à l'enfance à 250 ans, elle s'est construite à travers une administration d'État et une administration associative. Je rappelle les fondamentaux historiques. Les principaux acteurs de la protection de l'enfance sont issus du milieu caritatif ; l'administration s'est modélisée, a mis en place des procédures au bénéfice des usagers, de leurs droits et de leurs devoirs.

Je repose la question de l'effectivité de la loi de 1984 régissant les usagers et les services à l'aide sociale à l'enfance : le droit d'être accompagné et le droit d'être associé à toute décision.

Les organisations territoriales nous semblent être arrivées à bout de souffle. Soit on pousse jusqu'au bout la logique de la décentralisation en confiant directement au bassin de vie l'intégralité des compétences sociales et médico-sociales, soit l'État réintervient pour garantir l'équité de traitement de tous les citoyens devant cette mission très particulière et complexe qu'est l'aide sociale à l'enfance, en assurant l'effectivité de la loi.

Je pose la question de l'ASE. La protection maternelle et infantile (PMI) a encore une identité, une existence. Mais comme la loi le précise, l'ASE est un service non personnalisé du département. On peut donc en faire un peu ce que l'on veut, au gré des modes d'organisation. En tant qu'ANDEF, nous confirmons le bien-fondé des lois de 2016 et de 2007. Ne produisons pas des lois de manière bureaucratique.

Depuis de nombreuses années, un élément est sous-estimé qui concourt à l'incompréhension des enfants, des familles et des usagers : il s'agit de la notion de personnalisation. L'ASE doit être un service personnalisé, elle a besoin d'une expertise connue et reconnue parce qu'il lui appartient de gérer des données anthropologiques extrêmement complexes. La protection de l'enfance n'est pas la même qu'en Belgique ou en Allemagne en raison de ces vecteurs anthropologiques.

Je laisserai Mme Rimbaud revenir sur les cadres ASE, que l'on appelait « les inspecteurs d'aide sociale à l'enfance » et que les familles ou les professionnels continuent d'appeler ainsi. Seuls les processus bureaucratiques font qu'on les appelle, selon les départements, « délégué territorial », « responsable enfance », « responsable d'équipe pluridisciplinaire », « chef d'unité ». Faites dix kilomètres, changez de département, il vous faudra trois mois pour comprendre comment fonctionne le département voisin qui est chargé d'appliquer la même mesure.

Mme Chantal Rimbaud. Au-delà du propos de mon collègue sur la question de la personnalisation, qui pourrait être une piste d'amélioration du fonctionnement et d'une meilleure reconnaissance de ce service qui aujourd'hui n'existe pas, ce que l'on peut dire de notre place, c'est que l'on assiste parfois à une forme de dissolution de ce service qui alors disparaît, dont les responsabilités sont mal fondées et dont on ne perçoit plus très bien le sens ni le périmètre d'action. Des directions de l'aide sociale à l'enfance ont même été supprimées dans certaines collectivités.

Nous constatons par ailleurs une inadaptation de la formation des éducateurs spécialisés pour les préparer à ces métiers. À la suite de différentes enquêtes, je me suis récemment préoccupée de cette question. Les formations d'éducateurs spécialisés reposent sur des écoles. Comme toutes les formations de travailleur social, la formation n'est pas universitaire. Dans la plupart des écoles aujourd'hui, la protection de l'enfance fait l'objet de moins de huit jours de formation tout au long des trois années de cursus. Les départements et les associations, tous les employeurs potentiels d'éducateurs spécialisés, se retrouvent face à des professionnels qui méconnaissent totalement les problématiques familiales et les difficultés rencontrées par les familles. Ces professionnels sont totalement déstabilisés par une

partie des jeunes qui aujourd'hui vont extrêmement mal lors de leur prise en charge. Tel est le constat que nous partageons : un certain nombre de jeunes ont vécu des traumatismes, parfois de manière durable, en raison du maintien dans la famille et du maintien du lien. Quand ils arrivent à l'aide sociale, leur développement a subi bien des dégâts, si je peux employer ce terme. Ils rencontrent de très nombreuses difficultés alors que les éducateurs ne sont pas formés à la compréhension de la clinique du traumatisme ni à celle des problèmes de ces jeunes et ne sont donc pas en mesure de les prendre en charge, ce qui provoque parfois des situations catastrophiques dans les établissements et dans les prises en charge institutionnelles.

La formation initiale des équipes éducatives est donc souvent défailante. Les employeurs expriment la nécessité – en tout cas c'est l'axe sur lequel je travaille – de former les professionnels quand ils arrivent dans les départements. Non seulement nous sommes confrontés à des professionnels insuffisamment formés, mais la majorité des départements connaît de grandes difficultés en cas de vacances des postes ; ils n'arrivent plus à recruter d'éducateurs spécialisés.

Le second point sur lequel je voudrais appeler votre attention va de pair avec la question de la clinique de la protection de l'enfance, voire avec la définition de la protection de l'enfance : parler des besoins de l'enfant et de développement de l'enfant signifie que cette politique a des caractéristiques de santé publique.

Des études et des recherches ont été entreprises sur cette question, mais les médecins sont en nombre insuffisant au sein des directions pour conduire ces politiques et les travailler en lien avec les services de PMI, les centres hospitaliers et le secteur médical libéral. En outre, la question des bilans de santé et de l'accompagnement des enfants au sein des équipes est insuffisamment prise en compte.

Un programme de santé nous paraît s'imposer en lien avec ce qui se fait, par exemple, au sein de la protection maternelle infantile pour les plus jeunes enfants.

Le troisième point sur lequel, me semble-t-il, les lois de décentralisation ne sont peut-être pas allées assez loin réside dans le contrôle et la qualité de la prise en charge par le département. Le département doit travailler en lien avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse sur les questions d'habilitation et de tarification. Aujourd'hui, ces services ne disposent plus des professionnels et des personnels nécessaires pour mener ce travail de contrôle qualitatif et de tarification. Par ailleurs, les lois de décentralisation sont incomplètes sur les compétences dévolues au président du conseil départemental en ce domaine. En effet, lorsque nous prononçons des injonctions, par exemple, aux directeurs de structures parce que nous avons dressé un constat de difficultés rencontrées au sein de leur établissement, la fermeture, si elle s'avère nécessaire, doit être décidée par le préfet. Sans doute s'agit-il d'une décision particulièrement grave, mais on peut se retrouver dans des situations d'injonction extrêmement inconfortables qui nécessitent de faire appel à une autre autorité. Cette loi de décentralisation est restée au milieu du gué s'agissant des questions de contrôle et de tarification, alors que les services de l'État ne disposent plus des professionnels nécessaires. C'est ainsi que nous les sollicitons et qu'ils nous répondent que nous avons fait le travail et qu'ils n'iront pas au-delà. Nous sommes donc aujourd'hui dans une situation extrêmement inconfortable. Nos attentes vis-à-vis du conseil départemental sur le contrôle des établissements qui accueillent des enfants sont légitimes, mais toutes les compétences, en ce domaine, n'ont pas été dévolues au président du conseil départemental.

Je souhaiterais également évoquer le statut particulier des directeurs des foyers de l'enfance. Dans la mesure où ils sont rattachés à la fonction publique hospitalière, les professionnels ne dépendent pas du conseil départemental alors même que les enfants lui sont confiés et alors que c'est bien nous qui assurons l'ensemble des besoins de ces équipements,

qui les construisons, les rénovons, les finançons, qui assumons l'ensemble des charges de personnel et la rémunération de ces fonctionnaires qui, en raison de ce rattachement à la fonction publique hospitalière, sont notés par une autre administration qui ne travaille jamais avec eux. Il s'agit d'une incongruité dans le paysage. À cet égard, depuis plusieurs années, des parlementaires posent des questions écrites au Gouvernement. Or, nous ne constatons aucune évolution de statut.

Le dernier point sur lequel je voudrais appeler votre attention est celui du pilotage et de la gouvernance de cette politique publique. Là encore, c'est une question que nous soulevons depuis des années dans le cadre de l'association nationale des directeurs. Vous l'aurez compris, nous ne remettons pas en cause la décentralisation de cette politique publique mais nous nous interrogeons sur la place des services de l'État et sur la gouvernance nationale de cette politique.

La loi de 2016 a tenté de résoudre cette question en créant le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE). Ce conseil national, où siège M. Hiroux au titre de l'association, prend un certain nombre de recommandations qui sont transmises au Premier ministre. Personne ne sait ce qu'elles deviennent ensuite. Le Premier ministre reçoit un rapport annuel, dont nous ignorons la destinée. Les recommandations comme le rapport annuel sont des documents extrêmement mal diffusés.

À côté de cela, l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) remet un rapport annuel, de même que le défenseur des droits et un certain nombre d'autres institutions qui réfléchissent à la question. Des services de la direction générale de la cohésion sociale (DGPS) travaillent sur cette question, ainsi que la direction nationale de la protection judiciaire de la jeunesse, auquel le ministère de la justice a confié cette mission. Je vous vois sourire : en effet, nous avons du mal nous-mêmes à nous y retrouver pour savoir qui gouverne cette politique au niveau national. Quand la France présente devant les instances internationales, ainsi qu'elle l'a fait encore récemment, les résultats de son engagement à la convention internationale des droits de l'enfant, il n'est pas étonnant qu'elle ne reçoive pas un large satisfecit. Dans la mesure où il s'agit d'une politique décentralisée, personne n'arrive à assurer un pilotage et une vision partagée.

Nous allons produire des recommandations dans un autre cadre. Ainsi que vous le savez, au-delà de votre mission, des groupes de travail sont organisés, une inspection générale s'intéresse aux questions de protection de l'enfance. Un organisme est reconnu par tout le monde : il s'agit de l'ONPE, organisme paritaire associant l'État et les départements et auquel les associations peuvent adhérer. Simplifier le système et regrouper au sein de cet organisme ces différentes instances offrirait une lisibilité du pilotage qui permettrait aux départements de s'en saisir car le flou actuel de la gouvernance nationale ne permet pas aux collectivités décentralisées d'avoir des repères suffisants sur ce qu'il y a lieu ou non de faire.

Lorsque l'on travaille, comme c'est mon cas, dans un département francilien qui dispose de ressources, on peut trouver des repères, faire de la recherche, y participer, et c'est d'ailleurs ce que nous avons fait dans le Val-de-Marne. Mais pour d'autres départements, il est difficile et compliqué de s'y retrouver. Le partage entre les départements est également nécessaire. Il ne s'agit pas pour certains de décréter les bonnes pratiques, il s'agit de partager. On a parfois l'impression qu'on réinvente l'eau chaude, si je puis me permettre, tous les matins. Nos amis québécois parlent « d'inventer le bouton à quatre trous ». On réinvente donc le système tous les jours alors que des repères, des recommandations existent. Par exemple, l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), avant d'être intégrée au sein de la Haute Autorité de santé (HAS), faisait des recommandations, très méconnues, sur la bientraitance dans les établissements.

Nous avons travaillé avec des départements sur un référentiel portant sur l'évaluation. Pour des raisons qui me paraissent incompréhensibles, ce référentiel n'arrive pas à devenir le référentiel national alors que plus de vingt départements l'ont déjà adopté et ont formé des professionnels.

En conclusion de mon propos, je dirai que les difficultés qui sont constatées par la protection de l'enfance, les maltraitances et les violences subies par les enfants au cours de la petite enfance sont souvent à l'origine des difficultés qu'ils rencontrent, y compris à l'âge adulte. Je rappelle cette statistique, souvent extrêmement mal comprise, selon laquelle un quart des sans-domicile fixe (SDF) seraient d'anciens enfants de la protection de l'enfance. Il y a de multiples raisons à cela et il ne faut pas y voir uniquement un lien de cause à effet.

En cas de prise en charge physique, la protection de l'enfance distend les liens familiaux qui sont des repères auxquels nous nous rattachons tous lorsque nous sommes en difficulté dans la vie. L'aide sociale à l'enfance n'est pas seule responsable d'un certain nombre de difficultés de jeunes devenus adultes. Leur développement a été perturbé, mais on peut sans doute largement améliorer le système si on partage davantage la connaissance de ces publics particuliers, très différents des autres publics qui s'adressent à l'action sociale. Il faut cesser de confondre cette politique avec une politique d'action sociale, car si elle en revêt certaines des caractéristiques, pour d'autres, elle ne peut pas être amalgamée à une politique d'action sociale et être gérée de la même manière.

M. Olivier Hiroux. Au Québec, la protection de l'enfance est une loi de police. C'est vrai aussi au niveau de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), les lois de police étant rendues nécessaires dans toute organisation sociale. Cela rend les choses spécifiques. À l'ANDEF, nous sommes de vieux directeurs, de vieux inspecteurs ASE. Nous partageons des dizaines d'années d'expérience. La spécificité est liée à la contrainte et aux mauvais traitements qui ont des conséquences sur le développement des enfants et que l'on sous-estime beaucoup. On a fondu la loi de police, la loi d'exception à l'action sociale. Je me réfère à la thèse de Flore Capelier sur la protection de l'enfance. Dans les années 1970, nous avons assisté à un glissement de l'action sociale, qui a pris en compte, entre autres, les items de parentalité, mais à la base, c'est une atteinte à la liberté familiale, qu'elle soit de nature administrative ou judiciaire, quoi qu'il en soit, on va chercher la chair de la chair. Des acteurs de la protection de l'enfance supportent des charges émotionnelles lourdes, très délicates à gérer par les décideurs, notamment par les inspecteurs ASE ou même par le juge des enfants. Il ne faut pas déconsidérer la situation en la diluant dans une action sociale d'accompagnement et d'aide qui, certes, est le niveau de droit commun d'aide aux familles.

Bien sûr, l'ASE doit être saisie à titre d'exception. Le chiffre de 350 000 enfants suivis ou confiés à l'ASE est énorme ; il est quasiment équivalent à celui que connaissent certains pays européens de l'Est. Si nous comparons à l'échelon européen, notre taux d'intervention est assez élevé. L'ASE dépense beaucoup d'énergie pour arriver à des trajectoires résilientes chez ces enfants, et cela fonctionne. Preuve en est l'aspect transgénérationnel : seuls 6 % ou 8 % des enfants confiés à l'ASE devenus parents ont à faire face à une prise en charge de l'aide sociale à l'enfance de leurs enfants. La matière est donc très particulière, il faut éviter de l'abîmer par des organisations qui ne sont pas facilitantes. Nous avons besoin d'une gouvernance scientifique. Sortons du psycho-social des années 1970, entrons dans les neurosciences du XXI^e siècle !

Mme Perrine Goulet, rapporteure. Merci beaucoup. Vous avez déjà répondu à nombre des questions que je prévoyais de vous poser.

Je souhaiterais des précisions sur la notion de contrôle des établissements et que vous déterminiez ce que nous devrions mettre en place. Nous avons tous présents à l'esprit les

chiffres qui démontrent la faiblesse du contrôle. Quelle organisation retenir ? Doit-elle rester départementale ou plutôt prendre une forme régaliennne ?

Vous avez parlé des services personnalisés et non personnalisés. J'avoue mon inculture à ce sujet. Aussi aimerais-je des précisions.

Outre les phénomènes financiers, comment endiguer les disparités entre départements ?

Mme Chantal Rimbaud. Aujourd'hui, le code de l'action sociale et des familles indique clairement que le président du conseil départemental est autorisé de contrôle des établissements qu'il finance, qu'il tarifie et qu'il a autorisés.

Les textes sont flous et sans doute une clarification est-elle nécessaire. Avant la décentralisation, les choses étaient simples, l'État habilitait les services, les tarifait, les contrôlait. Une autorisation du président du conseil départemental a été ajoutée, l'habilitation étant accordée par les services de l'État. Mais il se trouve que la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) n'a pas les moyens d'exercer une habilitation pour l'ensemble des services et des établissements. C'est ainsi que des établissements sont habilités par le préfet. Nous montons le dossier d'habilitation que le préfet se contente de signer. Nous lui présentons une note pour expliquer pourquoi il doit signer puisque les services de la PJJ ne sont plus présents. Par ailleurs, on autorise des établissements à accueillir des enfants, ce que ne peut faire un établissement s'il n'y est pas autorisé, s'il ne remplit pas certains critères relatifs aux enfants, au personnel, etc., et s'il n'est pas financé, car qui dit autorisation dit engagement par le département de le financer.

Cependant, bien que le président du conseil départemental, par l'intermédiaire de ses services, puisse procéder à des contrôles dans les établissements, les textes sont peu précis sur ce point – dans une moindre mesure s'agissant des services de l'État. En outre, les départements ont souvent développé insuffisamment ces services de contrôle. Je travaille dans un département où la question a été étudiée mais il n'en va pas ainsi dans d'autres départements. Des obligations devraient sans doute être imposées au président du conseil départemental. Il faut aller jusqu'au bout de la logique : si nous délivrons l'autorisation, cela signifie que nous sommes en capacité de la retirer et de fermer l'établissement, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Nous devons la demander au préfet.

Pour avoir été confrontée récemment à la question, l'association a fait valoir que cela avait un impact sur l'emploi mais la question n'est pas celle-là, elle porte sur la qualité de la prise en charge offerte aux enfants : le nombre de professionnels présents est-il suffisant ? Dans le cas que j'évoque, les enfants faisaient l'objet de sévices. Il convient de déterminer si l'établissement est bien traitant tel que défini dans nos représentations collectives, mais aussi par la collectivité qui doit s'assurer que l'établissement est apte à accueillir des enfants confiés le plus souvent par l'autorité judiciaire à l'ASE.

À l'heure actuelle, les règles sont complexes, floues et mal établies. Par exemple, on pourra faire une injonction à un directeur d'établissement ou d'association afin de remédier à un certain nombre de difficultés. Si au terme de trois mois, il n'y a pas remédié, on peut soit demander la fermeture au préfet, soit désigner un administrateur provisoire. Ce sont là des questions extrêmement compliquées dans leur mise en œuvre. C'est pourquoi il arrive que les départements soient un peu frileux sur la question du contrôle. Je pense donc qu'il faut soit renforcer les textes, soit signifier clairement que le contrôle relève de la compétence du préfet et que le préfet dispose, dans ses services, des moyens pour agir.

M. Olivier Hiroux. Je compléterai en quelques mots le propos de Mme Rimbaud sur les inspections dans les établissements. Il ne faut pas sous-estimer le poids des élus locaux

dans la question du contrôle des établissements. Il s'agit d'une structure, d'une association, de personnels salariés, autrement dit d'enjeux qui parfois dépassent les fondamentaux de la protection de l'enfance – si je peux m'autoriser cette franchise de mes propos.

S'agissant du service non personnalisé, l'article 221 du code de l'action sociale et des familles précise que l'ASE est un service non personnalisé du département. Dans l'interprétation juridique restrictive, cela signifie qu'il n'a pas de personnalité morale propre, ce qui est une bonne chose. La difficulté c'est qu'elle a été interprétée de manière extensive ; c'est ainsi que l'on aboutit à des organisations territoriales où l'intitulé d'aide sociale à l'enfance a disparu. Une dichotomie transparait entre la mission d'aide sociale à l'enfance et le service d'aide sociale à l'enfance.

Je travaille dans le département des Pyrénées-Atlantiques où le service d'aide sociale à l'enfance, les professionnels, les familles parlent de l'ASE, mais l'organisation territoriale a effacé toute notion d'aide sociale à l'enfance au bénéfice d'un développement social général. On assiste à la dilution des spécificités de chaque service, le tout étant dans tout, si ce n'est que quand tout est dans tout, on ne fait pas grand-chose pour les familles.

La question de la personnalisation ne suppose peut-être pas d'induire une personnalité juridique dans la mesure où il s'agit de la compétence du département – en l'état actuel des choses, la compétence publique est affectée à la mission d'aide à l'enfance – mais de marquer la nécessité d'un service dédié à une mission aussi complexe, un service d'aide sociale à l'enfance fondé sur une chaîne de commandement et de responsabilité claire, avec des travailleurs médico-sociaux, des médecins d'aide sociale à l'enfance, des inspecteurs d'aide sociale à l'enfance, un directeur d'aide sociale à l'enfance.

Le terme de famille est générique ; il ne traduit jamais l'expertise nécessaire à la mission de l'aide sociale à l'enfance. Mes propos peuvent sembler conceptuels, intellectualisés, mais ils révèlent ce nous vivons. Interrogez les familles dont l'enfant est placé. Quand elles vont voir la personne décisionnaire, elles rencontrent l'inspecteur ASE, elle ne l'appelle pas « attaché territorial en charge de la politique de l'enfance ». Lorsque la famille reçoit une convocation signée par le délégué territorial, elle ne sait pas bien de qui il s'agit ; en revanche, elle comprend qui est la personne qui lui explique que le juge des enfants a pris une décision et qu'il a transmis un signalement.

On a voulu séparer cette référence historique, peut-être à juste titre, je ne suis pas nostalgique de la DDASS ; néanmoins, on sent bien que, en filigrane, se pose la question de la gouvernance fondée sur la reconnaissance d'une expertise propre à une mission très particulière. Ce n'est pas pour rien que les pays anglo-saxons ont une administration séparée. Ce n'est pas pour rien que le Québec a évolué vers un modèle organisationnel reposant sur un directeur jeunesse et des conseillers jeunesse dans une administration que l'on appelait « les centres jeunesse ». Il a également fait le lien avec les universités. Voilà un point fort du Québec. Si on parle d'enjeux, on peut interroger : à quand la jonction entre protection de l'enfance et aide sociale à l'enfance et centres universitaires ? Jusqu'à il y a une dizaine d'années, les chercheurs en protection de l'enfance étaient rares. Nous avons beaucoup de langage en protection de l'enfance, mais peu d'études, peu de littérature scientifique.

J'ai eu la chance de commencer ma carrière comme inspecteur de l'aide sociale à l'enfance à Saint-Étienne, à l'intersecteur psychiatrique du docteur Berger qui s'est consacré aux premières approches objectivant les conséquences de ce champ disciplinaire propre. C'est pourquoi nous disposons aujourd'hui du formidable outil qu'est l'ONPE, de revues de littérature, de méta-analyses, un ensemble d'éléments qui fondent un socle de références et de modèles théoriques intéressants. Faisons de l'ONPE une première étape de la gouvernance nationale. Je le redis, la protection de l'enfance s'applique à chaque citoyen de ce pays. Il n'y

a aucune raison que les choses se passent différemment dans le Béarn, en Bretagne ou à Paris. Il y va de l'équité du service public, qu'on l'appelle police civile ou police sociale. Le contrôle social n'est pas un gros mot, il existe des incapacités et des inhabiletés parentales, comme disent les Québécois. Le diagnostic doit être approfondi car utiliser l'outil du placement alors qu'il n'est pas obligatoire est toujours un drame. Le placement est un outil comme un autre, mais il reste un outil d'une extrême gravité. On n'opère pas un placement comment on soigne un rhume. Je fais souvent un parallèle médical : on ne traite pas une personne atteinte d'un cancer par quinze médecins traitants. On a besoin d'un oncologue. On ne traite pas un placement familial en recrutant des assistantes sociales de secteur. Je suis un peu caricatural, vous m'en excuserez. J'exprime la passion qui m'habite depuis plus de vingt ans.

Vous nous avez interrogés sur la façon d'endiguer les disparités départementales. Mme Chantal Rimbaud l'a expliqué, il faut impérativement réfléchir à la gouvernance nationale. Éliminer les disparités, c'est accepter l'idée que la politique de protection de l'enfance soit une politique publique nationale, aux normes nationales, et que la puissance publique – peu importe que ce soit le département, la communauté d'agglomération, la communauté de district –, la puissance publique, disais-je, chargée de la mettre en œuvre et qui accomplit cette mission extrêmement grave et complexe accepte d'appliquer les normes définies par un corpus national. Aujourd'hui, c'est probablement la question qui taraude les professionnels de la protection de l'enfance et qui génère aussi des défections. Aujourd'hui recruter un inspecteur d'aide sociale à l'enfance pose difficulté. En moyenne, un inspecteur est âgé de 24 ans et vient d'obtenir son master 2. Posons-nous la question : comment se fait-il qu'une matière aussi noble, aussi historiquement chargée, ait autant de difficultés à recruter en son sein des travailleurs sociaux, des inspecteurs ASE ou des directeurs ?

Une étude de 2012-2013 publiée par l'INSET d'Angers faisait état des difficultés d'être inspecteur ASE. Ce même rapport rappelait que l'« espérance de vie » d'un cadre territorial chargé de la protection de l'enfance est de deux ans et demi. Le *turnover* est étonnant. Le sociologue des organisations, Michel Crozier, vous aurait dit que des jeux d'acteurs rendent impossibles la récurrence de cette fonction.

Mme Chantal Rimbaud. Nous n'avons pas abordé la complexité de cette politique publique liée en partie au fait que nous sommes tous « les enfants de » et le plus souvent « les parents de ». Une telle question ne peut laisser personne indifférent. Cette question de la protection de l'enfance, de la violence faite aux enfants, des difficultés familiales fait écho en chacun d'entre nous. Nous avons tous une représentation du rôle de parent.

Cette politique publique s'applique à différents niveaux. Parfois il s'agit d'apporter de l'aide et du soutien à un parent qui est momentanément en difficulté, à d'autres occasions, il s'agit de disparentalité, de personnes qui ne sauront jamais être parents, qui ne sauront jamais élever un enfant ou qui ne peuvent pas le faire parce qu'elles sont elles-mêmes porteuses d'un handicap ou d'une difficulté. C'est extrêmement difficile à accepter.

J'ai travaillé, sur le plan de la recherche, avec l'association Agir tous pour la dignité (ATD Quart-Monde). J'ai été très intéressée par ce travail. Des personnes ont peu de chose, mais ils ont leurs enfants. On touche là à quelque chose d'extrêmement sensible et de profond en chacun d'entre nous. Sans doute, à certains moments, est-il assez tentant pour les organisations de gommer cette politique publique extrêmement complexe, les collectivités locales étant mises dans la situation d'appliquer, dans 80 % des cas, des mesures qui s'imposent à elles. La posture est par conséquent assez particulière. Parfois, tout cela peut paraître incompréhensible.

J'entendais hier, à l'occasion d'une réunion au niveau d'un ministère, un élu déclarer que ce n'est pas sur cette politique-là qu'un homme politique peut se faire élire, parce qu'elle est méconnue, assez peu comprise et que, au surplus, elle touche au cœur de l'affectivité de chacun d'entre nous. Dès lors, la tentation peut être forte, y compris pour les organisations, pas toujours de façon très consciente d'ailleurs, de gommer cette politique publique. Plus on la gomme, plus on est en difficulté pour la mettre en œuvre. La loi n'est pas remise en cause, nous semble-t-il, si ce n'est sa mise en œuvre et la difficulté à disposer de professionnels compétents pour la mettre en œuvre. Quel que soit le niveau, la difficulté est de plus en plus grande de recruter des éducateurs ou des décideurs puisqu'une délégation est donnée pour les fonctions de direction. Certains départements peuvent mettre jusqu'à 18 mois ou deux ans avant de pourvoir à des fonctions vacantes.

La question de la représentation et de l'idéologie a été au centre de cette politique. Depuis quatre ou cinq ans, notre association tire la sonnette d'alarme pour alerter sur l'inadaptation de certaines organisations. Qui pourrait penser que le directeur des routes n'ait pas sous son autorité le personnel qui procède aux travaux de voirie ? C'est pourtant ce qui se produit parfois pour les organisations où nous travaillons, c'est-à-dire que les professionnels qui mettent en place cette politique publique ne sont pas sous la responsabilité du directeur mais sous celle d'une autre direction, voire les directions disparaissent dans les départements. Tout est territorialisé. Nous sommes, bien sûr, très favorables à la territorialisation s'agissant d'un service de proximité qui s'adresse à la population mais elle ne peut tout régir, ni tout expliquer. C'est ainsi que, à l'extrême, des territorialisations ne permettent pas de résoudre les difficultés de disparentalité que rencontrent les parents. Un autre niveau et une autre expertise sont nécessaires pour prendre en charge de telles situations.

M. Olivier Hiroux. Et cela sans sous-estimer le besoin de l'approche locale, de l'approche globale des enfants. Il ne faut pas confondre les liaisons opérationnelles et les liaisons institutionnelles, il faut maintenir ce que nous nous appelons la chaîne de responsabilité. Encore une fois, il ne s'agit pas d'une nostalgie de jeu d'acteurs. Nous avons besoin d'une approche du réel. Une décision judiciaire d'une ordonnance de placement provisoire nécessite à 16 heures 45 ou à 17 heures de mobiliser du personnel pour aller chercher l'enfant et, si possible, en se dispensant d'un équipage de police parce que la trace mnésique qu'elle engendre restera marquée de manière indélébile chez l'enfant. Il faut donc que le processus soit clair, établi, lisible. Vous évoquiez la question des disparités territoriales, c'est la même chose, il faut de la clarté, de la lisibilité et de la structuration.

Mme Delphine Bagarry. Vous avez indiqué que les lois étaient bien faites, que la décentralisation l'était moins. Vous n'avez pas parlé de la suppression de la clause générale de compétence pour les départements. Cela a-t-il permis, selon vous, de recentrer les politiques et d'octroyer plus de moyens au département en faveur de la protection de l'enfance ? Je le dis en souriant mais je voulais savoir si vous aviez une vision d'ensemble sur cette question.

Par ailleurs, le fichier d'aide à l'évaluation de la minorité des mineurs non accompagnés (MNA) est-il opérationnel ? Quelles sont vos relations avec les préfetures, avez-vous plus souvent recours à elles ? De façon générale, quelles sont vos relations avec les services de l'État ? Auriez-vous souhaité plus d'autonomie vis-à-vis de l'État ? Je ne comprends pas trop, en fait, si vous souhaitez un lissage. Un lissage pourrait faire perdre la possibilité d'expérimentation aux départements. Vous parliez des élus locaux qui, effectivement, de temps en temps, interviennent dans l'ouverture ou la fermeture d'une structure. Je pense que les élus votent le budget et impulsent la politique de l'enfance dans les départements.

Mme Chantal Rimbaud. Mon collègue répondra pour ce qui le concerne ; personnellement, je n'ai pas vu de différences liées à la suppression de la clause générale de compétence. Cela dit, je travaille dans un département où la protection de l'enfance occupe une place reconnue et dispose de moyens subséquents.

Quant au fichier, il n'est actuellement pas opérationnel ni mis en œuvre dans la plupart des départements. On ne peut donc rien en dire pour le moment.

M. Olivier Hiroux. S'agissant de la clause de compétence, nous n'avons pas assisté à des évolutions relatives à la protection de l'enfance. La réduction liée à cette clause a rarement conduit au transfert de crédits vers les politiques sociales. Par ailleurs, quoi qu'on en dise, cette politique publique reste toujours un petit peu à l'écart. Depuis la décentralisation, la tension reste permanente, même si elle a été gommée pendant une vingtaine d'années parce qu'il y avait de l'argent. Le passage de la DDASS au département a été plutôt positif, en ce qu'il a engendré nombre d'investissements : on a pu rénover les foyers, on a pu recruter, on a pu faire plein de choses, mais cette départementalisation a gommé le contenu essentiel de la protection de l'enfance. Personne n'a de recette miracle, mais une question n'est pas résolue concernant la spécificité de l'aide sociale à l'enfance dans cette décentralisation.

Nous pouvons dire que nous avons des relations plutôt positives avec les services de l'État. Le lien est intéressant avec les services d'autorité judiciaire, même s'il peut y avoir, là aussi, des jeux d'acteurs – il faut être transparent. Mais je dis toujours que l'ASE est le premier outil de la déclinaison judiciaire. Il ne faut pas oublier que la particularité de l'ASE consiste, pour 90 % de son activité, à mettre à exécution des décisions judiciaires, ce qui n'a rien à voir avec une politique sociale. Une mission régaliennne s'identifie à partir du moment où l'on exécute une décision judiciaire, d'où sa place dans le département qui est complexe.

Quant aux préfetures, tout dépend des moyens qui leur sont attribués.

Le fichier n'est pas opérationnel. Dans le département des Pyrénées-Atlantiques, nous sommes confrontés à la filière des mineurs non accompagnés (MNA). Nous sommes en cours de protocolisation. Aujourd'hui, le fichier n'est pas en œuvre dans la mesure où le logiciel n'est pas encore arrivé sur les territoires préfectoraux.

Vous disiez avoir une difficulté de compréhension quant à notre positionnement. L'échelle départementale est la bonne échelle. Par contre, la collectivité publique départementale doit-elle être la représentation de la puissance publique ? Nous posons la question. Mais l'échelle départementale, inexorablement, est la bonne, parce qu'elle permet de jongler entre les établissements, entre les familles d'accueil, entre les populations et entre les professionnels. Nous constatons d'ailleurs les très grandes difficultés que rencontre la région lyonnaise suite à la métropolisation.

L'échelle départementale est bonne. Pour le reste, il ne nous appartient pas de questionner l'organisation administrative de l'État et des collectivités locales. Cela dit, on peut se poser la question au regard des autres systèmes européens afin de déterminer si elle est la plus adéquate. Cela n'empêche pas les liaisons entre l'action sociale, le service social, la PMI. Ce n'est pas parce que le service de PMI relève fortement du code de la santé publique à l'intérieur des départements que cela empêche l'approche globale. En revanche, pour l'ASE, la situation est différente.

M. le président Alain Ramadier. Au cours de l'audition qui a précédé, on nous a parlé de la grande solitude des juges des enfants. Comment dialoguez-vous avec eux ?

Mme Chantal Rimbaud. C'est très variable. Cela se passe très bien dans le département où je travaille – c'est ce que disent aussi nos collègues. La collaboration avec les juges des enfants peut être très bonne. Et puis il peut y avoir des situations un peu plus figées.

Dans la mesure où nous mettons en œuvre des décisions que les juges des enfants sont amenés à prendre individuellement, il nous paraît indispensable de partager avec eux la vision globale de l'évolution de la politique publique et des publics accueillis sur le département. Le plus souvent, les tribunaux pour enfants ou le parquet des mineurs sont extrêmement démunis sur le plan des statistiques et de la vision globale. Ils ne disposent pas des outils dont nous disposons, notamment des logiciels métiers qui nous permettent d'avoir une vision et une appréhension des évolutions de la population que nous accueillons et des problématiques que nous avons à traiter dans le département. La qualité de dialogue qui doit présider à nos relations nous paraît indispensable afin qu'elles ne reposent pas uniquement sur le principe « je décide et vous faites. » C'est la pire des postures, mais il arrive parfois que nous y soyons confrontés.

Votre question me permet d'aborder l'institution judiciaire et la complexité de la situation. D'un côté nous avons une institution judiciaire indépendante, de l'autre, une collectivité décentralisée à laquelle la loi confie une certaine autonomie, mais à qui s'impose la mise en œuvre des décisions de justice. On voit bien la complexité du système. La collectivité doit travailler avec toutes les autres institutions, entre autres, du domaine de la santé qui regroupe le secteur hospitalier, les centres médico-pédagogiques (CMP), l'institution scolaire. La protection de l'enfance est une politique de travail en réseau.

Nous ne pouvons pas mettre en œuvre les décisions sans nous appuyer sur différents partenaires, y compris le secteur associatif avec lequel nous avons développé une qualité de travail pour rendre les choses possibles au-delà du contrôle et de la tarification. On voit bien que la place du département est compliquée et que les bonnes relations entre les institutions sont nécessaires. Une analyse géostratégique et systémique de la protection de l'enfance mettrait en avant sa complexité de fonctionnement.

Nous avons tout intérêt à développer avec les magistrats des relations de bonne qualité et à partager la vision de l'évolution de la protection de l'enfance sur le département, ce dans le cadre de l'Observatoire ou en dehors, y compris à l'examen des situations individuelles. Quant à prendre une décision et à s'assurer de l'effectivité de sa mise en œuvre, c'est autre chose. Nous sommes, pour ce qui nous concerne, plutôt dans la mise en œuvre. Parfois, des décisions tout à fait compréhensibles au tribunal s'avèrent bien plus compliquées à mettre en œuvre. En effet, il arrive que les familles n'adhèrent qu'en façade à une décision, dont l'application rend indispensable un travail de grande proximité ; il nécessite que chacun, nous y compris, accepte de faire un pas vers l'autre, faute de quoi les problèmes restent irrésolus.

Mme Sandrine Mörch. Vous avez parlé de l'absence de travail en réseau. Est-il si complexe à organiser autour de l'enfant ? Tout le monde se plaint : le département se plaint de ne pas pouvoir travailler avec l'agence régionale de santé (ARS)... C'est simpliste comme question aussi, mais cela me semble être le b.a-ba.

Mme Chantal Rimbaud. La question n'est pas simpliste, nous touchons au cœur de la complexité de la mise en œuvre, chacun répondant à ses propres logiques institutionnelles. Nous ne pouvons travailler ensemble que si nous acceptons à certains moments de faire un pas vers l'autre dans la compréhension mutuelle de la culture de l'autre, à la fois pour résoudre les situations individuelles et pour développer des projets. Par exemple, dans le département de l'Essonne, nous venons de mettre en place une unité mobile d'accompagnement des adolescents en très grande difficulté, en lien avec l'hôpital

intercommunal et la maison des adolescents. Je prends cet exemple parce que c'est une orientation du schéma à laquelle je tenais beaucoup. Dans la mesure où je vais quitter mes fonctions dans quelques semaines, je voulais la mettre en œuvre avant de partir. Eh bien, nous avons dû persuader l'ARS de la nécessité de ce travail en commun et la convaincre que l'offre de service des centres médicopsychologiques (CMP) ne correspondait pas du tout à la difficulté que nous rencontrions. Un CMP travaille sur le principe de l'égalité. La liste d'attente du CMP est telle que la prise en charge est effective au septième mois. Or, des enfants sont en crise. S'il faut attendre sept mois, imaginez ce qui se passe entre-temps ! Il a donc fallu que nous expliquions à l'ARS pourquoi le CMP, qui est un lieu très intéressant pour la majorité des enfants par ses modes de travail et ses repères sur le plan de l'intervention, ne correspond pas aux besoins de la protection de l'enfance.

Nous avons besoin d'autre chose. L'unité mobile se déplace au domicile des familles et dans les établissements en cas de situation de crise et de difficultés avec les enfants, elle travaille avec le secteur hospitalier pour obtenir des hospitalisations rapides, elle peut mettre en place un traitement dans le cadre de l'urgence, elle peut s'assurer également qu'un enfant n'est pas porteur d'une pathologie psychiatrique qui expliquerait son comportement. C'est l'exemple même de l'organisation d'un travail en réseau qui nous a réclamé 18 mois-2 ans pour aboutir à un partenariat. Nous-mêmes avons consenti un effort, en finançant à 50 % sept unités mobiles que l'ARS finance à parité, les unités s'appuyant sur les ressources hospitalières et de la Maison de l'adolescent. Il s'agit bien là d'un travail en réseau. Le projet a été rendu possible, parce que nous avons été volontaires et que le département disposait des ressources nécessaires. À chaque fois, il faut remettre en question ce travail au réseau.

Nous avons également entrepris un travail avec les services d'aide en milieu ouvert (AMO). M. Hiroux pourrait vous exposer les travaux qu'il a entrepris pour sa part. La nécessité du travail en réseau ne se décrète pas par la loi. C'est bien localement qu'il faut le tisser, à un échelon départemental ou territorial suffisant afin qu'il soit bénéfique et irrigue l'ensemble du territoire. La question ne peut pas être traitée en décrétant qu'il faut un référent par secteur. Elle n'a pas de sens faute de ressources, faute de moyens humains et parfois faute de pertinence en raison du nombre insuffisant de dossiers.

Il s'agit donc d'une évaluation de la situation à partager avec nos partenaires et du type de prise en charge souhaité, des problématiques auxquelles nous voulons répondre et de la façon de travailler en lien avec les CMP afin qu'ils ne se sentent pas dépossédés d'un travail qu'ils n'arrivent pas à faire. Il faut une connaissance et une analyse fines du contexte, avec l'hôpital et la maison des adolescents.

M. Olivier Hiroux. Il convient également de prendre en compte de l'empreinte de chacun des acteurs. Le réseau évolue inévitablement dès que le chef de service de psychiatrie ou le juge des enfants change. Le réseau est marqué par son caractère *intuitu personae*. Le réseau évolue au gré des acteurs qui changent. Dès qu'il y a des changements, on assiste à de belles envolées, on dresse des protocoles avec les secteurs de la justice, de la médecine, de la psychiatrie et de l'aide sociale à l'enfance. C'est la raison pour laquelle la loi réaffirme, à juste titre, que l'on doit tous penser à la permanence et à la continuité éducatives. Cela pose la question de l'incarnation de l'autorité qui fait la coordination du projet de l'enfant. C'est l'une des clés pour réussir dès lors que la clarté s'attache au processus et que l'on sait qui incarne l'autorité pour un enfant précis et que l'on sait qu'il pourra coordonner l'ensemble des acteurs, chacun dans ses compétences spécifiques et sa responsabilité. Cette coordination est essentielle, mais pour qu'elle le soit, il faut qu'elle soit lisible par tous et par les partenaires eux-mêmes. Quand le psychiatre qui s'occupe d'un enfant est obligé d'appeler quatre fois pour savoir qui décide pour cet enfant, le réseau tombe.

Mme Bénédicte Pételle. S'agissant de la formation, j'ai été un petit peu effarée quand vous avez dit que la formation de trois ans ne consacre que dix jours à la formation sur l'ASE. Ai-je bien compris ?

Mme Chantal Rimbaud. Oui.

Mme Bénédicte Pételle. Les écoles sont-elles nationales ? Le diplôme est-il national ?

Mme Chantal Rimbaud. Il existe un référentiel de formation, mais les écoles ne sont pas nationales.

M. Olivier Hiroux. Un référentiel national est élaboré par le bureau des formations qui a été réactualisé dernièrement pour les travailleurs sociaux en raison du passage en catégorie A, notamment au niveau de la fonction publique, des éducateurs spécialisés et des assistantes sociales. Ensuite, il se décline à travers des instituts de formation professionnelle, que l'on appelle des instituts régionaux du travail social (IRTS), mais dont l'intitulé diffère en fonction des fusions ou des mutualisations. Par exemple, l'IRTS de Bretagne s'appelle Askoria. Il rassemble plusieurs anciens instituts régionaux du travail social. Donc, un référentiel national, une déclinaison locale ou régionale, sous l'autorité du conseil régional. Il s'agit encore d'une autre compétence administrative.

Mme Bénédicte Pételle. Les choses ne peuvent rester en l'état. Que peut faire le législateur ?

Mme Chantal Rimbaud. En compagnie de Laurence Rossignol, j'ai participé il y a plusieurs années à une réunion de travail avec les représentants des IRTS et des personnels. Ils voulaient conserver un diplôme d'éducateur relativement unique qui permette à un éducateur de travailler dans le secteur du handicap, de la protection de l'enfance ou des personnes âgées, si ce n'est que défendre aujourd'hui une vision clinique de la protection de l'enfance ne correspond plus aux besoins. Effectivement, il existe un vrai problème de formation. C'est pourquoi je souhaitais vous en faire part. Peut-être faudrait-il imaginer un diplôme d'éducateur assez généraliste, suivi d'une spécialisation d'une année. Les représentants refusent cette proposition, mais jusqu'à quand ?

De nouveaux types de prise en charge ont été créés. À cet égard, les formations des écoles d'éducateurs ne répondent pas aux besoins. La profession a du mal à trouver sa place, faute d'être suffisamment formée et spécialisée. C'est un cercle vicieux. La profession ne souhaite pas trop de spécialités, mais n'en ayant pas suffisamment, elle n'est, pour finir, compétente dans aucun domaine. Je pense qu'il faudra proposer des spécialisations dans le secteur de la protection de l'enfance sur les questions du traumatisme de l'enfant et des comportements de l'enfant.

J'organise des formations sur le référentiel en protection de l'enfance. Dans le cadre de certaines de ces formations, alors que les éducateurs sont porteurs d'un diplôme, il faut leur expliquer ce qu'ils peuvent faire et les amener à réfléchir sur la façon de prendre en charge un enfant. Ces diplômes produisent des professionnels qui travaillent sur le projet, ce qui, certes, est nécessaire, mais ils doivent aussi prendre en charge au quotidien des enfants, ce qui fait partie du contenu du métier. Or, on a oublié ce « faire avec l'enfant et ses parents » qui participe du travail social. Il convient d'introduire la notion du quotidien dans la formation professionnelle, introduire aussi la réflexion et la compréhension pour qu'ils puissent aborder un certain nombre de sujets sans se sentir remis en cause personnellement.

M. Olivier Hiroux. En guise de conclusion, je terminerai sur le terme « spécialisation ». Au cours de ces dix dernières années, le mouvement a reposé sur une forme

de généralisation des actions. Pour finir, on s'aperçoit que cela ne fonctionne pas. Le nombre d'enfants confiés et suivis ne cesse de progresser. C'est très étonnant parce que plus on avance, plus on développe des connaissances académiques, des connaissances empiriques extrêmement précises, mais cette empreinte idéologique de la généralisation, qui vaut ce qu'elle vaut – je suis le premier à dire qu'il faut que le droit commun s'applique – se heurte à une réalité. L'ASE est une loi d'exception, ce doit être un service d'exception pour filtrer les entrées. Aujourd'hui, on recourt à l'ASE systématiquement. On impacte des décisions, on porte atteinte à des situations familiales parce que le déficit de spécialisation et d'expertise engendre une insécurisation des acteurs, on rate nos évaluations. Quand on reçoit un mineur de douze ans qui est fracassé, complètement « incasable », excusez-moi le terme, mais c'est celui que l'on utilise, et que l'on se reporte aux monographies et à la littérature scientifique, on apprend que tous ceux qui sont passés par des phases de mauvais traitements et de maltraitance et qui n'ont pas été diagnostiqués alors qu'ils ont été suivis, parfois par l'AEMO et les services éducatifs, souffrent d'une insécurisation massive.

Mme Chantal Rimbaud. La théorie du maintien du lien.

M. Olivier Hiroux. Il faut se délier des empreintes idéologiques et revenir à une spécialisation qui permette d'accepter la charge émotionnelle que vit chacun dans le cœur de métier de la protection de l'enfance. La protection de l'enfance est quelque chose qui nous atteint au plus profond de notre représentation vivante parce qu'elle reproduit notre image. La spécialisation et la technicité permettent de s'échapper et de maîtriser, d'avoir un contrôle émotionnel, d'éviter les effets de panique, d'éviter les organisations. Chercher à se protéger engendre une complication organisationnelle. Revenons à une spécialisation, à une spécialisation clinique, à une spécialisation organisationnelle. La spécialisation n'est pas un vilain mot. Elle n'implique pas un fonctionnement en silo ou que nous ne prenons pas en compte la globalité. En fait, on confond des concepts. La spécialisation est ce qui donne l'expertise qui permettra cliniquement au niveau du travail, au niveau des acteurs et des organisations de réfléchir à un sujet intrinsèquement complexe. Nous vous remercions de votre attention.

M. le président Alain Ramadier. C'est nous qui vous remercions du temps que vous nous avez consacré. Nous retiendrons que l'ASE est une loi d'exception.

La réunion s'achève à douze heures cinquante.

Membres présents ou excusés

Mission d'information de la Conférence des présidents sur l'aide sociale à l'enfance

Réunion du jeudi 16 mai 2019 à 11 h 40

Présents. - Mme Delphine Bagarry, Mme Gisèle Biémouret, Mme Nadia Essayan, Mme Perrine Goulet, Mme Sandrine Mörch, Mme Bénédicte Pételle, Mme Florence Provendier, M. Alain Ramadier

Excusée. - Mme Jeanine Dubié