

Journée d'étude de l'ONED

Vendredi 22 janvier 2016

Intervention de Laurence ROSSIGNOL

Madame la Vice-Présidente du GIPED (Martine BROUSSE),

Monsieur le Directeur de l'ONED (Gilles SERAPHIN),

Mesdames, Messieurs les élus,

Mesdames, Messieurs,

Lorsque j'ai amorcé le travail autour de la protection de l'enfance, il y a plus d'un an maintenant, les questions de gouvernance me sont vite apparues comme un levier majeur de réforme de cette politique publique.

J'ai très vite été frappée par les inégalités territoriales, le besoin de cohérence, et de repères des acteurs, ainsi que par les difficultés d'articulation des interventions liées aux différences des cultures et des approches professionnelles. Ces constats étaient certes pointés par les rapports qui se sont intéressés à cette politique publique. Mais ils étaient surtout soulignés par les professionnels eux-mêmes, signifiant ainsi leur volonté de voir se réformer la protection de l'enfance, d'en être acteur, au risque de mettre en question leurs propres pratiques.

De ces premières rencontres, j'ai acquis la conviction qu'un important travail pouvait, devait même, être mené avec l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance.

La concertation qui en a découlé, qui a duré près d'un an et rassemblé plus de 400 personnes, ne s'est pas limitée à recueillir les témoignages des acteurs, à en dresser une synthèse, permettant unilatéralement au ministère d'en déduire une feuille de route. J'ai vraiment souhaité une concertation qui s'apparente à de la co-construction, qui ne soit pas qu'écoute mais échange, qui laisse la place à la confrontation des idées et à la liberté de parole.

L'autre point fort de la concertation tient à la place importante qui a été faite à ceux qu'on entend rarement : les anciens enfants de l'aide à sociale à l'enfance, leurs parents, les bénévoles.

Je crois sincèrement que c'est la manière dont elle a été construite, qui fait la force de la feuille de route 2015-2017 pour la protection de l'enfance, et des 101 actions qui la composent. Cette méthode nous a permis, non seulement de déterminer ensemble les grands objectifs à atteindre, mais aussi d'identifier les leviers et les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Cette approche globale et concertée de la protection de l'enfance nous a naturellement amenés à nous appuyer sur deux vecteurs extrêmement complémentaires : la loi et l'accompagnement des professionnels dans l'évolution de leurs pratiques.

Outre l'opportunité offerte par la proposition de loi des sénatrices MEUNIER et DINI, et qui est actuellement examinée en dernière lecture au Parlement, traduire l'évolution de la protection de l'enfance dans la loi était à mes yeux nécessaire pour plusieurs raisons :

- D'une part, parce que certains ajustements du cadre juridique s'imposaient : je pense notamment à la clarification des conditions de saisine de l'autorité judiciaire pour accélérer le traitement des situations de danger grave, ou à la sécurisation de l'adoption simple.
- Mais s'appuyer sur la loi, sur sa capacité intrinsèque à être le reflet de ce qu'est une société et de ce vers quoi elle veut tendre, c'est aussi porter une vision, une ambition nationale pour l'enfance.

Dans le cadre de cette réforme, j'ai souhaité définir, et inscrire comme telle dans les textes, une philosophie partagée de la protection de l'enfance. Malgré la multiplicité des professionnels qui interviennent en protection de l'enfance, malgré les cultures différentes, nous nous

sommes très vite accordés sur une définition commune, inspirée des valeurs et des principes de la convention des droits de l'enfant.

Ces valeurs et ces principes guident l'ensemble des actions que je conduis en faveur de l'enfance. Mais ils sont aussi une réalité, un socle commun pour les professionnels comme pour les élus mobilisés pour la protection de l'enfance.

C'est pourquoi très naturellement le meilleur intérêt de l'enfant et la perspective de bientraitance – notamment institutionnelle – se sont imposés comme le socle à partir duquel construire chacune des actions de la feuille de route. Très naturellement, la philosophie d'une politique publique centrée sur l'enfant a rythmé l'élaboration de la feuille de route.

Cette philosophie se retrouve bien évidemment au sein des trois objectifs fixés par la feuille de route :

- Mieux prendre en compte les besoins de l'enfant, dans leur pluralité.
- Améliorer le repérage et le suivi des situations de maltraitance, de danger ou de risque de danger.
- Développer la prévention à tous les âges de l'enfance.

Lorsqu'on appréhende la mise en œuvre d'une politique publique par le prisme de son premier bénéficiaire, a fortiori pour nos politiques

sociales, certaines réponses apparaissent spontanément, certains verrous conceptuels sautent.

Centrer son approche de la protection de l'enfance sur l'enfant, c'est envisager l'enfant dans la pluralité de ses besoins, c'est envisager l'enfant dans son parcours, et dans son environnement.

Cela signifie par exemple, que la cohérence et la continuité du parcours de l'enfant sont clairement posées comme des priorités. Des mesures sont identifiées pour limiter les ruptures :

- En évitant qu'il soit déplacé de foyer en famille d'accueil, avant de retourner auprès de ses parents, puis d'être confié à une nouvelle famille d'accueil ;
- En portant systématiquement l'attention sur la fratrie ;
- En accompagnant les jeunes majeurs dans leur sortie du dispositif.

Cela signifie également s'appuyer sur les ressources de l'environnement de l'enfant pour construire, avec lui, et toutes les personnes qui comptent pour lui des réponses adaptées, que ce soit dans le cadre de l'élaboration du projet pour l'enfant, ou dans une démarche de prévention, en favorisant l'action des réseaux de solidarité.

Cette philosophie partagée de la protection de l'enfance, irriguant l'ensemble des actions de la feuille de route, constitue à mon sens, une

des deux évolutions majeures qu'incarne la réforme de la protection de l'enfance.

La seconde évolution majeure tient à la réaffirmation du rôle déterminant de l'Etat en protection de l'enfance, un Etat partenaire plus qu'un Etat tutelle, un Etat garant dans une gouvernance renouvelée.

La gouvernance, le pilotage viennent affirmer et renforcer le sens de la construction nouvelle et partagée de la protection de l'enfance. Aux côtés de l'évolution de la formation, et du soutien à la recherche, la gouvernance constitue certainement le levier le plus ambitieux de la réforme de la protection de l'enfance.

Les attentes des acteurs rejoignent de ce point de vue les recommandations de nombreux rapports parmi lesquels, le rapport des inspections justement consacré à la gouvernance en protection de l'enfance (dit rapport MAP) dont il sera question dans la première table ronde ce matin. Les professionnels, les bénéficiaires, les experts, tous disent la nécessité de définir un cadre national pour la protection de l'enfance. Il ne s'agit pas de dire que l'Etat vient entamer le champ de compétence des départements, chefs de file incontestables de cette politique.

Il s'agit de dire qu'au sein de la protection de l'enfance, l'Etat a un rôle. Ce rôle c'est celui de donner du sens à la politique publique de la

protection de l'enfance, de lui apporter le cadre nécessaire à l'épanouissement des initiatives et des singularités locales, tout en assurant à chaque enfant sur tout le territoire la même qualité de service public, la même attention portée aux difficultés qu'il rencontre. Car, nous le savons, de nombreuses disparités existent.

Tout l'enjeu est de trouver le juste point d'équilibre entre le pilotage départemental de cette politique décentralisée, et la mise en place d'un pilotage national, à la fois garant et facilitateur.

C'est pourquoi, les élus et les services des conseils départementaux ont été étroitement associés à la concertation sur la protection de l'enfance, et ce dès son commencement. Les présidents de conseil départemental ont été les premiers à être réunis dans le cadre de la concertation, dès novembre 2014, et leurs services associés à la mise en œuvre de la feuille de route dans le cadre d'un groupe de travail se réunissant tous les deux mois en présence de représentants de l'ODAS et de l'ONED.

Pour accompagner la réforme de la protection de l'enfance, la feuille de route prévoit la mise en place d'une instance nationale de pilotage : le conseil national de la protection de l'enfance, le CNPE, qui deviendra, une fois la loi définitivement adoptée et promulguée, une instance de pilotage, placée auprès du Premier Ministre, à la fois opérationnelle et interministérielle.

Les questions de gouvernance, et la mise en place de cette nouvelle instance, faciliteront les articulations entre les acteurs, et garantiront la cohérence de cette politique publique.

Le développement des logiques interministérielles permettra de faciliter les approches pluri-institutionnelles et de participer au décloisonnement des interventions. Des mesures concrètes sont identifiées dans la feuille de route à l'appui de ces intentions spécifiques pour :

- Soutenir le travail en réseau entre les affaires sociales et la santé lors de la période périnatale, notamment en termes de prévention ;
- Développer les accompagnements pluri institutionnels pour les situations complexes d'enfants relevant à la fois des champs de la santé, du social, du judiciaire et du handicap...

Enfin, les observatoires auront un rôle important à jouer dans le cadre de cette nouvelle gouvernance, et participeront de l'amélioration de cette politique publique sous plusieurs angles :

- En construisant une véritable capacité d'observation des besoins et des réponses apportées aux enfants à l'échelle nationale ; c'est un sujet sur lequel nous sommes aujourd'hui défaillants. J'insiste sur ce point, convaincue que la politique nationale que les acteurs

de la protection de l'enfance appellent de leurs vœux ne sera possible qu'à condition qu'enfin nous soyons capables, collectivement, de partager et d'analyser les données dont nous disposons sur la mise en œuvre de cette politique publique.

Je voudrais souligner le rôle majeur des observatoires de ce point de vue. J'espère vraiment que la montée en puissance des observatoires sur les territoires et leur mise en synergie par l'ONED permettront enfin de développer notre connaissance des situations des enfants accompagnés en protection de l'enfance. La remontée des données et leur exploitation sont un préalable à bien d'autres améliorations à apporter au dispositif de protection de l'enfance. C'est pourquoi des mesures sont prises dans la feuille de route pour renforcer leurs missions, en articulation avec celles de l'ONED. Les modalités de transmission des informations devront d'ailleurs être précisées par décret.

Je précise bien entendu que le travail d'observation et de recherche de l'ONED et des ODPE viendra nourrir les travaux du CNPE.

- Un bon fonctionnement de nos observatoires permettra également une meilleure cohérence des politiques de protection de l'enfance,

sans atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

- Les observatoires seront enfin alimentés par les apports de la recherche et des études. Il leur appartiendra de veiller à ce que la diffusion des savoirs permette effectivement l'évolution des pratiques professionnelles, de même que l'organisation des formations, notamment pluri institutionnelles dont ils seront chargés.

Par la diversité de leurs missions, les observatoires sont donc des partenaires incontournables de la politique publique de protection de l'enfance : observation, impulsion, coordinations, formations... Ils sont un pilier de la nouvelle gouvernance qui se met en place au sein de cette politique publique.

Il faut dire que la France avait été sérieusement interrogée lors du précédent examen de son bilan par le Comité des Droits de l'enfant en 2009. Mais nous nous sommes mobilisés et avons engagé, sur cette politique publique, un travail conséquent, qui a pris appui sur les valeurs de la convention des droits de l'enfant, sur le respect du meilleur intérêt de l'enfant, sur la prise en compte de ses besoins et de sa parole.

Nous ne pouvons plus envisager la protection de l'enfance isolément des politiques publiques qui la traversent, qui la complètent. Je crois qu'au travers de la réforme de la protection de l'enfance, avec

l'ensemble des acteurs qui la conçoivent et la mettent en œuvre, nous dessinons une politique de protection de l'enfance, réellement inscrite dans une stratégie nationale pour l'enfance.

C'est en tous cas cette approche que j'ai défendue lorsque je me suis rendue à Genève les 13 et 14 janvier pour l'examen du 5^e rapport de la France. Les réactions du comité, dans le cadre de cette audition, me laissent à penser que, même s'il reste encore beaucoup à faire, nous avançons dans la bonne direction, celle d'une politique véritablement respectueuse des droits de l'enfant.

Je vous remercie.