



HAL
open science

Les associations gestionnaires de l'Aide Sociale à l'Enfance face aux changements politiques et économiques : Analyser et comprendre les enjeux d'hier, d'aujourd'hui et de demain

David Chetrit

► **To cite this version:**

David Chetrit. Les associations gestionnaires de l'Aide Sociale à l'Enfance face aux changements politiques et économiques : Analyser et comprendre les enjeux d'hier, d'aujourd'hui et de demain. Sociologie. 2021. dumas-03542603

HAL Id: dumas-03542603

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03542603>

Submitted on 28 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Année académique
2020-2021



Département de sociologie

Master 2 de sociologie – Parcours Politiques
Sociales Territoriales et Développement Social
Urbain

**Les associations gestionnaires de l'Aide Sociale
à l'Enfance face aux changements politiques et
économiques :**

Analyser et comprendre les enjeux d'hier, d'aujourd'hui et de
demain

CHETRIT David
Soutenu le : 6 septembre 2021

Mémoire préparé sous la direction de : Isabelle Fréchon, Chargée de recherche socio-
démographe au CNRS et au Laboratoire Printemps
Deuxième membre du Jury : Matthieu Hély, Professeur à l'UVSQ rattaché au
Laboratoire Printemps

REMERCIEMENTS

Je remercie la directrice de ce mémoire, Isabelle Fréchon, qui a accepté de m'accompagner tout au long de la réalisation de ce travail. Je la remercie pour le temps et le soutien qu'elle a pu m'accorder tout au long de ce dossier. Elle a su m'aiguiller et m'orienter à chaque étape et porter des réflexions qui n'ont fait qu'enrichir ce mémoire.

Je remercie l'Association Espoir-CFDJ qui m'a accueilli durant cette année en contrat d'apprentissage. Chaque instant m'a permis de grandir en tant que futur professionnel mais également en tant qu'étudiant chercheur. Ce mémoire a été possible par une bienveillance de l'ensemble de l'équipe du siège sociale, en particulier Philippe Meunier, responsable et tuteur d'alternance.

Je remercie également toutes les personnes qui ont pu me soutenir et m'apporter une aide précieuse tout au long de la réalisation de ce mémoire. Ils m'ont permis d'aller au bout de ce travail.

INTRODUCTION **1**

I- LA PROTECTION DE L'ENFANCE : UNE LONGUE HISTOIRE D'INSTITUTIONNALISATION ET DE REGLEMENTATION **7**

A. SOCIO HISTOIRE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE DE L'EMPIRE ROMAIN A 1945	7
1. DE L'EMPIRE ROMAIN AU XIX SIECLE : LE LENT DEVELOPPEMENT D'UNE PROTECTION DE L'ENFANCE	7
2. DU DEBUT DU XXE A 1945 : LE DEVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE ET LA CONTINUITE DES REFORMES	9
B. DE 1945 A 1990 : ENTRE DEVELOPPEMENT DU CADRE LEGAL, DU QUESTIONNEMENT BUDGETAIRE ET DE LA DECENTRALISATION	14
C. 1990 A AUJOURD'HUI : PERIODE D'INNOVATION ET DE CHANGEMENTS MAJEURS DU CADRE LEGAL	18
1. UNE PERIODE D'INNOVATION	18
2. LA MULTIPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTATIONS	20
D. UNIFORMISATION DE LA PRATIQUE : MYTHE OU REALITE ?	24
1. UN MOUVEMENT SOCIETAL	25
2. LES MUTATIONS PROFESSIONNELLES	26
3. LES POSSIBILITES SUR LE TERRAIN	29
4. LES ASPECTS ECONOMIQUES	29

II- LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE **32**

A. LES DEPENSES PUBLIQUES : ENTRE IMPRESSION DE GESTION ET REALITE	32
1. L'EVOLUTION DES DEPENSES ET DES PRISES EN CHARGE	32
2. LES RECETTES DES DEPARTEMENTS	37
3. LA QUESTION DES CPOM	38
4. UNE NOUVELLE GESTION DES COUTS ?	40
B. LA MISE EN PLACE DES APPELS A PROJET : DU BOTTUM UP AU TOP DOWN	43
1. L'APPEL A PROJET : CONCURRENCE ET NEO-LIBERALISME	43
2. L'APPEL A PROJET : VISION ET FONCTIONNEMENT	45
3. LA REPONSE A APPEL A PROJET : ENTRE MISE EN CONCURRENCE ET COMPETENCES SPECIFIQUES, QUELLE EFFICACITE ?	49
C. LE FINANCEMENT PRIVE ET PARAPUBLIC : ATOUTS ET RISQUES	54
1. LE FINANCEMENT PUBLIC, PARAPUBLIC ET LE FSE :	54
2. MECENAT ET DONS	57
3. LES FONDATIONS	59
4. COMPARAISON INTERNATIONALE	62
D. QUELLE PLACE DE L'ÉTAT AUJOURD'HUI ET DEMAIN ?	65

III- S'ADAPTER AUX DECISIONS POLITIQUES : LA PLACE DES ACTEURS ASSOCIATIFS FACE A LA CONDUITE DES CHANGEMENTS **67**

A. LES RELATIONS ENTRE DEPARTEMENT ET ASSOCIATIONS	67
1. DEFINIR ET COMPRENDRE LES RELATIONS	67
2. LE CHOIX DU POLITIQUE	71
3. LA QUESTION DE L'EVALUATION	74

B. LE POIDS DES ASSOCIATIONS DANS LE DEBAT PUBLIC : DEBATS ET GOUVERNANCE	77
1. UNE PARTICIPATION ACTIVE DU SECTEUR ASSOCIATIF AUX DEBATS...	77
2. TOUT EN ETANT LIMITE	80
3. NOUVELLE GOUVERNANCE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE : RETOUR DE L'ÉTAT, POUVOIR DES DEPARTEMENTS, RENFORCEMENT DES ACTEURS, QUELLE PLACE POUR LES ASSOCIATIONS ?	81
C. QUELS ENJEUX DU SECTEUR ASSOCIATIF ?	87
1. L'ENGAGEMENT DU SECTEUR ASSOCIATIF	87
2. LA COALITION ASSOCIATIVE	92
3. LA RECHERCHE ET LA PRODUCTION DE CONNAISSANCE EN PROTECTION DE L'ENFANCE	94
CONCLUSION	96
<hr/>	
BIBLIOGRAPHIE	99

Introduction

Dans le cadre de mon master 2 de politiques sociales et développement social urbain, je réalise un mémoire de recherche en lien avec mon lieu de professionnalisation. Bien que la plupart des étudiants réalisent leur année autour d'un stage professionnalisant de six mois, j'ai décidé de la réaliser via un contrat d'apprentissage. Depuis août 2020, je suis chargé de projet au sein de l'association Espoir-CFDJ. Le choix de ce lieu n'est pas anodin puisque j'ai souhaité poursuivre mon chemin au sein de la protection de l'enfance. Mon parcours de formation et professionnel m'ont amené à devenir éducateur spécialisé après une formation en alternance dans ce domaine. C'est naturellement que j'ai été déterminé à poursuivre mon évolution au sein de ce champ.

Si les questions d'accompagnements relatifs aux enfants et aux jeunes m'ont animé pendant ma formation d'éducateur, les questions de politiques publiques autour des associations m'animent depuis ma prise de fonction en août 2020. Afin de développer mon sujet de recherche, il me semble important de pouvoir présenter mon poste et l'association où je suis en apprentissage. Espoir-CFDJ est reconnue d'utilité publique depuis 1923. Aujourd'hui, elle est aconfessionnelle et apolitique et a pour objectif, dans les domaines sociaux et éducatifs d'être au service d'enfants et de jeunes, de familles en grande difficulté ou en voie de l'être, mais aussi de majeurs défavorisés, rejetés ou exclus.

J'occupe actuellement le poste de chargé de projet et développement au siège de l'association. Je déclinerai mes missions en deux parties. Une première partie est dédiée aux réponses à appel à projet de tous types. Ces appels à projet permettent d'ouvrir de nouvelles structures ou encore de faire des demandes de financement. Je reviendrai par la suite dans ce mémoire sur les questions financières. Une seconde partie consiste à apporter un soutien au développement de l'association au sens large. Cela peut porter sur le soutien au développement de projets au sein des établissements, le soutien en temps de crise, le développement du mécénat de compétences, de la recherche de don ou encore des axes d'améliorations au sein de l'association.

Au départ de cette recherche, j'avais pour ambition d'analyser la dimension économique au sein des associations de Protection de l'Enfance à travers les budgets, les sources de financement ou encore les ouvertures de structures. Ce choix n'était pas anodin puisque ce

thème regroupe une partie de mes missions sur mon terrain d'apprentissage. J'ai rapidement observé le budget consacré à la Protection de l'Enfance qui était de 8,3 milliards d'euros en 2018 contre 4,4 milliards en 1999. J'ai donc cherché à comprendre lors des entretiens la réalité du terrain concernant la situation budgétaire, les dépenses réelles et les difficultés financières qui pouvaient exister. Il m'est vite apparu que restreindre les associations de l'Aide Sociale à l'Enfance uniquement à ce niveau économique était une erreur. Il me fallait prendre en considération des changements historiques dépassant le cadre purement économique à savoir l'impact des décisions politiques à l'échelle nationale et locale mais également l'évolution du cadre légal depuis la seconde moitié du XXe siècle. L'ensemble de ces données m'a permis d'élargir mon sujet de recherche, passant du budget et des financements de la Protection de l'Enfance, à la place des associations gestionnaires au sein d'un système politique et économique en perpétuelle mouvance.

La place des associations de Protection de l'Enfance n'est pas donc pas uniquement déterminée par un facteur économique, ce qui m'a permis de pouvoir déterminer trois entrées d'analyses. La première est l'évolution politique et légale, qui est en mouvance depuis l'époque romaine. Bien que notre sujet s'intéresse principalement aux évolutions depuis 1945, ce sont bien les évolutions de pensées, comme la place de l'enfant dans la société, qui ont permis de pouvoir développer de nouvelles lois. Parmi elles, la loi de 2007 et de 2016 par exemple place l'enfant au centre de la prise en charge.

La seconde est la modification de la gestion budgétaire. Depuis 1945, l'État a modifié son rapport aux finances publiques, notamment par des nouvelles gestions de l'argent public. Par exemple, l'objectif de réduction des déficits publics ou d'une gestion plus efficace de l'argent impacte à terme les départements qui financent les associations. Ainsi, les associations sont finalement impactées par ces décisions et doivent s'adapter.

Enfin, la troisième entrée concerne les relations entre acteurs. Ces relations se modifient depuis la fin du 19^e siècle via des lois, des contraintes ou des besoins. La loi de 1901, encadre le fonctionnement associatif. Depuis, les associations assurent une fonction importante au sein de la Protection de l'Enfance. Cependant, le poids politique des associations est à questionner. La relation entre les différents acteurs, les sources d'engagements et les possibilités de négociations ne sont pas toujours claires. De plus, la place des associations évolue, avec des associations qui se regroupent entre elles, qui se font absorber par des entités importantes ayant

un poids politique et financier plus fort ou encore via un changement de paradigme intégrant l'Économie Sociale et Solidaire.

J'ai donc pu constater tout au long de cette recherche que les associations sont soumises aux différents changements opérés par les politiques tout en ayant une place plus ou moins limitée dans les débats. Cette place impose aux associations de devoir s'organiser pour continuer d'exister, pour répondre aux nouvelles exigences, pour pouvoir produire de la connaissance leur permettant d'être reconnues sur un plan local et national. Ces changements intègrent une multitude d'acteurs, imposant des nouvelles contraintes ou règles devant être ingérés et appliquées par les associations. Par ailleurs, cette recherche n'a pas pour objectif de définir le bon ou le mauvais rôle que ce soit l'État, les départements, les associations ou d'autres partenaires. La dichotomie blanc et noir n'est, à mon sens, pas applicable à ce sujet de recherche. Ce mémoire tente de pouvoir appréhender le rôle des acteurs, l'impact des changements, le rôle des relations. La tentation de dire « c'était mieux avant » ne suffit pas à développer ce sujet. Il faut donc prendre en considération l'ensemble des données afin d'apporter une réponse nuancée qui serait donc plus proche de la réalité sur le terrain qui m'a notamment amené à me demander :

Dans quelle mesure les associations gestionnaires de l'Aide Sociale à l'Enfance sont impactées par les changements politiques et économiques et comment les associations peuvent s'adapter et/ou faire évoluer ces décisions ?

Quelle histoire de la protection de l'Enfance ? Quelles évolutions du cadre légal ? Quels enjeux ?

Quelle évolution budgétaire ? Quels sont les acteurs qui peuvent financer des projets ? Quel est le rapport entre association et financement ?

Quelles évolutions relationnelles entre acteurs ? Quelle est la place des associations dans le débat public ?

Méthodologie et posture théorique

Le croisement des disciplines et l'apport des sources

Bien que la sociologie ait été une porte d'entrée fondamentale, notamment dans la méthodologie (entretien, observation), il m'a fallu utiliser d'autres champs comme l'Histoire, l'Économie ou encore les Sciences Politiques. En effet, les sources écrites ont été plus

complexes à mobiliser en sociologie. Les données sociologiques existent dans le champ de l'action sociale. J'ai notamment pu mobiliser des écrits de Matthieu Hely concernant les associations de manière générale ou encore Sandrine Nicourd concernant la sociologie de l'engagement, Michel Chauvière concernant la Protection de l'Enfance ou encore Serge Paugam sur la pauvreté.

Cependant, il fut difficile de pouvoir s'appuyer à la fois sur des auteurs ayant spécifiquement traité ce sujet en Protection de l'Enfance et en particulier en sociologie. Je me suis donc appuyé notamment sur l'ouvrage de Flore Capelier, *Comprendre la Protection de l'Enfance, l'enfant en danger face au droit* en 2015, qui est docteur en droit, l'ouvrage de Pierre-Brice Lebrun (ancien éducateur), Grégory Derville (maître de conférences et chercheur en sciences politiques) et Guillemette Rabin (chargée de mission à la Direction générale de l'action sociale) *La protection de l'enfance*, publié en 2020 ou encore Jean-Pierre Hardy qui a écrit des ouvrages sur la tarification des établissements médico-sociaux. Enfin, l'utilisation de rapports de la Cour des Comptes, de l'IGAS (inspection générale des affaires sociales) ou encore de l'Assemblée nationale fut importante pour la compréhension de certaines thématiques. C'est en ce sens que le croisement des disciplines et des sources écrites fut fondamental dans ma recherche puisque les auteurs m'ayant permis de pouvoir analyser ce sujet sont issus du monde professionnel, de la recherche, du droit, de l'Histoire ou encore des sciences politiques.

Les entretiens et l'observation : entre sociologie compréhensive et interactionnisme

Les entretiens ont été fondamentaux puisqu'ils constituent une part importante des données utilisées pour traiter ce sujet. J'ai décidé de me placer du côté de l'entretien compréhensif « *La démarche compréhensive s'appuie sur la conviction que les hommes ne sont pas de simples agents porteurs de structures mais des producteurs actifs du social, donc des dépositaires d'un savoir important qu'il s'agit de saisir de l'intérieur, par le biais du système de valeurs des individus : elle commence donc par l'intropathie. Le travail sociologique toutefois ne se limite pas à cette phase : il consiste au contraire pour le chercheur à être capable d'interpréter et d'expliquer à partir des données recueillies. La compréhension de la personne n'est qu'un instrument : le but du sociologue est l'explication compréhensive du social* » (Kaufmann, 2005).

J'ai pu collecter des données auprès de douze enquêtés provenant du secteur associatif ou de l'enseignement¹. Il me semblait essentiel de pouvoir réaliser des entretiens avec des professionnels du champ, voire des spécialistes. J'ai pu compter sur une expérience solide du secteur associatif, du secteur de la Protection de l'Enfance, des Politiques publiques, de la Justice, des Départements, des Fondations ou encore de la gestion associative. J'ai donc principalement orienté ma recherche autour d'une sociologie qualitative bien que j'aie pu également concourir à l'utilisation de données quantitatives afin de mettre en lumière des données financières dans la seconde partie.

L'observation m'a également permis de collecter des données tout au long de la recherche. Ma participation aux différentes réunions, aux différentes missions de mon poste ou encore aux divers déplacements a impacté à la fois la définition du sujet de recherche mais également le contenu de ce mémoire.

J'ai par ailleurs été inspiré par la démarche interactionniste. *« La notion d'action réciproque est essentielle. Les relations ne sont pas univoques. Elles produisent des réciprociétés... « la société signifie toujours que les individus sont liés par des influences et des déterminations éprouvées réciproquement (...) la « société » n'est dans ce cas que le nom donné à un ensemble d'individus, liés entre eux par des actions réciproques » (Simmel, 1981, 90) »* (Le Breton, 2012). Chaque individu occupe un rôle, une place au sein d'une institution, publique ou privée, influençant les prises de décision, les changements, l'impact des changements. Partant du principe que les changements (politique, économique) ont influencé la trajectoire des associations de Protection de l'Enfance, l'adaptation aux différents changements est donc à prendre en considération dans une logique de relations entre individus/institutions.

La méthodologie a donc servi à la recherche, l'analyse des données et l'écriture de ce mémoire. Afin de répondre à la problématique, cette méthodologie sera inscrite à travers un plan en trois parties.

La première partie sera consacrée à l'étude de l'évolution du cadre légal de la prise en charge de l'Enfance en Danger. Afin de comprendre les prises en charge actuelle, nous pourrons remonter à l'Empire Romain. De là, l'évolution permettra de mettre en lumière les différentes

¹ Tableau récapitulatif en annexe

lois, prises en charge et acteurs qui se sont développés, qui ont joué ou jouent actuellement un rôle majeur. L'objectif de cette partie est de comprendre comment les associations sont apparues et comment l'évolution politique a imposé une adaptation des pratiques.

La seconde partie évoquera la situation économique de la Protection de l'Enfance. Dans cette partie nous reviendrons sur le budget consacré au champ, au niveau national et plus spécifiquement à l'échelon départemental. Nous essaierons de répondre à l'idée que les budgets sont en diminution. Nous reviendrons également sur les appels à projet, mis en place en 2009, ils permettent notamment l'ouverture de structures ou encore la demande de subvention. L'analyse de l'ensemble des déterminants concernant le financement de la protection de l'Enfance doit nous permettre de comprendre la situation financière mais également la place des acteurs, anciens ou nouveaux, dans le champ. L'analyse économique mènera à la compréhension des changements budgétaires et à la nécessaire adaptation des associations face à ces changements et aux conséquences que cela peut entraîner.

Enfin, la dernière partie évoquera la place des associations gestionnaires dans les débats et la conduite des changements. Si les deux premières parties évoquent principalement les changements politiques et économiques, la dernière partie se consacre plutôt à la compréhension des relations entre acteurs. La compréhension des relations doit permettre d'évaluer la place du secteur associatif dans les décisions, qu'elles soient départementales ou nationales. L'évaluation de cette position nous mènera à se questionner sur l'avenir de la gouvernance du champ qui est en réflexion, notamment sur le rôle et la place qu'auront les acteurs dont les associations gestionnaires. L'enjeu de cette partie sera donc d'analyser les leviers existants, à consolider ou à construire tout en mettant en lumière les jeux de pouvoir.

Dans chacune des parties, une sous-partie sera dédiée à un questionnement. Il s'agit en effet d'une réflexion autour du sujet ou d'un thème en lien avec la partie concernée. Ces sous parties engagent donc un questionnement incluant des éléments de réponse. Ces éléments de réponses ne sont donc pas des affirmations mais permettent de tenter de comprendre ces sujets.

I- La protection de l'enfance : Une longue histoire d'institutionnalisation et de réglementation

Il ne s'agit pas dans cette partie de réaliser une sociohistoire exhaustive de la protection de l'enfance mais d'essayer d'en exprimer des points importants. La longue évolution de la protection des enfants et des adolescents apporte un éclairage sur la situation actuelle, notamment pour comprendre les évolutions des modalités d'accompagnements mais également de la place qu'ont joué les acteurs de la protection de l'enfance.

a. Socio histoire de la protection de l'enfance de l'empire romain à 1945

1. De l'empire romain au XIX siècle : Le lent développement d'une Protection de l'Enfance

La protection de l'enfance apparaît dans la société occidentale dès le IV^e siècle. Le christianisme, qui devient religion officielle de l'Empire Romain, change la conception du droit de vie ou de mort qu'avait l'autorité paternelle jusqu'alors. L'abandon se développe et est perçu comme une avancée sociale car les enfants non désirés ne sont plus tués.

C'est par le christianisme que l'aide aux enfants se développe. La charité et l'aide auprès des plus démunis s'organisent, notamment envers les enfants. « *Les premiers hospices d'enfants trouvés sont fondés entre l'IV^e et le V^e siècle* » (Capelier, 2015). Flore Capelier exprime par ailleurs l'importance du développement de la charité chrétienne dans les modes d'organisation de la protection de l'enfance actuelle. L'expansion du christianisme s'est accompagnée de l'apparition des bonnes œuvres ou encore de la charité chrétienne.

Le nombre d'abandons augmente jusqu'au XVI^e siècle et l'Église connaît une perte d'influence et de puissance. Cependant, la cause de la protection de l'enfant connaît une nouvelle importance. Un nouvel acteur, l'Hôpital, commence à les prendre en charge. Il y a donc une évolution avec le passage d'une prise en charge ecclésiastique à une prise en charge de l'État. Malgré une dimension pieuse, à savoir, celle de prendre en charge les plus démunis et les enfants abandonnés, L'Église a pu tirer avantage de la prise en charge des enfants en trouvant une main d'œuvre pour s'occuper des terres et du bâti, parfois former des nouveaux ecclésiastes. L'État a également tiré profit de l'accompagnement des enfants. Il pouvait promulguer auprès des enfants recueillis une éducation selon ses principes et former aux besoins du royaume (soldats, ouvriers, habitants des colonies). Des hôpitaux sont notamment

créés pour les accueillir comme l'Hôpital ouvert à Paris suite à l'enquête prescrite par François 1^{er} concernant les conditions de vie des enfants à l'Hôtel-Dieu. Durant ce même siècle, au-delà du pouvoir central, certains pouvoirs plus locaux prennent des initiatives. C'est le cas du parlement de Rouen qui, « *le 13 mars 1594, impose aux seigneurs l'obligation de nourrir les enfants trouvés sur leurs terres* » (Constance de Ayala, 2010).

Au XIII^e siècle s'opère une modification des liens familiaux avec un changement de comportement entre parents et enfants. L'enfant devient source d'espoir avec l'ambition de lui apporter une éducation. Cependant, la mise en place d'une éducation pose question pour les enfants abandonnés et l'égalité des chances face à l'éducation et aux origines sociales multiples. Ces nouveaux principes s'organisent à partir de la révolution française. La hausse des abandons, notamment dus au libertinage, implique une mobilisation de l'État. « *La loi du 28 juin 1793 prévoit une aide graduée en direction des familles qui doit notamment permettre de prévenir les situations d'abandons* » (Capelier, 2015). L'objectif est d'apporter des conditions d'éducation aux enfants dans les familles, afin de prévenir l'abandon. Ce n'est que lorsque l'abandon est le dernier recours que l'État prend en charge les enfants. La famille commence alors à s'organiser autour de l'enfant, l'abandon ne devant plus être une norme mais une contrainte pour les familles les plus pauvres. Comme l'exprime le duc de la Rochefoucauld-Liancourt ayant organisé *une étude sur les fonctions d'assistances qui traite des enfants trouvés* « *La bienfaisance publique doit y pouvoir au sein de la famille dont rien ne peut remplacer les soins* ». *La Constitution doit se préoccuper des enfants abandonnés, de la « conservation de leurs jours, de leur santé (...) d'en faire des sujets utiles à l'État, d'assurer leur bonheur, en leur préparant des vertus, en les rendant dignes de la confiance de leurs concitoyens* » (Constante de Ayala, 2010).

Malgré des propositions de décrets comme la rémunération de paysans pour placer des enfants abandonnés, les budgets restent très faibles. Le 25 vendémiaire de l'an X, durant la période napoléonienne, les départements trouvant des enfants abandonnés doivent les prendre en charge et donc en assurer les dépenses liées. Le premier statut des services d'enfants abandonnés est créé le 19 janvier 1811. Il doit permettre de limiter les abus lors des admissions en accueillant uniquement les enfants abandonnés ou de parents inconnus. L'État maintient par ailleurs les aides aux familles nécessiteuses. L'ensemble des aides suscitent par ailleurs des tensions politiques. Les coûts engendrés sont critiqués et considérés comme trop importants. Cependant, à partir de 1870, le nombre d'abandons tend à diminuer.

La loi Roussel du 23 décembre 1874 propose une protection de l'enfant placé hors de la sphère familiale. L'État devient le garant de la santé de l'enfant par une surveillance sur ses conditions d'accueil. Flore Capelier décrit cette loi comme la mise en évidence d'une complémentarité entre sphère publique et privée, concernant la protection de l'enfance, pour la première fois. Cette obligation de protéger les enfants tout en opérant à un contrôle montre l'implication des pouvoirs publics de plus en plus prégnants sur ces sujets.

La fin du XIXe siècle marque un tournant par une place importante de l'État marquant la protection de l'enfance comme un « *objectif relevant de l'intérêt général* » (Capelier, 2015). La loi du 24 juillet 1889 marque l'entrée de l'État dans les affaires familiales en permettant à la loi de prévenir des droits abusifs sur l'enfant en agissant sur l'autorité parentale. C'est la première fois que l'on considère que les enfants détiennent des droits que la justice doit protéger. On peut observer une prise de conscience sur la prise en charge des enfants. L'État prenait en charge à la fin du 19^e siècle des enfants plus âgés, souvent dans des écoles créées à cet effet, ressemblant à des bagnes pour enfants. Néanmoins, « *l'idée que l'enfant a des besoins spécifiques, qu'il ne s'agit pas seulement de le réprimer ou de le suppléer mais également de l'aider* » (Constance de Ayala, 2010) apparaît. La loi du 19 avril 1898 répond à cela en créant une répression des violences, voies de fait et attentats commis contre des enfants. `

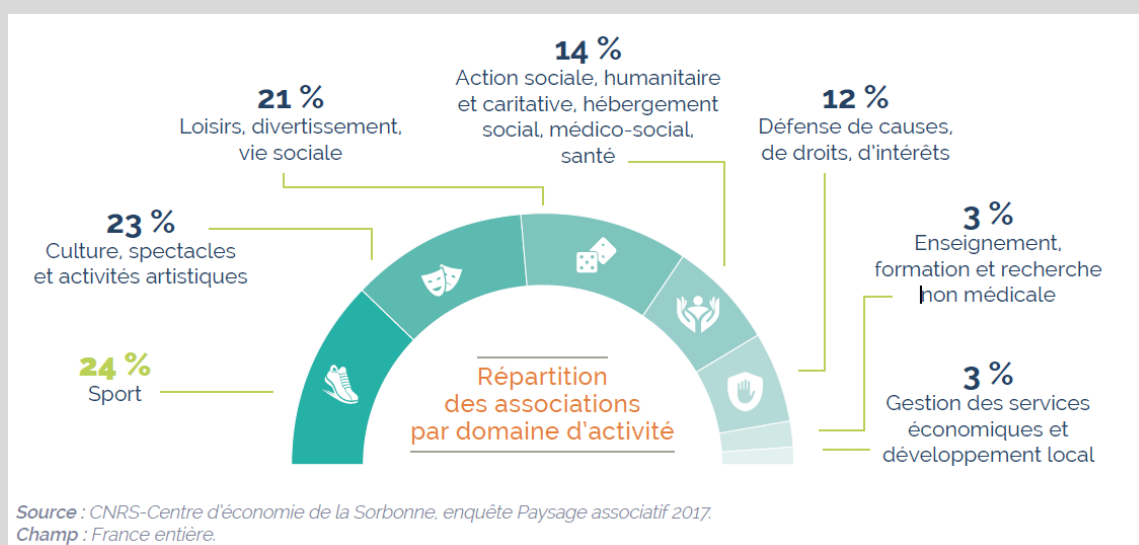
2. Du début du XXe à 1945 : Le développement de la vie associative et la continuité des réformes

La loi de 1901, relative au contrat d'association, est une loi majeure pour cette recherche puisqu'elle a permis des actions collectives sous la forme d'associations. La liberté associative est demandée par les Républicains depuis 1877, par ailleurs, « entre 1875 et 1901, 33 projets et propositions de loi seront déposés au Parlement allant dans le sens de la liberté d'association » (Cliquennois, 2001).

Les associations

« Une association est un groupement de personnes volontaires réunies autour d'un projet commun ou partageant des activités, mais sans chercher à réaliser de bénéfices. Elle peut avoir des buts très divers »². La définition de vie-publique.fr permet de comprendre le principe d'une association. Les associations sont dites loi 1901 du fait de la loi Waldeck-Rousseau le 1^{er} juillet 1901 autorisant le contrat d'association. Une association comporte dès le départ un modèle bénévole puisqu'il doit en comporter au moins trois à savoir le président, le secrétaire et le trésorier. Cependant, cette définition très globale ne permet pas d'avoir un aperçu de la diversité associative française.

La France regorge d'association, les chiffres clés de la vie associative de 2019 créé par l'Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire (INJEP) permet d'avoir un regard sur les données associatives en France. En 2017, on compte 1,5 millions d'associations répartie comme telle :



La part des associations relevant du champ de l'action sociale ne représente que 14% du total des associations, soit 210 000 associations sur l'ensemble de la France et l'ensemble des champs représentés dans le secteur (aide humanitaire, champ du handicap, champ de la protection de l'enfance, champ de l'insertion etc.).

159 000 associations sont employeuses, soit environ 11% de l'ensemble des associations ce qui représente une minorité. Pourtant, la masse salariale associative est importante avec 1,8 million de salariés soit près d'un salarié sur 10 du secteur privé avec une moyenne de 11 salariés par association. Là encore, il est possible d'observer une grande disparité avec 54% des associations qui ne comptent qu'un ou deux salariés. Le premier champ employeur est l'action sociale, humanitaire et caritative représentant 30% des emplois salariés.

² <https://www.vie-publique.fr/fiches/24076-quest-ce-quune-association> consulté le 10 juillet 2021

La loi du 27 juin 1904 précise l'intervention publique, venant compléter les actions mises en place précédemment. Le contrôle sur les services dédiés à l'enfance s'intensifie, comme l'explique Flore Capelier, et est organisé par les « *inspecteurs généraux des services administratifs du ministère de l'Intérieur* » et « *les inspectrices générales des services de l'enfance* ». Les tribunaux pour enfants sont instaurés en 1912 accompagnés d'une loi le 22 juillet prévoyant « *la création d'une juridiction spécifique pour juger les enfants délinquants et l'institution d'une législation pénale spécifique* » (De Ayala, 2010).

Il est également important d'évoquer l'ensemble des acteurs qui participent à agir envers l'enfance de manière globale. Les acteurs publics comme les communes ou les départements peuvent octroyer des fonds d'aide aux familles. L'Éducation Nationale joue un rôle majeur « *comme offre institutionnelle d'engagement au service de la question sociale, indissociable de la question scolaire* » (Nicourd, 2019). Enfin, les acteurs privés s'engagent sous diverses manières. Sandrine Nicourd décrit dans « les engagements au travail dans les politiques socioéducatives » les différentes formes d'engagement à savoir philanthropique, chrétienne, ouvrière et solidariste.

L'ensemble de ces formes d'engagement permet d'avoir un aperçu des acteurs agissant dans le domaine de l'action sociale de manière globale et par conséquent ce sont eux qui agissent dans le domaine de l'Aide Sociale à l'Enfance. Afin de mettre en perspective ces propos je vais évoquer mon terrain d'apprentissage. Issu d'une fusion de deux associations, l'une d'elles s'appelaient « enfance au grand air ». Elle se réclamait comme étant philanthropique et avait une visée à la fois hygiéniste (prophylactique) et éducative. Des colonies permanentes avaient été créées sur le modèle des colonies de vacances où les enfants étaient accueillis pour des périodes variables et selon les difficultés qu'ils rencontraient. Ce sont les prémices de l'associatif tel qu'on le connaît aujourd'hui et de manière moins réglementé.

Les associations gestionnaires de l'Aide Sociale à l'Enfance : Hier et aujourd'hui

Les associations n'ont commencé à exister juridiquement qu'à partir de 1901 comme nous avons pu le voir. Les organismes qui se sont créés en amont de cette loi à savoir des œuvres, des sociétés de bienfaisance, des congrégations et autres se sont progressivement rattachés à cette loi. Ces associations ou entités avant 1901 s'inscrivaient le plus généralement à travers deux formes d'engagement à savoir la philanthropie ou le catholicisme social. Bien que les associations aient continué de s'identifier sous ces formes d'engagement après la loi de 1901, des modifications importantes se sont opérées après la seconde guerre mondiale. Que ce soit la fondation des apprentis d'Auteuil créée en 1866, l'association Olga Spitzer créée en 1923 ou encore Espoir-CFDJ (où je suis actuellement en apprentissage) créée en 1914. Par la suite d'autres acteurs sont apparus dans le paysage associatif sous des formats plus militant comme SOS village d'enfant, l'association Jean Coctet ou encore le comité français de protection de l'enfance. « Au fil des années, les unes et les autres se sont développées et ont connu un processus de professionnalisation et d'institutionnalisation ». (Le brun, Rabin et Derville, 2020).

Le système associatif est donc très vaste mais il est possible d'observer des caractéristiques selon les champs d'intervention. L'action sociale représente une part importante des associations employeuses et l'aide sociale à l'enfance fait partie de ce champ. La professionnalisation ainsi que la réglementation obligent notamment à prévoir un service de qualité avec du personnel ayant des compétences spécifiques et donc des diplômes.

« Il existe une profusion d'associations, qui sont de tailles extrêmement variables » (Lebrun, Rabin et Derville, 2020). Les auteurs classent ainsi en quatre grandes catégories ces associations dans le champ :

- **Les associations gestionnaires :** Ce sont celles qui gèrent les établissements et accueillent le public.
- **Les associations d'usagers :** Ce sont des parents ou d'anciens enfants pris en charge par l'ASE. Ils permettent de représenter les usagers auprès instances publiques et d'apporter une aide aux personnes accompagnées.
- **Les associations institutionnelles :** Ils représentent les intérêts des acteurs institutionnels. Elles peuvent être des groupements d'associations ou encore des fédérations comme l'UNIOPSS.
- **Les associations militantes :** Elles militent pour mettre en lumière les problématiques de la Protection de l'Enfance auprès des acteurs institutionnels majeurs comme l'État ou les départements et auprès du grand public.

« Le secteur associatif prestataire (ou gestionnaire) occupe une place extrêmement importante dans le champ de la protection de l'enfance. Mais il est malheureusement très délicat d'évaluer cette place de façon chiffrée, car il n'existe pas à l'heure actuelle de recensement national fiable et exhaustif de ces

associations. Le nombre d'associations habilitées pour mettre en œuvre des mesures de protection de l'enfance peut être estimé à plus de 2000 » (Le brun, Rabin et Derville, 2020).

Il est donc très difficile d'analyser avec précision le nombre d'associations gestionnaires mais une estimation peut être faite autour de 2000 associations. Cela ne concerne compte qu'une infime partie des associations en France à savoir 1% des associations du secteur de l'action sociale, de l'humanitaire, l'hébergement social, la santé et le médico-social.

Aujourd'hui, les associations gestionnaires de la Protection de l'Enfance gèrent (Le brun, Rabin et Derville, 2020) :

- *70% des places dans les établissements*
- *80% des places dans les services d'AEMO*
- *98% des places dans les équipes de prévention spécialisée*
- *91% des places dans les lieux de vie*
- *100% des places dans les villages d'enfants*

Les associations gestionnaires ont donc une place importante concernant la mise en application des mesures ou des accompagnements au sein de l'Aide Sociale à l'Enfance. Penser la protection de l'enfance sans penser les associations serait comme supprimer l'une des pierres angulaires des dispositifs. La crise des années 30 affaiblit la protection de l'enfance mise en place depuis la fin XIXe et le régime de Vichy revient à une protection s'appuyant sur l'Église basée sur une approche médicale. Cependant, la loi du 15 avril 1943 a pour but d'organiser le service de protection de l'enfance vers une dimension régionale afin d'avoir une protection plus efficace des enfants en danger.

La protection de l'enfance n'est pas une question uniquement contemporaine. Elle suit une histoire et une évolution selon les époques. La place de l'État se pose depuis longtemps dans la gestion et l'élaboration de lois visant à accompagner l'enfance en danger ou l'enfance abandonnée. L'État n'est pas le seul acteur puisque les acteurs privés ont une place importante qui va se transformer durant la seconde moitié du XXe siècle.

Présentation d'Espoir-CFDJ

Elle est une association de protection de l'enfance née de la fusion de deux associations en 1945 à savoir Enfance au Grand Air et Centre Familiaux de Jeunes. L'association est reconnue d'utilité publique depuis 1923. Aujourd'hui, elle est aconfessionnelle et apolitique et a pour objectif, dans les domaines sociaux et éducatifs d'être au service d'enfants et de jeunes, de familles en grande difficulté ou en voie de l'être, mais aussi de majeurs défavorisés, rejetés ou exclus. Elle aide à l'éducation et à la réinsertion sociale à partir notamment d'accompagnements et de prises en charge en internat ou en hébergement spécialisé, en milieu ouvert, en placement familial, en accueil de jour. Elle développe par ailleurs des actions de prévention spécialisée auprès de jeunes de 12 à 25 ans.

Elle gère des établissements et services sociaux et médico-sociaux sur les départements de Paris, Seine et Marne, Yvelines, Hauts-de-Seine, Val de Marne et du Val d'Oise et compte environ 500 salariés, une cinquantaine de jeunes en Service Civique et une centaine de bénévoles. L'ensemble des acteurs permet d'accompagner chaque année environ 5000 personnes dans une trentaine d'établissements

b. De 1945 à 1990 : Entre développement du cadre légal, du questionnement budgétaire et de la décentralisation

La fin de la seconde guerre mondiale marque un tournant concernant la Protection de l'Enfance en France. Le développement des lois se multiplie et des changements de penser et visions concernant l'enfance en danger s'opèrent. La loi du 2 novembre 1945 crée un service de protection maternelle et infantile afin d'aider les familles notamment pour la protection sanitaire des enfants.

L'ordonnance de 45 permet d'aboutir à la distinction de jugement entre les adultes et la jeunesse délinquante. Les mineurs sont désormais sous la coupe du juge pour enfants qui peut prononcer plusieurs types de mesures à savoir « *de protection, d'assistance, de surveillance, d'éducation ou de réforme* ». De même, l'ordonnance de 58 donne aux juges des enfants des compétences civiles. Les mineurs peuvent donc « *faire l'objet de mesures d'assistance éducative* ». La loi du 11 septembre 2019 réforme la justice pénale des mineurs par diverses actions notamment en simplifiant et en accélérant le jugement des mineurs et en incluant une présomption de non-discernement pour les mineurs de moins de 13 ans (vie-publique.fr, mars 2021).

La loi de 1970 apporte une nouvelle dimension au regard de la loi dans la relation parents/enfants puisqu'elle prévoit que l'autorité paternelle n'est plus la norme et est remplacée par l'autorité parentale. Ainsi, mère et père ont un pouvoir mais également une obligation et une responsabilité envers l'enfant.

A travers cette loi, il est possible de constater une forme de soutien et de reconnaissance de la parentalité en lien avec une volonté de préserver l'enfant dans son milieu familial. La création de la DDASS (directions départementales de l'action sanitaire et sociale) en 1964³ doit permettre d'aller vers ce sens en prônant une meilleure coordination de l'aide sociale à l'enfance.

Les années 70 marquent également le début de la professionnalisation des métiers. Comme l'exprime Pierre Verdier « *pendant longtemps la tutelle de l'enfant avait été confiée à des administratifs ; désormais, assistantes sociales, éducateurs spécialisés, psychologues, pédopsychiatres font leur apparition* ». Ces équipes dites pluridisciplinaires sont créées à la suite du rapport Dupont-Fauville en 1972. Ce rapport marque d'ailleurs un tournant et s'organise autour de trois mots clés « *continuité, prévention, action globale déconcentrée* » (Verdier, 2012).

De même, la loi du 30 juin 1975 « *consacre l'autonomie du champ social et médico-social* » et sépare donc le lien entre santé (hôpital) et secteur social/médico-social. Bien que la loi de 2002-2 réintroduise une forme d'universalisme et que la loi de 2009 HPST (hôpital patient santé territoire) apporte un nouveau lien entre la santé et le médico-sociale, il est moins évident avec le secteur social. Ce lien est tout de même visible aujourd'hui. En effet, il n'existe pas de ministère dédié à la Protection de l'Enfance. Adrien Taquet, secrétaire en charge de l'enfance et des familles, dépend du Ministère de la Santé et des Solidarités d'Olivier Véran.

La même année, le contrat jeune majeur entre en vigueur par décret dans une logique de protection judiciaire. Ce contrat, qui n'était pas censé durer dans le temps est encore présent en 2021 et engendre notamment une réflexion concernant les jeunes sortants de l'ASE et les sorties sèches. Une réflexion sur ce contrat est notamment portée dans la loi de protection des enfants

³ Devenue en 1977 direction départementale des affaires sanitaires et sociales

2021 afin qu'il puisse être automatique proposé afin d'arrêter ces sorties brutales des services de l'Aide Sociale à l'Enfance.

Un second rapport est publié en mai 1980. Le rapport Bianco-Lamy apporte une vision complémentaire au rapport Dupont-Fauville. Flore Capelier explique que ce rapport permet de mettre en lumière que les réformes engagées n'impliquent pas les parents ni les enfants. De plus, l'« *orientation défendue est de favoriser l'action éducative et sociale à domicile plutôt que le placement en établissement* » (Faucoup, 2020). Bien que la visée éducative soit importante, notamment dans la volonté de limiter le placement, la logique budgétaire est également à mettre en avant. Jean Louis Bianco dit lui-même « *Pourquoi ce rapport ? Il résulte d'une double préoccupation qui était de plus en plus forte. La première au ministère des Finances, plus précisément à la direction du budget, qui s'inquiétait des coûts toujours croissants de l'aide à l'enfance, croissance forte, croissance rapide, sans qu'on ait une véritable évaluation des résultats et de l'efficacité des mesures prises.* » (Faucoup, 2020). En effet, depuis les années 60, une nouvelle politique de coût s'installe aux États-Unis dont la France va s'inspirer. La RCB, signifiant « rationalisation des choix budgétaires » est une méthode qui permet de mieux programmer un budget pour y affecter les bons moyens.

Il est important d'évoquer la crainte du gouvernement concernant une forte hausse des dépenses concernant la protection de l'enfance associée à une mauvaise gestion des coûts et une mauvaise qualité d'accompagnement à une époque où 500 000 enfants étaient accompagnés par l'Aide Sociale à l'Enfance.

De plus, la méthode pour réaliser ce rapport est « *originale* » d'après Jean-Louis Bianco. En effet, il est intéressant d'observer qu'il s'est fortement appuyé sur les acteurs de terrain (psychologues, sociologues, travailleurs sociaux). Le rapport ne vient donc pas uniquement éclairer une vision institutionnelle mais bien le travail de terrain. Les associations ont également collaboré afin de réaliser un travail de qualité, à la fois théorique et pratique.

La décentralisation marque un tournant pour l'aide sociale à l'enfance puisque les compétences du champ sont transférées de l'État aux départements. La décentralisation s'opère entre 1982 et 1984 avec notamment la loi du 22 juillet 1983 qui acte ce transfert de compétences. L'objectif majeur de la décentralisation est d'adapter territorialement les besoins de l'Aide Sociale à l'Enfance à l'échelon du département.

Julia⁴, étudiante au sein d'un CAFDES⁵

D'un point de vue positif ça a permis d'alléger la machine administrative, parce qu'on a un intervenant, spécialiste de la protection de l'enfance au CAFDES, il fallait que ça remonte jusqu'au ministère pour avoir une réponse, donc la lourdeur de la demande était assez incroyable, ça a permis d'alléger le système.

Yasmine, retraitée de l'Aide Sociale à l'Enfance, (exprime également un changement majeur par la décentralisation)

J'ai connu la prise en main des départements de cette politique publique qui était quand même un peu en déshérence du point de vue de l'État depuis plusieurs années. Il y avait un certain nombre de rapports, Bianco-Lamy notamment, qui avait mis en avant la difficulté d'avoir des suivis des enfants qui étaient à l'aide sociale à l'enfance, des problèmes dans les lieux d'accueil, une place des parents souvent négligés voir complètement oubliés. Donc quand j'ai commencé dans le secteur, j'ai connu la phase de construction, où il fallait tout construire.

J'étais dans un département de gauche, communiste à l'époque, qui a ouvert les vannes du pognon, qui a embauché beaucoup de travailleurs, il n'y en avait pas, réparti sur l'ensemble du département et qui s'est appuyé beaucoup sur l'expertise des travailleurs sociaux et des remontés de terrain pour développer l'accueil, le placement familial, l'ensemble des prestations qu'on pouvait apporter aux enfants et aux familles.

La décentralisation devait permettre d'apporter une politique territoriale adaptée, d'être plus proche du public, des familles, des enfants et des acteurs de terrain. L'objectif est notamment de lutter contre les inégalités territoriales. Par ailleurs, les acteurs de terrain ont parfois joué un rôle majeur dans la construction des besoins sur les territoires. Comme l'exprime Yasmine, ce sont les acteurs de terrain qui ont pu apporter leur connaissance et leur aide à la construction de la politique départementale où elle se situait.

La loi du 6 juin 1984 « relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance et au statut des pupilles de l'État »

⁴ Par souci d'anonymat, certains noms des enquêtés ont été modifiés. Un récapitulatif des enquêtés se trouve en annexe indiquant la liste des personnes anonymées.

⁵ Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale)

(Neirinck, 2005) permet aux parents d'avoir des droits reconnus et de créer une définition de l'autorité parentale. Les parents ont reçu par cette loi un droit de transparence notamment en lien avec les services de l'Aide Sociale à l'Enfance. La loi de 1989 dite Dorlhac est « *relative à la prévention et la répression de la maltraitance infantile* » (Sénat.fr). Elle place notamment le président du conseil général comme « *principal animateur de l'action sociale en faveur de l'enfance* ». Les départements se trouvent désormais dans l'obligation de créer des dispositifs pour recueillir les informations concernant les maltraitances ou risques de maltraitances.

Le secteur associatif s'est fortement développé après la guerre en prenant en charge les enfants, les jeunes et les familles. Elles ont pu participer aux différentes recherches de l'État, notamment lors des rapports parlementaires permettant de faire valoir leurs voix. Elles se sont également multipliées et représentent par ailleurs aujourd'hui un poids immense dans l'attribution des mesures. Nous reviendrons par la suite sur les données permettant de quantifier le poids des associations gestionnaires concernant les prises en charge des enfants, adolescents et familles.

c. 1990 à aujourd'hui : Période d'innovation et de changements majeurs du cadre légal

De 1990 à aujourd'hui, la législation n'a eu de cesse d'être travaillée, élaborée, de la loi de 2002, jusqu'au projet de loi relatif à la protection des enfants en 2021. Cette période est marquée par plusieurs dimensions qui permettent d'observer la place des acteurs.

1. Une période d'innovation

La période allant de la fin des années 1980 à la loi de 2007 est une vaste période d'innovation. Afin de comprendre au mieux cette période, je m'appuierai sur les propos de Pascale Breugnot, responsable des formations à l'ETSUP et ayant réalisé une thèse sur les innovations socio-éducatives. Cette période permet d'éclairer le travail du terrain (acteurs sociaux, départementaux) et l'administration (formalisation des innovations par un texte de loi par exemple).

Pascale Breugnot, responsable des formations à l'ETSUP :

Le SAPN du Gard c'est le département avec les associations qui à l'époque se sont dits, on a beaucoup de jeunes qui sortent d'internat et qui reviennent dans les 6 mois à 1 an en placement, internat etc. Le département avait décidé d'accompagner les sorties de placement et les éducateurs des MECS ou centre départementaux de l'enfance, sortait de l'internat pour accompagner le retour de l'enfant au domicile de la famille, c'était le début du placement à domicile et puis voyant que ça marchait tellement bien et que le taux de retour avait baissé, le département s'est dit qu'il allait le mettre en amont pour des familles et des jeunes plutôt que d'arriver à des blocages où les familles refusent le placement. Et voyant que ça marchait si bien, c'est devenu une modalité d'intervention à part entière et c'est là qu'a émergé le placement à domicile, donné pour une famille.

Les limites de l'accompagnement ont pu être observées sur certains territoires et réfléchies par les acteurs. L'importance de ce moment est de pouvoir éclairer la place des acteurs associatifs en lien avec les autorités compétentes dans la mise en place des nouveaux modes d'accompagnement. Les nouvelles idées venaient notamment des équipes pluridisciplinaires et étaient portées par les associations en lien avec les équipes départementales. Il y avait également une logique de continuité avec les idéologies portées par les différentes lois, notamment celle concernant l'intérêt de limiter le placement et donc la sortie de domicile. La mise en place du placement à domicile allait en ce sens en proposant une mesure de placement pour l'enfant ou le jeune au domicile avec un accompagnement éducatif renforcé.

Pascale Breugnot, responsable des formations à l'ETSUP :

Enquêteur :

Il y avait aussi cette idée que les associations travaillaient en coordination avec les départements sur ces questions-là ?

Enquêté :

Oui parce que dans le Gard c'était le montage d'un projet commun et ça voulait dire que toutes les énergies, compétences, le croisement de regard et travailler en confiance entre parent et travailleur social, c'était aussi travailler en confiance entre associations et départements parce qu'on mettait en place... (inaudible) et il y avait une concertation, il y avait pas de culture du financement, on était sûr de la pensée d'intervention même s'il y avait des économies à faire.

L'importance du travail partenarial entre départements et associations a permis la réussite de ces projets. Le soutien des départements était fondamental pour mettre en place ces projets, notamment au niveau de la prise de risques concernant des nouvelles formes d'accompagnement. L'objectif n'était pas de prendre une décision unilatérale mais bien de travailler collectivement afin d'améliorer la qualité de l'accompagnement. « *Dans le domaine de l'éducation et de la formation, F. Cros souligne que l'innovateur est rarement solitaire : il est inséré institutionnellement, est influencé par les courants scientifiques et sociaux qui le traversent et se trouve ainsi dans l'obligation de produire des innovations aboutissant à des améliorations.* » (Breugnot, 2009). Ces innovations ne sont pas un cas isolé sur un seul département, Pascale Breugnot évoque lors de l'entretien que la moitié des départements avaient mis en place au moins une nouvelle forme d'accompagnement innovant. Plusieurs modalités d'accompagnement ont pu voir le jour durant cette période comme le placement à domicile, les accueils de jour ou encore de l'AEMO avec hébergement.

2. La multiplication des lois et réglementations

Plusieurs lois ont été promulguées durant cette période. J'ai décidé de me focaliser sur trois d'entre elles qui ont été fondamentales pour la réforme de la protection de l'enfance et d'évoquer le pacte pour l'enfance lancé en 2020, incluant le projet de loi 2021.

La loi de 2002 est une loi majeure dans le champ de l'action sociale. Elle n'est pas spécifique à la protection de l'enfance mais concerne l'ensemble des établissements sociaux et médico-sociaux. Elle « *réaffirme la place prépondérante des usagers, entend promouvoir l'autonomie, la protection des personnes et l'exercice de leur citoyenneté* »⁶. L'utilisateur est donc mis au cœur de son projet personnel et au centre des besoins au sein des établissements. Des outils accompagnent cette loi afin de répondre au mieux à ces besoins :

- L'obligation d'avoir un projet d'établissement
- Créer un livret d'accueil dont la charte des droits et libertés et le règlement de fonctionnement doivent être annexés
- Créer un contrat de séjour ou un document individuel de prise en charge
- Organiser un Conseil de la vie sociale
- Organiser les évaluations internes (tous les 5 ans) et externes (tous les 7ans)

⁶ <https://metiers.action-sociale.org/pratiques/loi-2002-medico-social>

En 2004 est créé l'observatoire national de l'Enfance en Danger, devenu observatoire national de la Protection de l'Enfance en 2016, a pour mission « *d'améliorer la connaissance sur les questions de mise en danger et de protection des mineurs ; de recenser, analyser et diffuser les pratiques de prévention et d'intervention et soutenir les acteurs* » (ONPE). Ainsi, il joue un rôle important auprès de l'ensemble des acteurs (Etat, associations, départements). La production de connaissance est essentielle pour améliorer les pratiques. Les associations sont conviées à cette production et aux élaborations de l'ONPE.

La loi de 2007 répond à plusieurs problématiques. D'une part, l'appel des cents qui réclame une réelle réforme de la protection de l'enfance et non plus « *des mesures législatives partielles* » (Appel des cents, 2005). La loi de 2007 se fixe trois objectifs, notamment en réponse notamment à l'appel des cents comme l'explique Pierre Verdier à savoir le développement de la prévention, le renforcement du dispositif d'alerte et d'évaluation des risques de danger ainsi que l'amélioration et la diversification des modes d'intervention. La loi de 2007 permet de placer l'enfant au cœur du dispositif et donc de lui donner une place centrale dans l'accompagnement. Les informations préoccupantes deviennent une donnée importante par l'obligation des départements de créer une cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP).

De même, les départements ont obligation de créer des observatoires départementaux de la protection de l'enfance. De plus, la place du partenariat est mise en avant dans un souci de mieux collaborer entre acteurs. Enfin les innovations qui ont émergé depuis 20 ans ont été cadrées. Si les autorités publiques n'avaient pas conscience d'une telle ampleur au niveau des nouvelles formes d'accompagnements, comme l'évoque Pascale Breugnot lors de l'entretien, lorsque qu'il y a eu une prise de conscience de ces innovations, la perspective de mettre en place un cadre, et donc d'institutionnaliser, s'est vite imposée.

Il est important de préciser que la loi de 2007 vient rectifier une erreur syntaxique de la loi de 1989 relative à la prévention des mauvais traitements des enfants.

Jean-Pierre Rosenczweig, président d'Espoir-CFDJ :

La loi de 89 avait dit que le président du conseil départemental était coordinateur, chef de file sur la maltraitance à enfant, c'est une erreur politique (...) à partir du moment où vous dites qu'il est en charge de la maltraitance ça laisserait penser à dire qu'il n'a pas la responsabilité de coordination sur le reste (...) Donc la loi de 2007, elle est venue simplement ramener les curseurs au même niveau, le président du conseil départemental est le coordonnateur et le chef de file sur l'ensemble de l'enfance en danger et pas sur la maltraitance, on est passé de l'implicite à l'explicite.

De plus, la création de la CRIP permet de centraliser les informations préoccupantes. Un ou une assistant(e) social(e) se rend au domicile de la famille pour estimer la situation. Si un danger immédiat est constaté, le juge des enfants en est informé. Si un risque de danger est constaté, deux solutions, soit une mesure administrative est organisée soit une mesure judiciaire. L'intérêt est de rendre le parcours afin d'accompagner au mieux chaque situation.

La loi de 2007 apporte donc des nouveautés et répond en partie aux demandes réalisées par l'appel des cents mais également après divers rapports parlementaires, rapports de l'observatoire national de l'enfance en danger ou encore de l'IGAS. Il est donc possible de constater que la loi n'est pas promulguée rapidement sous la seule hégémonie de l'État mais bien suite à une réflexion menée sur plusieurs années incluant une multitude d'acteurs. Tout d'abord l'appel des cents incluait des magistrats, des associations (présidents d'associations, travailleurs sociaux), des politiques (sénateurs, députés, président du conseil général), corps enseignants ou encore des médecins.

La cause de la protection de l'enfance était donc une cause animée par plusieurs champs et non pas exclusivement celui du politique. De plus, l'élaboration de la loi a été réalisée à travers des concertations « *Un grand nombre de professionnels de la protection de l'enfance (...) ont été consultés par le biais de groupes de travail animés par les ministères de la Famille et de la Justice* » (Lebrun, Rabin et Derville, 2020). A cela s'ajoute un Comité national de la protection de l'enfance composé de représentants d'associations, des institutions et conseils généraux. Les ministères en lien avec la protection de l'enfance comme la Santé, l'Éducation Nationale, la Cohésion Sociale, la Jeunesse ont travaillé également sur l'avant-projet de loi. Enfin, les départements ont également été « *sollicités pour organiser, en lien avec l'Assemblée des*

départements de France (ADF), des débats sur leur territoire » (Fiche Dunod, 2011). La loi n'est donc pas le fruit d'un seul travail mais d'une réflexion commune.

La loi de 2016 vient renforcer la loi de 2007 en s'appuyant sur deux axes (Solidarités-santé.gouv, aout 2018) à savoir :

- Mieux prendre en compte les besoins de l'enfant : vers plus de protection et de stabilité dans les parcours de l'enfant et du jeune adulte
- Améliorer la gouvernance nationale et locale de protection de l'enfance : pour une politique publique décloisonnée et transversale

La loi permet d'ancrer la place de l'enfant comme intérêt premier des mesures d'accompagnement comme l'exprime l'article L.112-3 du Code de l'action sociale et des familles « *La protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits.* ». Elle prévoit notamment de continuer à développer la prévention à tous les âges de l'enfant, d'améliorer le repérage et le suivi des situations de danger pour pouvoir mieux y répondre et de garantir plus de cohérence et de stabilité dans les parcours des enfants. Pour y parvenir, l'amélioration de la gouvernance est une nécessité incluant un décloisonnement de l'accompagnement. Afin d'améliorer la qualité de l'accompagnement, un Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) est créé incluant l'ensemble des acteurs du champ. Ce conseil doit permettre d'organiser les « *grandes orientations nationales de la protection de l'enfance, formule des avis et évalue la mise en œuvre des orientations retenues* » (solidarités-santé.gouv, 2018).

Le projet de loi 2021 répond aux enjeux actuels de la protection de l'enfance. Bien qu'elle ne soit pas encore votée au moment de l'écriture de ce mémoire, bon nombre d'articles ont été adoptés en première lecture par l'assemblée nationale (liste non exhaustive) :

- Étudier les différentes options afin de confier l'enfant à une personne de son environnement avant de le placer
- Interdire la séparation des frères et sœurs accueillis sauf si cela est nécessaire
- Permettre aux enfants protégés de participer aux activités du quotidien en clarifiant les règles de l'autorité parentale
- Interdire l'accueil des mineurs de l'ASE dans les hôtels

- Solutions pour les jeunes sortants de l'ASE afin d'éviter des sorties sèches c'est-à-dire sans solution avec la systématisation de la garantie jeune et des contrats jeunes majeurs
- Les jeunes sortants seront prioritaires pour l'accès à un logement social
- Référentiel unique en direction des professionnels concernant le repérage et la remontée des informations préoccupantes liées à des faits de violences
- Rémunération minimale des assistants familiaux
- Création d'un centre de ressources au sein de l'ONPE pour les professionnels et les enfants
- Rapprochement entre acteurs pour permettre une meilleure coordination des différentes entités sur le territoire (CNPE, GIPED, CNAOP, AFA)

Malgré cette liste de mesure, le projet de loi est critiqué et remis en question par les professionnels du secteur mais également par les départements. La CNAPE (Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant), fédération d'associations a rendu un avis suite à la saisine du gouvernement en urgence le 26 mai. La CNAPE évoque « *le manque d'ambition* » du texte, avec par exemple la faiblesse des actions de prévention, l'absence des associations de parents et d'enfants dans les réformes ou encore la part budgétaire de l'État. La place laissée aux acteurs associatifs peut donc poser question concernant cette loi, de même que la place de l'État dans le rôle qu'il peut jouer dans un futur plus proche. Bien qu'elle soit critiquée, des mesures ont été tout de même saluées comme la fin de la prise en charge en hôtel ou la fin des ruptures sèches des jeunes de l'Aide Sociale à l'Enfance. Il est également possible de retrouver cette question du placement qui fait débat depuis les années 70 avec la volonté d'une limitation de ce dernier.

d. Uniformisation de la pratique : Mythe ou réalité ?

Lorsque l'on parle d'uniformisation des pratiques, on évoque une manière de faire au niveau national qui serait similaire ou du moins une méthode et une marche à suivre. Lors de mes entretiens, la question de l'uniformisation se posait puisque l'idée de dire « c'était mieux avant » pouvait revenir à plusieurs reprises. « *Selon Viviane Tchernogog, « en quelques années le partenariat public s'est considérablement modifié, et il est passé progressivement d'une logique d'accompagnement de l'action des associations à une logique d'instrumentalisation des associations désormais outils des politiques publiques* » (Cottin-Marx, Hély, Jeannot, Simonet, 2017). D'une manière générale, le système associatif se voit instrumentalisé comme

des outils. Cette notion d'instrumentalisation pose question et peut potentiellement appuyer ce discours du « c'était mieux avant ».

L'évolution de la réglementation a imposé des règles plus strictes donnant lieux à plusieurs composantes de l'Aide Sociale à l'Enfance comme la professionnalisation du secteur, la réglementation stricte de l'accompagnement, des locaux, la mise en place d'agrément ou encore des appels à projets (nous y reviendrons dans la suite de ce mémoire). Les moyens alloués à la protection de l'enfance posent question au sein des associations mais également des départements. Les départements réclamant souvent une aide plus importante de l'État. Face à ces enjeux, est-ce que l'innovation est encore possible ? Est-ce que la pensée nouvelle des années 1990 à 2000 peut à nouveau se reproduire ? Est-ce que le cadrage réglementaire que j'ai évoqué précédemment n'empêche-t-il pas de pouvoir expérimenter ? D'améliorer les pratiques ? Est-ce que nous assistons à une protection de l'enfance figée par la machine institutionnelle et la réglementation ?

Pour tenter d'émettre des hypothèses, je m'appuierai essentiellement sur les entretiens réalisés.

1. Un mouvement sociétal

Jean, directeur d'un service pour mineurs non accompagnés :

Oui je pense qu'il y a un travail de renouvellement des prises en charge, il y a toujours un travail d'amélioration des pratiques et il y a toujours une identité des associations ou des établissements même si au fond, le secteur social suit aussi le mouvement sociologique je vais dire global, c'est-à-dire, on est plus quand même d'individualiste que de collectif, de chacun pour soi que de la solidarité mais c'est un mouvement sociétal général mais je pense que ça impact les structures, la manière de travailler. On a plus de mal à faire équipe, c'est pas les générations d'aujourd'hui, chacun est sur son ordi, chacun fait ses projets un peu dans son coin.

Cette idée d'uniformisation pourrait être due à une évolution de la société, plus individualiste. L'expérience de ce directeur permet d'évoquer une différence entre l'avant et aujourd'hui en matière d'équipe et de dynamique d'équipe. L'individualisation de la société pourrait donc impacter les dynamiques institutionnelles et par conséquent modifier les formes d'engagement associatives.

Pascale Breugnot quant à elle évoque les difficultés sociétales qui peuvent impacter la pensée éducative.

Pascale Breugnot, responsable des formations à l'ETSUP

Je crois que c'est aussi l'extérieur, la précarité dans le système. Autant on parle de facteur de vulnérabilité au sein des familles mais je pense qu'au niveau sociétal on a les mêmes facteurs de vulnérabilité et quand il s'en passe trop en même temps on a des institutions qui dysfonctionnent.

Il n'y aurait donc pas exclusivement des facteurs individualistes mais des facteurs socio-économiques qui se développeraient de façon négative et impacteraient l'accompagnement. Certains témoignages que j'ai pu avoir, certaines discussions avec des professionnels du secteur ou enseignants ont pu par exemple évoquer la précarité des travailleurs sociaux aujourd'hui. Cette précarité n'était pas autant présente lorsque l'on évoque le fameux terme « avant ». Là encore, il est possible de se questionner sur un possible lien entre individualisations et précarités socio-économiques.

2. Les mutations professionnelles

Les mutations professionnelles seraient de deux ordres et pourraient provoquer une limitation de la place de la pensée et de l'élaboration au sein des structures. Le premier constat est l'âge des travailleurs sociaux. Comme l'a pu le constater le responsable développement d'une association

Phil, responsable développement d'une association :

La société qui change ça c'est certain mais bon peut-être aussi les modalités de sélection d'entrée en école d'éduc. Avec parcours sup, tu as des profils très jeunes, quand j'ai commencé la formation d'éduc j'avais 26 ans je crois et autour de moi dans la promo, on avait cet âge ou plus vieux, aujourd'hui maintenant on est sur des profils un peu plus jeunes pour une grande partie. ». Il poursuit par la suite en indiquant qu'il trouve qu'« on était très critique sur ce qu'on faisait. Aujourd'hui quand je suis en centre de formation, j'interviens encore un peu, moins qu'avant, pour les oraux dans les centres d'examen, je trouve que ça manque un peu.

L'âge des entrants en formation s'est relativement modifié vers un public plus jeune, ayant souvent moins d'expérience. Il est vrai que beaucoup d'éducateurs spécialisés ont pu commencer sans diplôme et être formés pendant qu'ils étaient en poste. Cette réalité, que l'on peut encore trouver aujourd'hui, est beaucoup plus limitée. Les modalités d'entrée en formation se font notamment via parcoursup, le site permettant de faire ses choix après le bac. Beaucoup d'étudiants entrant en formation de travailleur social à l'heure actuelle peuvent avoir entre 18 et 21 ans. La question de la relation entre âge, esprit critique, accompagnement, engagement associatif et formation professionnelle peut donc se poser.

La seconde hypothèse serait l'évolution des pratiques en elle-même. Comme nous avons pu le voir, les différentes lois, les nouvelles réglementations depuis plusieurs années imposent désormais d'être assidu bureaucratiquement.

Pascale Breugnot, responsable des formations à l'ETSUP

Et puis je crois qu'on a un rythme un peu effréné. On est pris dans les rapports, les écrits, les statistiques et ce que je disais que c'est à rallier avec la pensée et quand il n'y a plus cet espace de pensée bah forcément la clinique et la pratique régressent et du coup on perd de la substance, de l'intelligence et c'est pas un acteur. C'est un croisement de circonstance, dans le même temps, ça fait des dégâts. On voit des institutions de terrain qui implose, on voit qu'en protection de l'enfance que ça s'arrange pas.

Les travailleurs sociaux de manière globale ont de plus en plus d'administratif à remplir, ils doivent également réaliser au mieux les accompagnements et parfois faire face à un nombre de prises en charge importantes. La place laissée à la pensée est plus limitée, est complexe parfois à mettre en œuvre. « *L'augmentation de la charge de travail qui est la cause principale de l'intensification prend des formes diverses (augmentation du nombre de personnes à suivre, des procédures administratives, des rapports écrits...) plus ou moins accentuées selon les catégories de travailleurs sociaux* » (J.P Melchior, 2008). Il est par ailleurs possible de se tourner à la comparaison avec d'autres pays concernant ce temps

Philippe Fabry, Enseignant-chercheur

Moi j'ai rencontré il y a quelque temps pendant un voyage d'études en Suisse un éducateur français qui est aller travaillé en Suisse et qui dit

- *Ben moi, je suis passé de 35 à 41 heures et je suis content parce que maintenant quand je fais mes 41 heures j'ai le temps de travailler longtemps sans me presser et je suis beaucoup moins speed et j'ai le temps d'être avec les mômes.*

Et donc il avait pu, quand il était en 35 heures avec toutes les exigences et toute la complexité institutionnelle et tous les accompagnements, c'est pareil.

Le travailleur social exprime donc une nouvelle dynamique temporelle grâce au passage de son temps de travail à 39 heures au lieu de 35 heures. Enfin, Philippe Fabry évoque pendant l'entretien le *turn over* important dans le champ du social. Ce *turn over* est questionnant d'une part pour l'accompagnement des enfants et d'autre part pour la stabilité associative. Il est possible de s'interroger sur la possibilité d'élaborer lorsque les équipes ne restent pas au sein d'une structure, le temps manque donc pour créer une dynamique et des projets sur le moyen et long terme.

La question du temps est donc fondamentale. La résolution de cet enjeu se situe à plusieurs niveaux à savoir changer le temps de travail ou encore travailler en collectif au sein des associations afin d'assurer des temps de réflexion nécessaires. Les associations ont alors une place importante à jouer concernant le temps laissé à la réflexion et à l'espace d'élaboration. Il ne s'agit pas ici de généraliser une idée qui dirait que l'ensemble des associations ne laisse plus cette place-là. Il s'agit d'une constatation réalisée par plusieurs professionnels expérimentés du secteur mais également d'écrits concernant la place laissée à cette élaboration.

3. Les possibilités sur le terrain

La question des possibilités se pose à travers la posture et la volonté à la fois des associations mais également des acteurs de terrains.

Patrick, Directeur d'un service de prévention spécialisée

Je ne crois pas à ce discours mais je vois bien que beaucoup de gens disent ça. Ça va dans « c'était mieux avant » « on est instrumentalisée » « c'est la world compagnie qui nous fait travailler » « on est rentré dans la matrice ». Je ne suis pas convaincu, je pense qu'on va continuer à faire du travail social, que le modèle associatif il a quand même bien fait ses preuves (...) Il faut absolument tuer les légendes urbaines, avec ces discours misérabilistes sur le néo-management qui dit qu'on va tous devenir pareil, qu'on ait des instruments au service de l'État tout puissant (...) on n'arrêtera pas le travail social, la créativité des travailleurs sociaux...

Pour ce directeur, le modèle associatif et la créativité n'ont pas disparu et n'ont pas été uniformisés. L'idée que le travail social est en mouvance, que des contraintes ont pu se développer depuis plusieurs années est une réalité qui est majoritairement reprise par l'ensemble des enquêtés, cependant, cela ne constitue pas un frein en soi. Les travailleurs sociaux peuvent toujours expérimenter au sein des structures. Il n'est pas le seul à pouvoir émettre cet avis puisqu'une responsable de la fondation de France évoquait pendant l'entretien des structures innovantes financées par la fondation. La réussite sur le terrain est possible mais il pourrait être freiné par les aspects que nous avons pu évoquer précédemment. Elle pourrait également être freinée par des aspects économiques.

4. Les aspects économiques

La question économique revient sans cesse dans le débat public mais également auprès des acteurs de terrain. Cette question des moyens est souvent utilisée pour décrire le manque d'innovation ou l'impossibilité de mettre en place des projets. Nous reviendrons plus amplement sur ce sujet dans la seconde partie de ce mémoire.

Phil, Responsable développement d'une association

Et d'ailleurs ça se retrouve dans les activités, pendant très longtemps on était sur des activités consuméristes, les gamins, à toutes les vacances ils partaient en vacances et c'était des activités payantes tous les jours. Mais quel jeune aujourd'hui en France part à chaque vacance scolaire ? ça existe mais c'est minoritaire et quand on part en vacances avec ses parents on fait pas des activités payantes tous les jours. Et ça pour certains éduc (éducateurs spécialisés), c'est déjà une expérimentation d'amener les gamins à la plage et l'activité du jour ce soit un simple pique-nique et le gamin en garde un souvenir tout aussi beau.

L'aspect financier rentre en jeu concernant la mise en place de projet, cependant, il est possible de réinventer l'accompagnement autrement. Comme l'exprime Phil, l'aspect consumériste a été et reste une part des activités proposées dans le cadre d'accompagnements. Le besoin financier lié à ces activités et leurs mises œuvres restent donc importants. Cependant, il est possible de réfléchir autrement pour accompagner les enfants et les jeunes.

Quant aux projets, il est vrai que l'obtention de budgets financiers est plus rare, plus difficile à obtenir, comme le constate la responsable fondation de France qui a de plus en plus de dossiers à traiter. Cette augmentation met en perspective la volonté de monter des projets et les difficultés à les mettre en œuvre. L'hypothèse que le nombre de dossiers augmente fortement, pour tout type d'associations, peut en effet révéler une continuité de la réflexion et une envie concernant la mise en place de nouveaux projets et de nouvelles modalités d'accompagnement.

Affirmer que la pensée n'existe plus indiquerait que les travailleurs sociaux ne proposent plus de projets ou réalisent un accompagnement commun pour chaque situation. Il serait préférable de nuancer ce propos en indiquant qu'il existe des facteurs pouvant être des freins à l'élaboration de la pensée. Plusieurs contingents peuvent expliquer des difficultés à organiser la pensée et la réflexion comparée à « avant » comme les aspects socio-économiques, les formes d'engagement, la course au temps, la formation professionnelle et l'âge des étudiants ou encore *le turn over*. Le rôle joué par les départements et les associations sera également abordé à travers un prisme économique, notamment via les appels à projet. Passant d'une politique du *bottom up* au *top down* c'est-à-dire passer de projet allant du bas vers le haut à des projets allant du haut vers le bas, il sera notamment question de comprendre si cette politique est unilatérale.

La protection de l'enfance a connu des évolutions majeures et continue de se transformer aujourd'hui. Il était important de pouvoir remonter à l'époque romaine afin de montrer plusieurs aspects de ces évolutions. D'une part, la place de l'enfant et des parents n'a cessé d'évoluer au sein de notre société. Le 19^e siècle marque le début d'une protection de l'enfance qui évolue encore aujourd'hui avec un projet de la loi en 2021. L'enfant, qui était notamment considéré à travers la famille est remis au centre de l'intérêt depuis les dernières lois tout en accentuant fortement les besoins en prévention des risques de danger et de maltraitance. L'accompagnement à la parentalité est également un axe fort.

D'autre part, cette évolution de la place des enfants et des modalités d'accompagnements qui s'imposent n'est pas le fruit d'une décision étatique solitaire. Dès l'époque moderne, les communes ont dû prendre à leurs charges les enfants abandonnés. Il en est de même des départements au 19^e siècle. La prise en charge des enfants sous le joug de l'État pouvait se faire en parallèle via l'Église ou les projets philanthropiques (et donc la société civile). La loi sur les associations de 1901 vient renforcer par ailleurs l'idée d'une prise en charge associative. L'État a un pouvoir décisionnaire, cependant, il ne peut pas faire seul. Si à partir de 1945, l'Église n'est plus un acteur prépondérant, l'État s'appuie désormais sur plusieurs acteurs qui ne peuvent pas être mis de côté avec en premier plan les départements de par la décentralisation et les associations qui gèrent la majeure partie des accompagnements de l'Aide Sociale à l'Enfance.

Les innovations opérées entre les années 90 et 2000 venaient du terrain et la réglementation de 2007 s'appuie sur bon nombre de travaux et débats entre acteurs politiques et de terrain. Les différentes lois votées donnent lieu à des débats et des remontés des acteurs sociaux et des collectivités territoriales. De plus, l'État doit également prendre en considération les réflexions et travaux venus de l'Europe ou de l'internationale comme par exemple la convention des droits de l'enfant. C'est à travers ce contexte de réglementations que les associations qui se sont développées doivent trouver leur place, adapter leurs accompagnements tout en essayant d'apporter des contributions et des réflexions. La réglementation et les évolutions peuvent également mettre en péril la réflexion et l'élaboration de la pensée bien qu'il serait réducteur de dire qu'elle n'existe plus, bien au contraire. Outre la compréhension de la réglementation de la protection de l'enfance, les associations doivent également faire face à l'aspect économique et ses évolutions. Elles doivent s'adapter et évoluer en fonction des évolutions de contexte.

II- Le financement des associations de la protection de l'enfance

Les associations appartiennent au champ de l'économie sociale et solidaire qui est régie par la loi de 2014. Cette loi est d'après Matthieu Hély « *très vague puisqu'ils (ceux qui l'ont créé) définissent l'ESS comme un mode d'entreprendre particulier qui repose sur une série de principe* ». Ces principes sont des organisations qui se consacrent à des activités de l'utilité sociale, reposant sur une gouvernance démocratique et qui n'ont pas de but lucratif. Les articles contenus dans la loi concernent peu les associations car « *c'est une loi qui a été discutée (...) où les coopératives étaient très efficacement représentées* » (Archambault, Bloch-Lainé, 2016).

Dans la loi, les associations sont définies comme « *un mode d'entreprendre à finalité sociale* ». Les auteurs précisent cependant qu'elles se voient rarement comme des entreprises. Néanmoins, dans le champ de la protection de l'enfance, on observe une concentration des associations avec de plus en plus de grandes associations. Elles se basent davantage sur un modèle entrepreneurial que les plus petites. Prenons l'exemple du groupe SOS. Matthieu Hély évoque cette dimension entrepreneuriale.

Matthieu Hély, Enseignant-chercheur

Ça c'est sûr, pour moi c'est clair, la petite association a pour destin d'être associée par un groupe associatif, comme le groupe SOS mais il y en a d'autres. Pour ça que je parlais d'entrepreneuriat social, ils ont tout à fait anticipé tout ça.

Le groupe SOS fait partie de l'ESS et a su investir la gestion du secteur privé dans le champ du social, un champ devenu concurrentiel. Aujourd'hui, SOS compte plus de 20 000 salariés et 1 milliard d'euros de budget, intervenant dans divers champs (protection de l'enfance, handicap, insertion etc.). Les pouvoirs publics financent en partie le groupe, notamment en protection de l'enfance puisque le Conseil Départementale détient les compétences du champ.

a. Les dépenses publiques : entre impression de gestion et réalité

1. L'évolution des dépenses et des prises en charge

Tenter de comprendre l'évolution des dépenses de la protection de l'enfance, c'est tenter de répondre à la question du manque de moyens et de la réduction des dépenses. Tout d'abord, la question de la réduction des dépenses publiques, de l'intérêt de réaliser des économies ou la

dénonciation des sommes versées au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance n'est pas une donnée contemporaine de notre époque.

Philippe Fabry, Enseignant-Chercheur

C'est, très, très, très, très, très ancien ! C'est vraiment, c'est très ancien. On a des politiques publiques qui portent ce type de nom sous des noms différents, depuis une cinquantaine d'années, c'est vraiment extrêmement ancien, ces tentatives de rationaliser les dépenses. Alors c'est d'abord la santé où c'est le plus ancien, c'est là de tout temps il y a eu un grand écart entre les dépenses prévues et les dépenses réalisées, avec le célèbre déficit de la sécu, ça ne remonte pas à hier, donc c'est très ancien.

Comme j'ai pu le démontrer au cours de la première partie, le rapport Bianco-Lamy est fondé selon le mouvement RCB avec l'idée qu'il est possible de mieux gérer le budget de protection de l'Enfance. Or, il semblerait qu'il y ait une adéquation dans les réponses des enquêtés indiquant que l'argent public tend à diminuer, ou du moins, qu'il est plus difficile de dégager des fonds. Il est donc important de pouvoir vérifier l'évolution du budget de la protection de l'enfance à la fois à l'échelle nationale mais également par département. Pour ce faire, la DREES (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) propose des données quantitatives remontant jusqu'en 1999⁷ :

Département	Évolutions des dépenses nettes de la protection de l'Enfance entre 1999 et 2018	Évolution du nombre d'enfants accueillis à l'ASE de 2002 à 2018	Évolution du nombre de mesures d'actions éducatives de 2002 à 2008	Argent par enfant toute mesures confondues en 2018	Argent par enfant dans le département de 0 à 19 ans
Ain	168%	100,2%	-5,0%	21 721 €	330 €
Aisne	63%	32,4%	-11,7%	18 715 €	509 €
Ardèche	161%	68,1%	-7,7%	25 682 €	406 €
Ardennes	125%	26,4%	-13,1%	22 137 €	680 €
Aude	139%	78,6%	3,2%	25 412 €	781 €
Aveyron	115%	65,4%	47,6%	18 366 €	497 €
Bouches-du-Rhône	48%	35,0%	13,5%	25 406 €	443 €
Cher	43%	0,4%	69,6%	19 176 €	507 €

⁷ L'ensemble des données par département est disponible en annexe du mémoire. Pour une question de visibilité, quelques départements ont été sélectionnés dans le tableau ci-dessus.

Corrèze	103%	50,9%	31,4%	14 563 €	369 €
Indre	40%	34,4%	47,7%	12 525 €	343 €
Indre-et-Loire	73%	29,6%	3,9%	23 339 €	432 €
Loire	65%	56,0%	42,8%	18 170 €	525 €
Haute-Loire	254%	166,7%	11,6%	17 768 €	485 €
Loire-Atlantique	91%	38,0%	44,1%	23 432 €	390 €
Loiret	93%	55,3%	180,7%	13 944 €	407 €
Lot	97%	34,4%	9,2%	20 448 €	543 €
Nord	44%	3,6%	5,8%	20 852 €	615 €
Haut-Rhin	91%	37,4%	-1,1%	20 548 €	467 €
Rhône	98%	43,5%	-8,5%	21 933 €	392 €
Haute-Savoie	166%	60,2%	60,2%	33 196 €	416 €
Paris	84%	-1,5%	-4,0%	44 450 €	947 €
Seine-Maritime	55%	26,9%	4,5%	19 356 €	533 €
Seine-et-Marne	99%	31,4%	75,1%	25 012 €	427 €
Yvelines	9%	-8,2%	-14,8%	25 184 €	259 €
Haute-Vienne	77%	12,4%	13,4%	19 487 €	470 €
Vosges	122%	98,9%	6,0%	21 664 €	551 €
Essonne	79%	18,9%	37,1%	25 693 €	482 €
Hauts-de-Seine	46%	-6,9%	10,2%	31 852 €	493 €
Seine-Saint-Denis	146%	21,7%	21,6%	38 732 €	735 €
Val-de-Marne	-11%	31,2%	113,2%	14 369 €	204 €
Val-d'Oise	104%	26,3%	16,1%	30 218 €	374 €
Guadeloupe	96%	-16,4%	-8,7%	30 616 €	631 €
Martinique	144%	64,2%	59,0%	24 576 €	708 €
Guyane	74%	93,9%	345,4%	21 505 €	312 €
Réunion	87%	-2,0%	47,8%	17 826 €	399 €
France Entière (hors Mayotte)	85%	33,7%	27,2%	22 907 €	494 €

Source : DREES, donnée 2018 et Insee 2021

Quel constat tirer de l'évolution des dépenses ? Le premier constat est une évolution croissante. La majorité des départements ont augmenté leurs budgets de protection de l'enfance entre 1999 et 2018. Certains départements ont une variation très basse de leurs budgets quand d'autres ont une augmentation négative comme le Val de Marne (-11%). Cependant, lorsque l'on regarde dans le détail, le budget du Val de Marne fluctue de manière importante d'une année à l'autre. Le second constat est la disparité départementale de ces évolutions. Bien que la plupart des départements augmentent leur budget, la disparité quant à l'augmentation est flagrante. Par exemple, quand la Haute-Loire augmente de 259% son budget, les Hauts-de-Seine ne l'augmentent que de 46%. Comment expliquer ces écarts importants ?

Plusieurs explications sont possibles. Tout d'abord, la politique menée par le département. Selon le bord politique, selon les intentions des élus, le budget peut éventuellement changer d'un département à un autre. Si globalement, chaque département octroie un budget à l'équilibre au moins depuis une vingtaine d'années, les orientations politiques peuvent limiter son développement. Un changement de bord politique peut par exemple provoquer des évolutions plus ou moins négatives.

Yasmine, retraitée de l'Aide Sociale à l'Enfance

A partir des années 2000 les choses se sont largement complexifiées avec une problématique de finance qui a pris le dessus. Pour la Seine-Saint-Denis on a connu un changement de couleur politique au niveau du département donc ça a correspondu mais bon je pense que si la couleur politique n'avait pas changé on aurait peut-être connu des difficultés pas similaires mais bref on a vu une modification importante s'opérer.

Cependant, une autre donnée est à prendre en considération pour comprendre la logique d'augmentation des dépenses, celle du nombre d'enfants accueillis par l'Aide Sociale à l'Enfance. La décentralisation devait adapter les besoins aux territoires, ainsi, un département qui fait face à d'importants besoins pourra par exemple devoir augmenter son budget contrairement à un autre département. Le simple indicateur économique ne suffit pas à déterminer si un département développe sa politique de protection de l'enfance ou non. La DREES indique que le nombre d'enfants accueillis à l'ASE est de 186 879 enfants en 2018 et le nombre de mesures éducatives est de 167 847.

Comme peut l'exprimer le tableau précédent, la majeure partie des départements ont connu une hausse, plus ou moins importante selon les départements, du nombre d'enfants bénéficiant de l'Aide Sociale à l'Enfance. La hausse du nombre d'enfants pris en charge peut donc expliquer une partie de ces augmentations. Cette hausse peut également être expliquée par le désengagement de la PJJ comme l'expriment Cassandra et Yasmina. Ce désengagement a notamment dû être repris par les départements dans les années 2000. De plus, il est important de prendre en considération les MNA (mineurs non accompagné) qui ont été réparties sur l'ensemble des départements, plus ou moins équitablement, afin d'assurer une prise en charge. Cependant, cette prise en charge n'était pas prévue par les départements et n'a pas connu de compensation financière à la hauteur des dépenses

Phil, Responsable développement d'une association

En revanche, ce qui est certain c'est que c'est un budget constant en réalité la protection de l'enfance, on dirait qu'on a des dotations qui sont en tension c'est certain mais c'est parce qu'on a plus à faire avec autant. On ne nous retire pas de l'argent en réalité, la plupart du temps les enveloppes elles sont pas réduites en revanche on a de nouvelles missions. Les mineurs non accompagnés sont une nouvelle mission qui n'existait pas il y a quelques années.

D'autres facteurs entrent en compte, comme des nouvelles réglementations « *En matière de placement familial ASE, les dépenses 2000-2009 ont augmenté de 80,95% du fait de la loi revalorisant et encadrant plus fortement le statut des assistantes maternelles* » (Hardy, 2012). De même, il évoque des dépenses en placement en MECS qui ont été plus importantes que l'augmentation du nombre de bénéficiaires (48,7% de dépenses entre 2000 et 2009 pour 12,7% de bénéficiaires en plus). Cette similitude est retrouvée concernant les mesures AEMO et AED (46,6% de dépenses supplémentaires pour 14,1 % de bénéficiaires en plus). D'après l'assemblée des départements de France, fin 2017, il y aurait eu 25 000 mineurs non accompagné pris en charge ce qui « *représenterait un coût financier d'environ 1,250 milliard d'euros à la charge des Départements* » (Assemblée des départements, 2018). Le chiffre de 50 000 euros par an et par jeune est notamment avancé. Bien que l'accueil de ce public ait effectivement engendré une hausse des coûts non prévisibles, la mise en place des appels à projet concernant l'accompagnement de ce public modifie le coût de prise en charge. Le prix de journée imposé aux associations se situe de manière générale entre 60 et 80 par jour par jeune soit environ 25 000 euros par an.

D'une manière globale, les moyens alloués à la prise en charge n'ont pas diminué drastiquement. La hausse du nombre de prise en charge et de facteurs annexes comme la réglementation ou les salaires peuvent impacter le montant alloué chaque année. L'Aide Sociale à l'Enfance représente 8,3 milliards d'euros de dépenses en 2018 quand elle ne représentait « que » 4,4 milliards en 1999 (DREES, 2018).

2. Les recettes des départements

Les recettes des départements ont diverses origines et peuvent expliquer parfois des différences d'investissement.

Jean Marc Berthet, Enseignant

Vous avez une part État qui est la dotation globale de fonctionnement. Vous avez la fiscalité locale des départements qui est liée en particulier aux taxes foncières, aux taxes d'habitations qui sont en train de disparaître mais là ça bouge tout le temps donc c'est un bazar sans nom. Et il y a un truc à regarder quand on rentre dans la question des financements c'est ce qu'on appelle les droits de mutation, c'est-à-dire que les départements bénéficient, dès qu'il y a une vente d'un bien, que ce soit un département ou une maison, il y a une rétrocession du notaire via la caisse des dépôts et l'État au département. Ce qui fait que quand il y a une baisse ou une crise immobilière sur des territoires forcément ça vient impacter sur les ressources du département et donc les départements sont dans une grande disparité financière.

L'État octroie à chaque département une dotation globale de fonctionnement, notamment dû aux périodes de décentralisation et aux transferts de compétences incluant la protection de l'enfance. Comme l'exprime Jean-Marc Berthet, les ressources fiscales sont également une part importante du budget des départements, cependant, étant fluctuantes et soumises à modification, elles peuvent être plus limitées. Enfin, l'immobilier cause des disparités profondes entre les départements. Le coût d'une maison ou d'un appartement d'un département à un autre, peut fortement varier. De même, les transactions peuvent être beaucoup plus régulières d'un département à un autre.

L'article « aux origines des disparités de dépenses des départements français : une analyse empirique (2006-2016) de Duboz, Le Gallo et Houser permet de mettre en lumière ces propos. Dans cette période, le taux d'épargne des départements à très peu augmenté alors que

l'endettement a progressé. De même, les dépenses d'investissements ont fortement chuté passant de 15,5 milliards à 9,12 milliards d'euros. « *Les difficultés financières sont toutefois très différentes d'un territoire à un autre. Le reste à charge (RAC), c'est-à-dire la différence entre le coût d'une compétence et la compensation financière opérée par l'État, se manifeste de façon différente d'un département à un autre sans qu'il ne soit réellement pris en compte pour aider les plus pauvres d'entre eux financièrement. Comme le rappelle la Cour des Comptes, « la compensation du RSA par bénéficiaire présente des écarts croissants : l'écart moyen est passé de 8% en 2011 à 79% en 2015 »* (Duboz, Le Gallo et Houser, 2021).

Les auteurs tirent deux principaux résultats de leur recherche à savoir « *qu'en matière de dépenses les disparités s'expliquent avant tout par des disparités de ressources que celle-ci proviennent de dotations d'État ou d'impôts* » et le système de péréquation qui peut être remis en question alors qu'il est « *destiné à égaliser la situation financière des départements* ». La question des recettes est donc fondamentale lorsque l'on évoque le budget de la protection de l'enfance. Les départements connaissent des diversités économiques majeures impactant les prestations d'Aide Sociale. La Protection de l'Enfance ne peut donc être pensée indépendamment de l'ensemble de la réalité économique du département ainsi que des autres aides sociales. L'exemple du RSA permet de mettre en lumière ces fluctuations de dépenses à part inégales puisque cela diffère d'un département à un autre. L'importance de la péréquation est remise en question par les auteurs. Je reviendrai notamment par la suite sur la question de la place de l'État qui entre en jeu pour cette péréquation.

3. La question des CPOM

Les CPOM ou Contrat pluriannuel d'Objectifs et de Moyens ont été mis en place par la loi du 2 janvier 2002. Elle permet de contractualiser avec le département concernant un budget établi sur plusieurs années. « *Cet outil privilégié bien que sous-utilisé par la DGCS a pour fonction de restructurer le secteur social et médico-social, réduire le nombre d'intervenants, de discussions budgétaires jugées beaucoup trop élevés* ». (Carreras, 2019). Le CPOM permet de mettre en adéquation les besoins avec les moyens renvoyant aux politiques budgétaires étatiques de la loi organique sur la loi des finances (LOLF). Avec cette loi, on passe d'une obligation de moyens à une obligation de résultats. Ainsi, le CPOM impose une politique budgétaire et gestionnaire importante. Les acteurs de terrain sont partagés concernant ce système de financement.

Cassandra, salariée d'un observatoire départemental de Protection de l'Enfance

Je suis partagé sur le sujet honnêtement. Si le CPOM est mis et permet d'avoir un partenariat plus resserré avec les associations, parce qu'il permet d'à un moment se poser et de former des objectifs d'accompagnement, pour dire qu'elles sont les besoins, pour dire à quels besoins l'association doit répondre et mettre en face les moyens qui vont bien par rapport aux besoins qu'on a identifiés et aux modalités de réponses qu'on a décidées ensemble. Alors je pense que ça peut être intéressant (...) de la même manière, si le CPOM demande une charge administrative énorme au point que dans les associations on est obligé d'avoir des postes dédiés entièrement à la gestion des CPOM à temps plein sur une année, à ce moment-là je préférerais qu'on mette des moyens sur la prise en charge éducative des enfants que sur ces prises en charge là.

Yasmine, retraitée de l'Aide Sociale à l'Enfance

Oh mon pauvre, c'est le piège, non mais c'est le piège, quand je suis parti, mes collègues de la tarification y travaillaient, il y avait une volonté de travailler sous format CPOM. Ça va être très compliqué, ça va limiter les marges de manœuvre à la fois des associations et des services.

Patrick, directeur d'un service de prévention spécialisée

Enquêté :

Sauf que vous vous engagez, parce que prévoir, on prévoit toujours mais vous faites un engagement et il ne faut vraiment pas se planter. Et c'est difficile de prévoir à 5 ans même dans un contexte très stable comme la France c'est pas évident de prévoir à 5 ans. Regardez, tous les CPOM qui ont été fait avec le COVID, l'activité a été complètement impactée donc je ne sais pas comment ça se passe, j'en ai pas vu encore des applications concrètes mais je pense que ceux qui sont en CEPOM aujourd'hui, je sais pas comment ça se passe quand il y a des choses, comme le COVID, qui ont un impact plus, plus, sur l'activité, je sais pas.

Enquêteur :

En tout cas vous, vous seriez d'accord pour mettre en place sur votre structure ?

Enquêté :

Évidemment. Mais c'est dans l'intérêt de tout le monde, mais ça nécessite une culture d'entreprise.

Il n'y a pas d'unanimité ou encore de tendance concernant l'avis sur les CPOM. En effet, il divise beaucoup les acteurs pour plusieurs raisons comme peuvent l'exprimer ces extraits d'entretiens. Il y a une volonté de développer les CPOM au sein des ESMS, certains secteurs sont par ailleurs avancés dans cette démarche comme le champ du handicap. Cependant, la mise en place est difficile, fastidieuse et nécessite une dimension technique importante. Ainsi, Laure Carreras précise qu'ils sont plutôt destinés aux grandes associations. Une fois un CPOM mis en place, les marges de manœuvre sont plus réduites dans la mesure où tout est prévu contractuellement. L'expérimentation y est donc plus limitée, les dépenses gérées à la baisse, certaines prestations externalisées ou encore les imprévus importants comme la crise du COVID peuvent devenir une difficulté. D'un autre côté, cela permet d'assurer un financement sur plusieurs années et d'assurer une situation financière saine. Enfin, la mise en place des CPOM supprime l'opposabilité qui existait dans la convention 66⁸ depuis 1975. Ce principe garantissait une sécurité permettant au financeur de ne pas « *allouer de subvention en deçà des grilles de salaires de personnes des établissements* » (Matthieu Hely).

Enfin, la mise en place des CPOM impose une nouvelle forme de gestion et un changement radical des pratiques. Comme l'exprime Patrick, cela nécessite une « *culture d'entreprise* ». Est-ce qu'il faudrait l'imposer à l'ensemble des établissements ? Il est difficile de répondre à cette question au vu de la complexité à les mettre en place. Peut-être faudrait-il mieux les appréhender, les expliquer auprès des associations et apporter une marge de manœuvre plus importante financièrement.

4. Une nouvelle gestion des coûts ?

La nouvelle gestion des coûts serait notamment due aux différentes décentralisations et transferts de compétences associée aux éléments conjoncturels. Tous les départements choisissent leur politique à mettre en place, notamment en matière d'Aide Sociale (excepté les aides sociales obligatoires au niveau national). Parfois, le département peut décider de limiter certains accompagnements sociaux de manière volontaire comme la limitation du contrat jeune majeur, le prix de journée pour l'accueil de Mineur Non Accompagné ou la suppression de services de prévention spécialisée. Enfin, une donnée à prendre en compte est la relation Justice/Département.

⁸ La convention 66 régit la protection de l'enfance.

Jean Pierre RONSENCZVEIG a pu rappeler en entretien l'importance d'une Justice indépendante permettant d'éviter les dérives. Il a notamment pris l'exemple de l'Angleterre « où on peut retirer les enfants sur une simple décision administrative et c'est une atteinte aux droits de l'homme. ». Cependant, le financeur est le département et le décisionnaire la Justice, cela peut causer des tensions entre les institutions. Phil a déjà pu observer par exemple des tensions entre les deux, notamment dans le cadre d'un placement. Il indique que le juge protège et réalise donc son travail. De l'autre côté, le département indiquait n'avoir pas les capacités d'accueil. C'est donc l'État qui impose des dépenses, posant la question de la relation Justice/départements.

Cependant, ces pensées ne sont pas exclusivement contemporaines. Une nouvelle fois, penser que c'était « mieux avant » impose une amnésie du fonctionnement passé. Les autorisations d'ouverture, avant les appels à projet, s'organisaient après un passage au CROSS (Comité régional de l'organisation sanitaire). Laure Carreras évoque un rapport de l'IGAS en 1995 indiquant une marge de manœuvre importante des associations dans l'objectif de créer, avec créativité, l'accompagnement. Cependant, le rapport indique également des inquiétudes concernant la gestion budgétaire, soit 14 ans avant les appels à projet indiquant « une dénonciation par les acteurs de terrain de l'impossibilité de créer ou de prendre des initiatives « du fait des logiques de tarification ». On peut donc observer que les questions de limites budgétaires et de mise en œuvre de projets sont donc plus anciennes que les appels à projets ou la nouvelle gestion publique. On peut cependant se demander si cela ne s'est pas accentué.

D'autres départements font face à des éléments conjoncturels qu'ils ne peuvent maîtriser et qui peuvent être préjudiciables au bon fonctionnement de leur territoire (crise immobilière, réforme fiscale, crise sanitaire, crise économique, hausse des bénéficiaires, réduction des recettes). Le département étant chef de file de l'Action Sociale, il se doit pour parti, de répondre aux besoins de son territoire. Les contraintes budgétaires et les éléments conjoncturels imposent donc parfois une maîtrise des coûts de l'argent public afin de permettre de continuer l'action et de ne pas laisser de côté un poste de dépense nécessaire.

Cependant, il n'y a pas une baisse ou de coupe budgétaire importante concernant la protection de l'enfance. S'il est possible de constater des réductions de budget par établissement, il est important de pouvoir en étudier les raisons au cas par cas et ne pas faire une généralité. Les contraintes budgétaires existent et exigent une meilleure gestion des budgets et des dépenses

face à des contraintes toujours plus nombreuses. Bien que les budgets ne baissent globalement pas, la situation économique ne permet pas non plus la distribution de crédits supplémentaires. C'est notamment en cela que les professionnels peuvent avoir une impression de réduction budgétaire.

La rationalisation des coûts est le terme utilisé par l'ensemble des acteurs pour évoquer ce contrôle budgétaire. Nous pouvons également utiliser un autre terme, proposé lors d'un entretien à savoir « *réduction des dépenses publiques* ». L'objectif ne serait pas de faire avec moins d'argent, mais encore une fois de mieux le contrôler, mieux l'utiliser et la parole des enquêtés rentre en résonance avec cela :

Phil, Responsable développement d'une association

Rationaliser les coûts à tout prix non, par contre effectivement qu'il y ait des gains notamment sur les coûts par exemple de direction, pendant très longtemps une MECS un directeur, alors je dis MECS mais ça vaut pour tous les établissements, on voit bien qu'aujourd'hui on est plus dans cette logique-là et ce n'est pas juste pour créer des directeurs de pôle, c'est bien parce que c'est possible de le faire, je pense que c'est possible et c'est souhaitable d'un point de vue budgétaire.

Jean, Directeur d'un service de Mineurs non accompagné

Je vais dire oui et non, parce qu'il me semble que la protection de l'enfance doit travailler avec ce qui lui ait accordé. Le fait que l'argent arrive facilement, ben finalement, vous n'avez rien à remettre en cause, vous n'avez pas à réfléchir sur la manière de travailler, vous dépensez l'argent qu'on vous donne. D'une certaine manière vous n'êtes pas encouragé à vous améliorer.

Par contre, si pour des raisons X, si les crédits diminuent vous êtes obligés de vous dire « avant je travaillais comme ça parce que j'avais le financement, maintenant je l'ai plu, donc comment je peux arriver au même résultat avec un autre chemin ? ». Et finalement ça peut amener à un renouveau de la pratique même si c'était pas forcément l'objet au départ. Ben on vous réduit l'enveloppe donc vous imaginez une autre façon de travailler.

C'est pour ça que je peux pas qualifier de bon ou pas bon, je dirai plutôt qu'il faut prendre acte de ce que les politiques ont décidé et aux associations d'essayer d'utiliser au mieux ces crédits parfois en revoyant peut être leurs procédures, pratiques et manières de faire. Mais il

faut le prendre comme un élément extérieur avec lequel il faut s'adapter, c'est ce que je considère.

Julia, Etudiante en CAFDES :

Je pense qu'il y a des choses intéressantes à voir de manière générale dans les assos, sur la rationalisation et l'optimisation des coûts, je pense qu'il y en a certaines qui ont encore du mal là-dessus, que c'est un monde étranger que de suivre ne serait-ce une caisse, voir quel argent est sorti alors que pour moi c'est un super outil qu'on peut utiliser à tous les niveaux, au niveau macro à la tête d'une grosse asso et avec une équipe, sur comment leur montrer quels impacts peuvent avoir les actions du quotidien sur un budget de structure. Donc je pense qu'il y a des efforts à faire de ce point de vue-là, sur de la gestion quotidienne.

Les acteurs associatifs, lors des entretiens, sont nuancés sur cette gestion des coûts et peuvent même voir en elle des bénéfiques. D'un autre côté, les associations sont tributaires de ces subventions et doivent donc s'adapter aux changements des politiques et aux contextes socio-économiques. **L'évolution des dépenses et des bénéficiaires impacte donc le milieu associatif et il est donc important de pouvoir comprendre cette évolution et les contraintes qui peuvent apporter des modifications budgétaires pour le milieu associatif.**

Enfin, comme le Groupe SOS et d'autres, n'allons-nous pas vers de nouvelles formes d'entrepreneuriat social ? La question est ouverte puisque certaines institutions l'ont fait et prospèrent économiquement aujourd'hui. Il faudrait évaluer les bénéfiques et les risques d'un tel changement, qui est finalement en train de s'opérer aujourd'hui.

b. La mise en place des appels à projet : du *bottum up*⁹ au *top down*¹⁰

1. L'appel à projet : concurrence et néo-libéralisme

Les appels à projet ont été mis en place par la loi Hôpital, patient, santé, territoire (HPST) du 21 juillet 2009. Désormais, afin d'ouvrir une structure relevant de l'ESSMS (établissements sociaux et médico-sociaux), un appel d'offre doit être émis et la réponse doit être étudiée par

⁹ *Bottum up* : De bas en Haut

¹⁰ *Top Down* : De Haut en Bas

une commission. De même, l'extension d'une structure à plus de 30% de sa capacité est également soumise à appel à projet. (CNSA, 2020).

La mise en place de l'appel à projet a mis en concurrence les associations. Cette mise en concurrence a pour effet de penser que le secteur social et médico-social entre dans un système néo-libéral. La tarification à l'acte, qui est notamment présent dans les établissements médico-sociaux ou à l'hôpital en est un exemple. Jean-Pierre Hardy évoque la tarification des établissements ESSMS. « *Cette tarification « en fonction des besoins des personnes » est dénoncée par certains partenaires du secteur comme étant l'introduction du libéralisme économique dans le secteur des ESSMS. Pourtant, il s'agit bien encore de tarifs administrativement déterminés et souvent nationalement préformatés. On est plus dans le contrôle administratif (voire bureaucratique) des prix pour éviter les dérapages, mettre fin à des sous-productivités tout en prenant en compte les « effets volumes » pouvant contrecarrer l'encadrement des prix* ». (Hardy, 2018). Bien qu'il évoque une vision plus médicale, cette pensée entre en résonance avec la protection de l'enfance. Les tarifs proposés, ne sont pas soumis à une réglementation néolibérale mais bien à une réflexion en fonction des besoins pour tel accompagnement.

Jean Pierre Hardy est plus nuancé concernant le néolibéralisme dans le secteur social, en particulier sur la mise en concurrence « *La concurrence est utilisée comme un moyen et non une fin en soi.* » (Hardy, 2020). Il exprime par la suite que cette concurrence doit mettre fin au monopole. Ces monopoles sont plutôt d'ordre sanitaire, notamment de la santé. Il est important de préciser qu'il s'agit d'une réflexion sur l'ensemble de secteur sanitaire et social. Il est possible de s'en inspirer, mais il semblerait que l'on puisse tout de même nuancer le libéralisme entre certains champs d'activité. A ce titre, Michel Chauvière évoque un « social de crise », ce sont les problèmes dits insolubles, « *difficilement marchandisable, parce que sans rentabilité garantie, surtout quand l'ordre public ou les libertés essentielles sont en jeu, il est cependant très convoité (...) longtemps l'État a régulé cette concurrence en incarnant l'intérêt général et des valeurs supérieures mais il n'en va plus ainsi* ». (Chauvière, 2010).

Finalement, la protection de l'enfance jouit d'un cadre que l'on pourrait qualifier de protégé concernant la libéralisation importante du secteur. La mise en concurrence est réelle. Si dans le secteur sanitaire, elle prévoit la fin de monopole, l'enquête menée au sein de la protection de l'enfance diffère, nous y reviendrons par la suite. Cependant, si les prix de journées sont

déterminés, il n'y a pas de tarification à l'acte. En revanche, là où la libéralisation se développe, c'est bien dans la gestion managériale de la protection de l'enfance. Cette gestion implique une meilleure gestion des coûts, parfois une réduction des dépenses au profit d'une qualité d'intervention similaire. La CGT évoque tout de même des baisses de moyens et une hausse de travail des professionnels dans un article publié le 14 janvier 2020. Il est donc fondamental de pouvoir comparer les différents champs du social afin de pouvoir comprendre où en est la protection de l'enfance. Elle n'est pas dans un système marchand comme il est possible de le penser. Il est envisageable d'utiliser le terme de Chauvière à savoir la « *chalandisation* » c'est-à-dire que cela « *prépare la possibilité de la marchandisation du social, mais, n'est pas la marchandisation réalisée.* ». Néanmoins, il ne semble pas qu'il y ait une marchandisation de la protection de l'enfance, ni un néolibéralisme omniprésent.

2. L'appel à projet : vision et fonctionnement

Maintenant que nous avons pu déterminer la place de la protection de l'enfance au sein de l'idée libérale, nous allons entrer dans les détails de l'appel à projet. La mise en concurrence associative par l'appel à projet a eu plusieurs effets au sein des associations. Les acteurs rencontrés pendant les entretiens ont, par ailleurs, des compétences et des connaissances concernant ces appels à projets qui m'ont permis d'essayer d'en tirer une analyse fine.

Phil, Responsable développement d'une association :

Enquêteur :

Est-ce que tu peux me parler de ton avis sur la mise en place des appels à projet ?

Enquêté :

Je dirai que ça a automatiquement généré une mise en concurrence des associations sur les territoires et ça a modifié la manière dont on abordait la difficulté sur les territoires, c'est-à-dire qu'on est passé d'une logique avec les CROSM ou une association identifiait un espace, un besoin, une problématique et la proposait au département à une logique inversé ou les départements doivent faire des expertises de leurs territoires pour les identifier eux les besoins et problématiques pour qu'après ils soient pris en charge et accompagnés par les associations. On est passé d'une époque où les travailleurs sociaux pouvaient se saisir d'une problématique qui leur apparaissait et proposer une ouverture, aujourd'hui c'est beaucoup plus descendant qu'hier.

Cassandra, Salariée d'un observatoire départementale de Protection de l'Enfance :

Le fait de fonctionner par appel à projet permet de donner au département la main sur quel projet et du coût en théorie du moins évaluer l'ensemble des besoins lié à son observatoire d'ailleurs parce que c'est dans les missions de l'observatoire. Il y a l'observatoire de protection de l'enfance où le département évalue des besoins et en fonction des besoins publie des appels à projet des besoins qu'il a identifié. Et il fixe des prix de journées parce que ça donne une base de départ pour l'ensemble des associations qui sont susceptibles de répondre. Si on voit ça comme ça c'est plutôt intéressant.

Après le risque c'est que les associations, les acteurs de terrain ont une réelle visibilité de ce qu'il se passe en pratique, des besoins et il est parfois assez dur pour les départements d'avoir cette connaissance fine de l'évaluation des enfants accueillis en protection de l'enfance. Du coup, le risque c'est soit sélectionner dans le cadre des appels à projet, des structures des plus grosses, les associations qui sont le plus armées, les associations qui vont avoir un chargé de mission comme vous, ou dix chargés de mission parce que quand vous êtes face aux apprentis d'Auteuil ou au groupe SOS c'est sur des très grosses associations, ils ont l'habitude, ils répondent dans tous les départements.

Yasmine, retraitée de l'Aide Sociale à l'Enfance :

Enquêteur :

Tout d'abord, qu'est-ce que vous pensez de la mise en place des appels à projet ?

Enquêté :

(rire) Alors comme ça, à chaud, une usine à gaz. Alors c'est théoriquement, un moyen, normalement, ça permet au département d'élaborer la commande publique et d'élargir les partenaires potentiels capables de répondre à la commande publique.

Dans les faits ça reste quand même très compliqué. Ça a permis à un département comme la SSD d'élargir les associations avec lesquelles on était amené à travailler, pendant longtemps on était dans l'entre soi, c'était les mêmes « ah mais vous avez besoin d'un nouvel accueil d'urgence, mais moi je vous le fais ». Voilà, c'était comme ça, dans un entre soi, bienveillant hein, mais un entre soi, avec une inégalité face à la demande publique ça c'est clair. Donc ça a permis de mettre tout le monde sur un même point.

Mais je pense qu'il faut être très vigilant pour pas que ce soit la grande braderie, je m'entends, il faut faire attention quand on est en commission d'appel à projet que, alors bien évidemment les propositions rentrent dans la fourchette du prix de journée qui a été fixée par le département mais il faut qu'on soit très, très vigilant que la qualité du projet proposé soit la porte d'entrée de l'étude. Or, le risque est quand même de regarder celui qui va proposer le prix de journée le plus bas !

Les professionnels ont pu confirmer que la mise en place des appels à projet provoquait une mise en concurrence des associations avec des effets positifs et négatifs. Même si certains voient en l'appel à projet du néo-libéralisme à outrance, il me faut néanmoins nuancer ce propos. Il convient de commencer par l'inversement de la politique de projet, qui est passé d'une politique montante à une politique descendante.

Comme nous avons pu l'observer, la loi de 2007 vient formaliser un certain nombre d'innovations qui ont été mises en place par les professionnels de terrain. De plus, lors de mon enquête, j'ai pu évoquer avec les enquêtés mais également d'autres professionnels du secteur avec qui je n'ai pas pu réaliser d'entretien, cet inversement de logique. Aujourd'hui, c'est le département qui organise la mise en place d'appel à projets. Il doit donc analyser les besoins du territoire afin de proposer de nouvelles solutions d'accompagnements. Il est important de préciser que le département n'est pas seul dans cette analyse. Les observatoires départementaux de protection de l'enfance, de par la production de données réalisée chaque année participe activement à l'élaboration des besoins.

Ces besoins sont par ailleurs inscrits dans le schéma départemental de la Protection de l'Enfance. Ce document propose une analyse d'une période précédente et de la période à venir afin d'adapter les politiques, réaliser un bilan et construire les besoins d'avenir. Ce schéma est construit avec le personnel des départements et un ensemble d'acteurs de terrain de la protection de l'enfance dont des associations. Les associations participent donc à l'analyse des besoins qui seront fondamentaux lors de la mise en place des appels à projet.

Revenons plus précisément à la mise en place des appels à projets. Un appel à projet est émis, d'une part via les objectifs du schéma départemental et d'autre part via l'analyse d'un besoin particulier au sein d'un territoire. C'est donc un premier point important puisqu'il est impossible de rendre obligatoire l'ouverture d'une structure particulière à l'échelle nationale.

Il s'agit donc bien ici d'adapter l'offre au besoin. La construction même de l'appel à projet prend un temps, il n'est pas émis sur un marché public sans réflexion. Yasmine, ayant travaillé notamment à l'élaboration sur des élaborations d'appel à projet :

Yasmine, Retraitée de l'Aide Sociale à l'Enfance :

Oui j'ai participé à cette élaboration sur deux groupes de travail. Donc c'est toujours un peu biaisé, parfois on a toujours l'impression que les choses descendent du haut, alors des fois il y a un écart qui se creuse, il y a des écarts peut-être qui émergent entre ce qui a été travaillé par les gens de terrain et ce qui est accepté par le politique donc par le haut. Le politique ou l'administration centrale, les politiques ont parfois bon dos mais ce sont surtout les technos qui bossent sur ces dossiers.

Donc l'administration soit elle prend brut de décoffrage ce qui lui a été proposé, ce qui lui convient si ça n'a pas un impact financier trop lourd. Si ça un impact financier trop lourd, elle retravaille, ce que j'appelle le travail en chambre, de façon resserrer pour resserrer la commande, les attendus voilà et rentrer dans la fourchette financière qu'ils sont prêts à voter.

Donc c'est toujours un peu biaisé. Bien évidemment au final c'est la commande publique et la politique publique, mais pour l'élaboration ils ne peuvent pas se passer des gens de terrain qui connaissent les besoins.

La mise en place est donc au départ collectif, ce sont d'après les termes de Yasmine « *les petites mains* », c'est un travail qui n'est pas réellement visible puisqu'il est ensuite retravaillé par des professionnels spécialisés pour la mise en conformité à savoir des technocrates. L'inconvénient qui se pose devant cette retouche est la place des travailleurs qui ont pu élaborer cet appel à projet. Tout dépend donc des départements, des professionnels qui vont retravailler le projet, de la réalité économique ou encore de la réalité légale. Quoi qu'il en soit, ce travail qui est réalisé dans l'ombre, n'est pas réellement visible lors de la lecture d'un cahier des charges. Il est perceptible uniquement pour la mise en appel d'un projet départemental venant du haut vers le bas. Cette pratique est donc une réalité mais il est possible de la nuancer par le travail de fond, fourni notamment par les professionnels de terrain et donc les associations.

Cependant, une fois que l'appel à projet est mis en ligne, plusieurs questions peuvent intervenir dans la réflexion des bienfaits de l'appel à projet.

3. La réponse à appel à projet : entre mise en concurrence et compétences spécifiques, quelle efficacité ?

La réponse à appel à projet est réalisée par les associations qui doivent remplir un dossier. Pour remplir ce dossier, il est nécessaire d'avoir certaines compétences permettant de travailler rapidement tout en réalisant un travail de qualité. En effet, une fois que l'appel à projet est publié, la réponse est limitée dans le temps et « *dans un délai de 60 à 90 jours, les réponses doivent parvenir à l'autorité compétente* » (Gacoin, 2010). Ce délai est donc court puisque là où les équipes mettaient plusieurs mois à élaborer un projet et le mettre en place, la réflexion ici est réduite à deux à trois mois. Il est donc impératif de se mobiliser sur un temps court.

Sur ce point, les professionnels ont été unanimes afin de préciser que ce système est avantageux aux grosses associations ayant des ressources plus importantes et des professionnels dédiés à la veille et la réponse à appel à projet. « *Les appels à projets de l'Etat traités de manière impersonnelle par une commission de sélection et selon une grille censée être objective, remplacent l'activité de négociation avec les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, ceux-ci voyant leur rôle transformé avec la création des agences régionales de santé en 2010. Cela conduit à des mouvements importants de concentration des associations, mais aussi d'alignement de l'offre sur les orientations fixées par la puissance publique* ». (Cottin-Marx, Hély, Jeannot, Simonet, 2017). Nous allons voir par la suite que cette objectivité peut être remise en question par la possibilité de choisir les opérateurs présents sur un territoire. De même, la nécessité de mutualiser les moyens, par une concentration des associations mais également la problématique de l'offre proposée par la puissance publique à savoir le prix de journée. Si le prix de journée garantit un financement pour le fonctionnement d'une structure, il peut également devenir une source d'obtention de contrats à prix réduit.

Il est important donc de préciser que les grosses associations répondent régulièrement aux appels à projets, dans plusieurs départements. Les plus petites associations se retrouvent en difficulté face à cette pratique qui demande du temps et des compétences spécifiques. Il n'en demeure pas moins que ces petites associations peuvent avoir des projets cohérents et de qualité. Ce délai court implique également parfois une réponse lissée, comme le rappelle GACOIN « *il convient de se méfier de la tendance à réaliser des documents passe-partout,*

parfaits sur le plan administratif, mais qui énoncent ou décrivent des prestations très classiques ».

Un autre effet de la mise en concurrence est à observer, celui de la réponse budgétaire. Nous allons décliner cette question en deux points. Le premier concerne la différence entre petite et grande association concernant la possibilité d'organiser un budget réduit. La mutualisation des coûts est beaucoup plus facile pour une grande association que pour une petite association. Une réalité aujourd'hui s'installe dans le champ, celle de la logique de pôle. A cette logique est associé un directeur de pôle et non plus un directeur d'établissement comme ce fut le cas auparavant. Un directeur sera donc directeur de plusieurs établissements, un comptable de même et parfois un directeur adjoint. Cette logique permet de réaliser des économies d'échelles par exemple sur la direction, ce qui réduit le prix de journée proposé face à une association qui ne pourrait pas proposer cette mutualisation. Cela implique deux fois à savoir des fusions et des absorptions.

Ce phénomène s'est notamment accentué avec la mise en place des appels à projet. Les fusions sont souvent les associations de petites tailles qui fusionnent entre elles afin de pouvoir continuer d'exister en ayant plus de moyens. Les absorptions au contraire sont souvent des associations de tailles moyenne ou grande qui absorbent des petites associations en difficultés ou en voie de l'être. Laure Carreras dans son mémoire « Le processus de concentration dans le secteur associatif social et médico-social et ses incidences sur le travail et l'emploi » évoque cette logique de concentration en citant notamment Viviane Tchernogog.

Elle confirme cette tendance à l'apparition d'un côté de grande association concentrant les financements publics ainsi qu'une part importante des financements privés avec de l'autre côté des associations beaucoup plus petites animant la vie de quartier ou la vie locale. « Le niveau de la concentration selon la taille des associations est particulièrement explicite : les associations les plus grosses, celles qui gèrent un budget annuel supérieur à 500 000 € et qui représentent seulement 1,3 % du nombre total d'associations, réalisent 71 % du budget total des associations. » (Tchernogog, 2018).

Phil, Responsable développement d'une association :

Soi vous grossissez et vous serez compétitif sur le marché soit vous ne voulez pas grossir vous ne serez pas compétitif sur le marché, donc vous allez mourir ! Et donc ça vous fait que dans le secteur on assiste à un processus de fusion acquisition de différentes structures entre elles. Ça c'est vraiment la conséquence directe des appels à projet et ça amène nécessairement quelque chose qui est important c'est le repositionnement des directions de plus en plus sur des fonctions d'ingénierie de gestion financière !

Matthieu Hely, Enseignant-chercheur :

Alors c'est très clair et là j'ai des sources qui le montre c'est que ça renforce une logique de concentration donc on a affaire à des organisations de plus en plus grosses qui se composent de plusieurs établissements et ça amène à des fusions, des restructurations dans le secteur ». Le second point est la proposition budgétaire même de l'appel à projet. Si un prix de journée est indiqué dans les appels à projet sous forme de fourchette, le risque est de proposer un prix de journée très bas afin de remporter le marché.

Philippe Fabry, Enseignant-chercheur :

Donc je pense qu'il y a aussi des départements où on est prêt à fonctionner. Là on parle surtout des excès et c'est normal, mais il faut voir qu'il y a aussi tout un fonctionnement dans lequel des associations obtiennent un prix de journée correct parce qu'elles savent l'argumenter et qu'elles ont en face des gens qui ont conscience que ça correspond à des besoins qui sont bien défendus.

Cassandra, Salariée d'un observatoire départemental de la Protection de l'Enfance :

Mais vraiment à travers le budget, autant on peut pas, ce serait vraiment injuste de choisir qu'au niveau du prix et c'est un biais, c'est-à-dire qu'un des risques de l'appel à projet c'est qu'on choisisse le moins cher sans s'occuper de la qualité de la prise en charge et je pense que ce biais peut exister et il faut être vraiment très attentif. Mais à l'inverse, pas du tout s'assurer du prix ou prendre immédiatement celui qui met le plus de moyens sans s'intéresser de la qualité de l'accompagnement derrière ce serait une erreur aussi.

Bien évidemment, il n'est pas question ici de généraliser une pratique alarmante mais bien d'évoquer la possibilité que peut provoquer le prix de journée. Les critères de sélection sont définis dans le cahier des charges et reposent sur la qualité du projet également. Cependant, il peut arriver que certains départements puissent privilégier l'aspect économique ce qui peut être un danger dans la réalisation du projet voir de créer une prestation *low cost*. Il est par ailleurs, dans certains cas, possible d'observer la politique départementale en fonction du prix de journée proposée dans un appel à projet. Si les moyens des départements sont disparates et peuvent donc expliquer des différences de prix de journées, le cas des Mineurs Non Accompagnés est un parfait exemple de la logique budgétaire. Si certains départements peuvent proposer un prix de journée de l'ordre de 80 euros par jour et par jeune, certains départements proposent au contraire 50 euros par jour et par jeunes. Cette logique budgétaire met en difficulté l'accompagnement et imposent un budget au rabais.

Philippe Fabry, enseignant chercheur

Ah oui, je pense que c'est une catastrophe (les appels à projets) (...) Je pense que c'est le néolibéralisme, en fait c'est l'outil de la sous-traitance et le sous-traitant dans le libéralisme il a intérêt à être aussi puissant que la barque qu'il sous traite parce que sinon il se fait lessiver. La sous-traitance, c'est, je m'arrange pour faire faire, moins chère que ce que ça me coûterait à moi, que l'appel à projet c'est l'usine de la sous-traitance et c'est la possibilité de confier au moins dix ans.

Jean, Directeur d'un service pour mineurs non accompagnés :

Enquêteur :

Des associations qui avaient un agrément, se sont vu retirer de leur agrément au profit de la fondation d'Auteuil pour un coup plus bas c'est ça ?

Enquêté :

C'est ça, et il y a comme ça des gros opérateurs qui peuvent pratiquer ce qu'on peut appeler une politique de dumping au motif qu'ils veulent forcément se développer ou devenir des interlocuteurs incontournables. C'est un peu le même principe que dans l'alimentation ou la restauration aujourd'hui, il y a des entreprises qui se créent qui ne sont pas rentables mais leur but c'est pas d'être rentable mais de conquérir des parts de marché. Et une fois qu'on a conquis des parts de marché, on est racheté et là on fait des bénéfices.

Ces deux extraits d'entretiens se mettent en perspective l'un et l'autre afin d'éclairer mon propos. La sous-traitance qui peut être portée par les appels à projet, peut être véhiculée à la fois par les départements et par les associations gestionnaires. D'un côté un département qui a décidé de retirer l'agrément à l'ensemble des associations sur une compétence précise et de l'autre la volonté de relancer un marché public pour réaliser des économies. Pour ce faire, un grand opérateur a pu entrer dans le marché en proposant un coût très bas. Il va de soi que ce sont des cas particuliers et qu'une nouvelle fois il ne s'agit pas de faire des généralités mais bien de mettre en perspective des dérives libérales.

Le choix de faire entrer des opérateurs, d'en restreindre d'autres appartient au département. Il peut décider de garder une multitude de petites associations et une grande association ou bien quelques grandes associations. Selon l'Histoire du département, la politique menée et le bord politique, cela peut varier d'un département à un autre. La loi indique cependant qu'il est censé y avoir une politique concurrentielle loyale. Il faudrait dans ce cas analyser les associations choisies dans les appels à projets, celles qui ont postulé et celles qui ont historiquement des liens avec le département en question pour pouvoir évaluer cette mise en concurrence loyale. Des observations et entretiens informels, il semblerait que dans une partie des cas, les départements continuent de travailler avec des partenaires historiques. Cependant, il est possible de prévenir des dérives également par la commission de sélection.

Afin de prévenir ce genre de situation, une commission reçoit les porteurs de projets lors d'un oral après avoir lu le dossier écrit. Dans le cadre d'un établissement financé par le conseil départemental « *la commission est composée de 18 personnes au plus* » (Gacoin, 2010). Il précise notamment qu'il y a 4 représentants des autorités (voix délibérative), 4 représentants d'usagers (voix délibératives), 2 représentants des organismes gestionnaires (voix consultative) et 8 personnes au plus pour chaque appel à projet spécifique (voix consultative). Une fois que l'avis de la commission est rendu, le président du conseil départemental valide ce choix. Il peut également modifier le classement établi par la commission.

Les appels à projets, déployés depuis 2009, peuvent être une source de nouveaux projets, d'améliorations de l'action publique et d'adaptations des besoins aux territoires. Elle fait basculer la logique de projet du haut vers le bas de manière globale même si des groupes de travail s'activent à l'élaboration. Ils peuvent permettre de pouvoir casser une hégémonie territoriale de la part d'une association en faisant entrer un nouvel opérateur ou au contraire

continuer de collaborer avec des partenaires présents depuis longtemps sur le territoire. Quoiqu'il en soit, les associations ont subi ces appels à projet, en particulier les petites associations qui ont dû s'adapter pour la plupart, et parfois soit disparaître, se faire absorber ou mutualiser en fusionnant entre elles.

Les grandes associations sont les vainqueurs par une politique d'investissement des appels à projets afin de gagner des parts de marché de la Protection de l'Enfance. Par ailleurs, les risques peuvent parfois exister en matière de propositions de coût *low cost* pour remporter un appel à projet. Néanmoins, les appels à projets sont décidés par le département et servent le plus souvent pour l'ouverture d'une structure. La mise en place de projet au sein d'une association nécessite des budgets souvent plus difficiles à obtenir aujourd'hui. Les financements alternatifs sont donc une solution qu'il faut envisager pour les associations.

c. Le financement privé et parapublic : atouts et risques

Le développement de financements annexes est de plus en plus présent dans le monde associatif dont la protection de l'enfance. Comme nous avons pu l'exprimer précédemment, les budgets n'ont pas fondamentalement décreu mais les demandes supplémentaires sont plus rares et complexes à obtenir. Cependant, il existe d'autres sources de financement et les associations ont dû s'adapter. Là encore, les petites associations peuvent plus facilement se retrouver en difficulté même si des accompagnements existent. Nous allons donc essayer de décrire les différents types de financements existants, leurs atouts et leurs limites. Pour ce faire, je m'appuierai principalement sur les entretiens mais également mon expérience en tant qu'apprenti chercheur sur mon terrain. En effet, j'ai pu observer ces financements lors des tâches qui m'étaient incombées.

1. Le financement public, parapublic et le FSE :

Les différents échelons territoriaux permettent de réaliser régulièrement des demandes de subventions. Nous entendons par financement parapublic les subventions que l'on peut obtenir via des demandes spécifiques à des institutions ayant un but public.

Commençons par les aides publiques. Le financement de la protection de l'enfance, comme nous avons pu le voir, dépend quasi exclusivement du Conseil Départemental. Cependant, selon les actions menées, selon les projets envisagés, il existe des possibilités de financement.

Certains de ces financements sont présents chaque année à des dates plus ou moins similaires. C'est le cas des financements :

- **Appel à projet régional.** Par exemple, la région île de France a soutenu les associations pendant le premier confinement en lançant des appels à projets pour aides exceptionnelles. Bien évidemment, il n'était pas orienté spécifiquement pour la Protection de l'Enfance.
- **Aide départementale :** Il est possible de proposer des projets aux départements et soumettre un besoin financier concernant ces aides. Les départements peuvent également lancer des appels à projets exceptionnels afin d'aider des associations.
- **L'État** via le FIPD (fond interministériel de prévention de la délinquance), le FDVA (fonds de développement de la vie associative), MILDECA (mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives), la « politique de la ville »
- **Les communes** via des subventions, prêt de locaux, « politique de la ville »
- **Emplois aidés** (adultes relais, FONJEP etc.)
- **Services de l'État :** ANCT (Agence Nationale de Cohésion des territoires)

Cette liste permet d'évoquer les différentes sources de financement, elle n'est pas pour autant exhaustive du fait du nombre de dispositifs multiples existants. C'est ce que confirme par ailleurs Daniel Gacoïn dans le chapitre « le financement de projets » de son ouvrage *Conduire des projets en action sociale*. Les projets peuvent donc être conduits à la condition de pouvoir être en mesure de réaliser une demande de subvention au bon moment, à la bonne instance et qu'elle soit acceptée. Autant de conditions qui peuvent mettre en péril la mise en place de projets, notamment de la part des petites associations disposant de moins de moyens et de marges financières.

En effet, la plupart de ces demandes de financement se font par des appels à projets, une nouvelle fois limitée dans le temps. Cela demande à nouveau une technicité, des compétences et du temps. Par ailleurs, si la demande de subvention est un renouvellement, il faut également

pouvoir fournir un bilan de l'année précédente. Ce bilan doit comporter le montant touché par l'association et l'utilisation concrète de la subvention (notamment par des critères qualitatifs et quantitatifs).

Les aides parapublics fonctionnent sur le même principe, via des appels à projets. « *Les structures parapubliques ont des missions de service public et leur politique de recrutement se rapproche de celles des entreprises privées. Leurs statuts et leurs salariés diffèrent : certains relèvent du droit privé tandis que d'autres sont des agents publics.* » (Université de Rennes). Ces organismes peuvent être importants concernant la mise en place de nouveaux projets. Ils peuvent être :

- La Caisse des allocations familiales
- Pôle emploi
- Mission Locale

Ces organismes jouent un rôle concernant l'accompagnement des enfants, des jeunes et des familles, notamment par des financements prévus envers les associations.

Le FSE, étant le fond de social européen, est un mode de financement possible des associations. Il est possible par exemple d'observer certaines structures ayant un financement de ce type de façon récurrente comme les auto-écoles solidaires ou les foyers de jeunes travailleurs. Si le FSL peut être une solution pour la mise en place de projet, une fois encore elle est facilitée pour les associations ayant des moyens financiers importants. Il faut savoir que la procédure est lourde à mettre en place, le projet doit être minutieusement rédigé. La difficulté réside dans l'avance des fonds puisque lorsque le projet est validé, le paiement ne s'effectue qu'à la fin de l'action menée. Imaginons un projet sur deux ans, financer à hauteur de 30 000 euros.

L'association doit donc être en capacité de pouvoir avancer 30 000 euros sur deux ans. Une fois les deux ans écoulés, elle doit pouvoir justifier de chacune des dépenses et des indicateurs décidés lors de la validation du projet. Ainsi, il n'y a pas de certitude à pouvoir être entièrement remboursé si une erreur ou un manquement a été repéré durant le projet. L'utilité du FSE est avérée, et importante pour bon nombre de structures. Il leur permet de pouvoir se développer ou au moins exister. Cependant, il inclut quelques limites à savoir le besoin d'avance des frais, ce qui est quasiment impossible pour bon nombre d'associations ainsi qu'un financement limité dans le temps et donc une précarité économique.

Les secteurs public et parapublic jouent donc un rôle important concernant les possibilités de mettre en place des appels à projets ou des aides afin de promouvoir de nouveaux projets. Cependant, ces projets sont assez descendants puisque les associations doivent respecter un cahier des charges. Cela n'empêche pas les projets d'être innovants lorsque les associations peuvent élaborer et réfléchir dans la construction de ce dernier. Néanmoins, les associations ayant des moyens plus importants sont avantagées.

Julia, Étudiante CAFDES

Avant, il fallait vraiment réfléchir son projet, le construire etc. avant le de faire financer. Aujourd'hui, c'est presque on a le financement et comment on va monter le projet, ça s'est presque inversé en fait. Je ne sais pas si c'était plus facile mais je pense que ça mettait moins de frein, j'ai ce sentiment, par rapport à aujourd'hui ou de toute façon on sait qu'il faut attendre tel appel à projet qui va tomber ou si on l'a loupé bah c'est mort, faut attendre celui d'après. J'ai l'impression que ça freine quand même comme je disais sur l'innovation ou même sur l'audace parfois de « aller on y va, on verra ce que ça donne quoi.

Julia apporte un éclairage sur cette politique descendante, permet des innovations mais limitées à la publication d'appel à projets. Enfin Le FSE ne fait pas office d'exception, véritable outil de financement, il est cependant difficile d'accès. Dans tous les cas, les subventions sont limitées dans le temps et ne permettent pas toujours une pérennisation des actions.

2. Mécénat et dons

Le mécénat et le don se développent de manière significative en France. « *Il est remarquable de noter que les « ressources privées – dons, mécénat, et surtout vente aux usagers- ont augmenté à un rythme deux fois plus rapide que les ressources publiques »* (Cottin-Marx, Hély, Jeannot, Simonet, 2017). Il y a donc une volonté politique de développer cette forme de financement comme l'exprime les auteurs « *l'Etat n'est pas étranger à cet appel croissant au financement par l'utilisateur* ».

Le Mécénat est à destination de causes relevant de l'intérêt général et permet de verser une aide, qu'elle soit une aide financière, matérielle, professionnels. Le donateur bénéficie d'avantages comme une réduction fiscale. Il est important de préciser que seules les associations bénéficiant

du statut d'intérêt général peuvent bénéficier du Mécénat. « *On peut donc désormais le définir comme l'ensemble des concours consentis par une initiative privée en faveur de domaines d'intérêt général, et s'étendant au champ de la culture, de la solidarité, de la santé, du sport, de l'éducation et de l'environnement* » (Debiesse, 2007).

Aujourd'hui, le Mécénat se retrouve à divers niveaux et sur différentes actions. Des sites internet ont pu voir le jour comme Vendredi, koeo ou encore l'admical. Il est possible de demander un acte de mécénat auprès de la population pour des thématiques et besoins divers de l'association. Par exemple, si une association de Protection de l'Enfance rencontre un problème pour développer les compétences informatiques de ses salariés, il est possible d'utiliser le mécénat pour les former. Les entreprises développent de plus en plus ces missions en laissant un employé de l'entreprise aller au sein des associations. Un autre exemple concret, la fondation orange propose du mécénat de compétence aux salariés en fin de carrière afin d'en faire bénéficier les associations.

Le mécénat est donc une forme de don, il peut être numéraire. Dans ce cas, la personne morale ou physique qui donne de l'argent ne doit rien attendre en retour. Il peut être également de compétences, là encore, les missions sont établies entre les deux partenaires sans rémunération, seul le reçu fiscal permettant une réduction d'impôt est prévu.

Le don permet également à celui qui donne de bénéficier d'une réduction d'impôt. Cette réduction d'impôt est par ailleurs arrivée tardivement en France, la première loi étant arrivée en 1954, comparé aux pays anglo-saxons (dès le début du XXe siècle). Il faut attendre la loi de juin 1986 dite « Coluche » pour « *l'octroi d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 50% du montant de versements* », (Cottin-Marx, Hély, Jeannot, Simonet, 2017) montant revue à la hausse par la suite pour atteindre 66% en 2005. Les dons peuvent se faire sous diverses formes à savoir du numéraire, des biens immobiliers, des denrées alimentaires etc. C'est notamment le cas de la fondation des Apprentis d'Auteuils qui ont une part de leur budget grâce aux dons et aux legs.

Le don se développe également autrement, avec ce que l'on appelle le *crowdfunding*, c'est-à-dire le financement participatif. Des plateformes spécialisées ont vu le jour, j'ai notamment pu organiser un partenariat avec Goodeed qui a pour objectif de proposer de la publicité solidaire. En lien avec les grandes entreprises, ils peuvent organiser le financement de projet pour toutes

associations. Il existe plusieurs plateformes de ce type dont MicroDon. MicroDon propose d'arrondir une somme sur un terminal bancaire lors du paiement ou sur le salaire afin de donner à des associations. Le don se développe donc encore aujourd'hui sous des formes nouvelles et se poursuit sous les formes les plus classiques et permet d'obtenir des ressources, soit pour monter des projets soit pour obtenir des fonds propres.

3. Les Fondations

Le financement privé est présent au sein des ESSMS de manière globale. Dans la Protection de l'Enfance, il est également présent bien que minoritaire. Cependant, son développement est aujourd'hui une réalité car les associations tentent de plus en plus de trouver d'autres sources de financement. Les fondations et les fondations d'entreprises constituent une part importante de ce financement privé.

Les grandes entreprises ont développé des fondations agissant pour des causes qui ont été décidées en leur sein. Pour citer quelques exemples, Carrefour, Orange, SnCF, Vinci, EDF, Batigel, FDJ, M6, Décathlon etc ont une fondation. La liste présentée ici est très courte. Le site du service public définit la fondation d'entreprise comme étant « *un organisme à but non lucratif créé en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général par un ou plusieurs organismes suivants : sociétés civiles ou commerciales, établissements publics industriels et commerciaux, coopératives ou institutions de prévoyances ou mutuelles* ».

Les thèmes que traitent les fondations d'entreprises sont multiples et permettent de pouvoir envisager de multiples projets. Au sein des fondations d'entreprises, deux types de procédures existent à savoir le dépôt d'un dossier permanent ou l'appel à projet. Dans tous les cas, le financement n'est pas assuré et il est donc parfois difficile de mettre en place des projets sans avoir eu la certitude d'obtenir le budget.

Il existe donc également des Fondations dont la plus connue est la Fondation de France qui détient un budget annuel très important avec « *238,6 millions d'euros* » consacrés à la mise en œuvre et au suivi de « *11 424 projets* » (Rapport annuel 2020, Fondation de France). Pour comprendre l'importance des fondations d'entreprises et des fondations, je m'appuierai principalement sur l'entretien réalisé avec Antonia, cadre au sein de la fondation de France,

travaillant notamment sur la question de l'enfance. Elle a pu être en lien avec des associations de protection de l'enfance et participe également à des groupes de réflexion au sein de l'ONPE.

Antonia, Salariée à la Fondation de France,

Moi je connais essentiellement le milieu des fondations, vous savez la fondation de France elle abrite 900 fondations, donc il y a la fondation de France, qui avec ses appels à projets, finance des structures de la protection de l'enfance et parmi les fondations abritées il y en a quelques-unes qui financent également la protection de l'enfance.

La Fondation de France abrite 900 fondations permettant d'avoir un éclairage sur l'impact qu'elle peut avoir et le poids financier qu'elle représente. De plus, les fondations peuvent également de leur côté proposer des appels à projets en dehors de la fondation de France.

Antonia, Salariée à la Fondation de France

Enquêteur :

Et vous ne financez pas plus facilement des associations qui sont justement plus petites et ont peut-être plus de difficulté ?

Enquêté :

Non, alors on a toujours une attention bienveillante pour les petites structures, les structures isolées en territoire rural par exemple on essaie d'avoir une attention bienveillante mais ça ne veut pas dire à priori qu'on va les favoriser. On va être attentif et bienveillant mais la sauvegarde du 93 on la finance comme on peut financer une petite association dans le cantal qui vient d'accueillir cinq mineurs non accompagnés et qui a un peu de mal à faire avec ces cinq jeunes gens-là.

L'avantage des fondations est de pouvoir postuler que l'on soit une petite ou une grosse association. Par ailleurs, certaines fondations d'entreprises limitent la demande au-delà d'un certain seuil de budget. La Fondation de France est un exemple d'ouverture puisqu'elle finance les petites et les grosses associations. Cependant les fondations ne financent pas entièrement un projet et souhaitent le plus souvent un co-financement. Bien qu'il n'ait pas été précisé avant, c'est également le cas pour les appels à projets publics ou parapublics.

Antonia, Salariée à la Fondation de France

Le financement privé, il faut qu'on arrive à obtenir des co-financements publics et privés ça essaime à plein d'endroits et dans plein de champ professionnel dont celui de la protection de l'enfance. Aujourd'hui les directions de structures elles ont complètement intégré que si elles voulaient faire un peu plus, un peu mieux fallait qu'elles aillent chercher de l'argent à l'extérieur et l'argent à l'extérieur elles le trouvent auprès des fondations en général.

J'ai également pu évoquer avec Antonia l'évolution des dossiers déposés au sein de la Fondation de France. Pour elle, le nombre d'associations demandeuses est en augmentation et ce pour diverses raisons. Elles évoquent à plusieurs reprises la diminution des financements de la part des départements. Cependant, nous avons déjà pu évoquer cette question avec une disparité entre départements et une baisse de budget alloué à des projets supplémentaires. De plus, elle exprime l'obligation des « responsables de structures à trouver des moyens complémentaires » pour la mise en place de projet. Il s'agit donc d'utiliser les fonds alloués par le département pour faire fonctionner la structure et de chercher des fonds privés pour « faire plus ».

Cassandra, Salariée dans un observatoire départemental de la Protection de l'Enfance

Si les financements privés peuvent être un atout majeur concernant la mise en place de projet, pourquoi ne sont-ils pas plus généralisés ? Sur ce sujet, la majorité des acteurs semblent être en adéquation, que ce soit les enquêtés ou encore les professionnels avec qui j'ai pu évoquer ce sujet. Les fonds privés sont acceptés, les acteurs se rendant compte de certaines limites des financements publics, ils se tournent vers ces fonds.

Après si des financements complémentaires, permettent de financer des choses que les finances départementales ne permettent plus aujourd'hui, permettent par exemple des ordinateurs pour l'ensemble des enfants, de garantir un accès à internet, d'avoir une activité équestre qui serait entièrement impossible parce que le cheval coûte très cher pour des enfants qui sont passionnés par des chevaux, je pense alors que c'est très bien et que ça peut être intéressant dans la mesure

où on vérifie au préalable dans la convention de partenariat que ça reste éthique, que ça s'inscrive dans la durée, que l'association à une marge de manœuvre sur les fonds.

Patrick, Directeur d'un service de prévention spécialisée :

Enquêteur :

Et est-ce que vous pensez où on arrive à quelque chose où il faudrait associer de l'argent public et de l'argent privé ?

Enquêté :

Oui. Mais on ne doit pas être nombreux à être d'accord là-dessus mais je défends un modèle mixte.

Les acteurs ne sont donc pas opposés à ces financements privés. Et des projets formidables sont financés par ces fondations. Cependant, ces fonds ne doivent pas se substituer aux fonds publics. Sur ce point, l'ensemble des acteurs sont en adéquation puisqu'ils pensent que le financement public doit rester la norme. Le danger pour la protection de l'enfance est une réduction des dépenses publiques due à ces nouveaux fonds. Cependant, les acteurs privés peuvent à terme pouvoir imposer une vision, un projet, un regard sur la situation des associations si le financement devenait majoritaire. Cette idée est bien entendue hypothétique, nous essaierons de revenir dessus à travers un comparatif.

Le contrôle du privé n'est pas souhaité par les acteurs de terrain, d'où parfois une méfiance sur ces fonds. De plus, comme l'exprime Cassandra, ce sont des fonds qui s'inscrivent généralement sur un temps court (quelques mois, un an, deux ans ou trois ans). Il n'est pas garanti que ces fonds soient renouvelés. Si des fonds privés venaient dans un futur plus ou moins proche à financer des structures de l'Aide Sociale à l'Enfance, la question de la pérennisation se poserait puisque le budget de fonctionnement ne pourrait être garanti sur un temps plus ou moins long.

4. Comparaison internationale

L'intérêt de pouvoir tenter de réaliser une brève comparaison internationale est de pouvoir comparer les différents moyens et financements. Je m'appuierai principalement sur l'entretien de Patrick qui a fondé et géré une ONG en Protection de l'Enfance en Inde.

TABLEAU 1 : TROIS MODÈLES CONTRASTÉS

Critère	Libéral (résiduel)	Corporatiste (conservateur)	Social-démocrate (universaliste)
Degré de démarchandisation	Référence centrale : le marché.	Niveau intermédiaire de démarchandisation.	Démarchandisation maximale.
Degré de stratification sociale	Inégalités économiques et mobilités sociales fortes.	Inégalités économiques moyennes mais clivages sociaux forts.	Inégalités économiques faibles et fluidité sociale.
Exemples	États-Unis Royaume-Uni.	Allemagne Belgique France.	Pays scandinaves.

— Source : L. Chauvel, A. Chenu, Sciences politiques, Paris.

Tableau tiré de l'article de Jean-Pierre Hardy « *La marchandisation du secteur social : fausses évidences mais vraie doxa du travail social* ».

Tout d'abord, il convient de rappeler le schéma qui a été fondé par Espin Andersen et qui présente trois modèles d'État providence à savoir libéral, social-démocrate et conservateur. Ces trois modèles permettent d'observer des différences de fonctionnements des dépenses sociales ce qui inclut notamment la protection de l'enfance. Il est évident que ce système de classification permet d'avoir une base de réflexion, le classement de chaque pays peut être plus complexe que de l'associer à un modèle en particulier, des croisements entre modèle existant aujourd'hui.

Cependant, d'une manière générale, il est possible de retrouver des similitudes. En Inde par exemple, ce serait plutôt un modèle libéral. Si des financements publics existent, Patrick précise qu'il a dû gérer la gestion du budget.

Patrick, Directeur d'un service de prévention spécialisée :

Enquêteur :

Si je peux me permettre, ça se passait comment en ONG ?

Enquêté :

Ben là c'est rigolo parce que c'est là qu'on voit que d'un poste de directeur d'une association de protection de l'enfance à un autre, c'est pas du tout le même métier. Pendant dix ans ou plus, quand je me suis occupé de cette ONG en Inde j'étais commerciale. Mon travail consistait à lever des fonds parce qu'il n'y avait pas de gentil conseil départemental qui nous faisait un chèque de deux millions et demi tous les ans en demandant très peu en échange.

Donc il fallait que j'aie gratter 10 000 euros par ci, 20 000 euros par là avec à chaque fois beaucoup, beaucoup de reporting, de comptes rendus, de réunions, de visites, de contrôles, de vérifications. Vous imaginez, pour réunir 500 000 euros par an si vous y allez par petit bout de 10 et 20, vous voyez le nombre de sponsors qu'il vous faut. Donc c'était l'essentiel de mon temps, c'était levé des fonds. Alors qu'aujourd'hui en France, puisque les fonds tombent tout seuls, l'essentiel de mon boulot c'est les RH et pas mal de la politique en fait donc ça n'a vraiment rien à voir, j'ai changé de métier, c'est très rigolo ! Mais dans les deux cas ça s'appelle directeur d'une association de protection de l'enfance.

La protection de l'enfance gérée peut donc nécessiter des fonds privés importants. Le rôle du directeur est notamment différencié puisque la recherche de fond devient une composante déterminante.

La protection de l'Enfance peut donc fonctionner via des fonds privés. C'est notamment le cas en Angleterre. Phil m'a évoqué lors de l'entretien le mode de fonctionnement en Angleterre. S'il n'affirme pas un financement entièrement privatisé, il met en évidence une part privatisée de la protection de l'enfance. Si les moyens alloués peuvent être confortables, là encore la question des résultats se pose. La privatisation peut entraîner une demande particulière du financeur privé sur la prise en charge. De même, la durée de fonctionnement peut être remise en question. L'arrêt d'un financement peut brutalement arriver remettant en cause l'accompagnement des enfants et des jeunes. L'insécurité de prise en charge est donc plus importante.

D'autres formes se concrétisent, notamment aux États-Unis avec une pratique qui « *consiste à rémunérer une intervention sociale d'un opérateur privé non plus en amont en fonction des moyens engagés mais en aval en fonction des résultats obtenus. Il s'agit en fait de miser sur une action sociale comme si un actionnaire misait sur l'idée d'une Start up* » (Cottin-Marx, Hély, Jeannot, Simonet, 2017)). On peut donc voir que dans certains pays, le secteur privé peut impacter la dimension associative, son fonctionnement. Est-ce que ces méthodes peuvent impacter le système associatif français ? La question peut être posée.

Bien que le système de protection de l'enfance puisse être critiqué et critiquable sous différents aspects comme l'accompagnement ou la difficulté à mettre en place des projets en dehors de

ceux prévus par les financements de fonctionnement, le budget de la Protection de l'Enfance en France permet d'avoir une assise solide pour l'accompagnement comparé à d'autres pays où le financement privé prend le pas sur une question sociale aussi importante que la Protection de l'Enfance.

Il ne faut cependant pas fermer définitivement les yeux à une ingérence du privé, Matthieu Hély met notamment en garde contre des orientations allant vers ce sens « *Certains acteurs associatifs de poids comme le groupe SOS jouent volontairement du brouillage des images entre les secteurs privés lucratifs et non lucratifs* » (Cottin-Marx, Hély, Jeannot, Simonet, 2017). L'intérêt de l'accompagnement doit continuer de primer. Le regard vers d'autres sources de financements, d'autres modes de fonctionnement doit perdurer pour évaluer le système français et continuer de l'améliorer tout en gardant une certaine prudence concernant les modalités de financements.

d. Quelle place de l'État aujourd'hui et demain ?

Le rôle de l'État concernant le financement de la protection de l'enfance est remis en question. Lors des entretiens, le rôle de l'État a été naturellement abordé par les enquêtés. Il semblerait qu'il y ait un consensus sur un manque de moyens de l'État envers départements et les associations. « *On observe ainsi dans le budget des associations une croissance de la part des financements des départements et des régions au détriment de celle de l'Etat* » (Cottin-Marx, Hély, Jeannot, Simonet, 2017). Par ailleurs, il est question ici de revenir au moment de la décentralisation. Si elle devait permettre de réduire les inégalités entre territoires par une transmission des compétences envers les départements, cela ne supprimait pas pour autant l'État.

Jean-Pierre Rosenczveig, président d'Espoir-cfdj

Il était prévu dans la mécanique de l'époque, que l'État jouait son rôle à travers le préfet, que non seulement il pouvait y être inscrit des dépenses qui n'étaient pas prévues au regard des obligations légales, ce qui pour le coup est la grosse Bertha, et qu'il pouvait demander des comptes, inciter, susciter, relayer, pourquoi pas venir exprimer un certain nombre de souhaits et l'État aurait dû jouer son rôle auprès des présidents des conseils départementaux et n'a pas joué son rôle.

L'État aurait dû jouer un rôle plus important, la décentralisation devait diminuer les inégalités territoriales. Aujourd'hui, il en existe encore, plus ou moins selon les départements et l'État devait être le régulateur. La mise en œuvre, comme l'explique Jean-Pierre Rosenczveig n'a pas été efficace et efficiente. *« L'objectif le plus couramment affiché de toute forme de péréquation financière au niveau local est, on le sait, de favoriser une harmonisation de l'espace, une redistribution des richesses et par la même une réduction des inégalités. Il est indispensable que l'État assure une égalité de chances à des territoires dont les caractéristiques sont très disparates »* (Bouvier, 2007).

L'État devait donc assumer une part de financement en fonction de besoins des territoires afin de réussir à organiser la Protection de l'Enfance comme un droit égalitaire sur chaque département. Or, il y a un consensus pour évoquer les manquements de l'État au niveau des financements, en particulier auprès des Mineurs Non Accompagnés et des jeunes majeurs. Si la loi de 2021 prévoit par exemple d'empêcher des ruptures sèches, la question des moyens est toujours d'actualité.

Les contrats jeunes majeurs n'ont jamais été obligatoires, ce qui a permis aux départements de mener soit une politique active et proposer ce type de contrat, soit au contraire, les diminuer. L'accès à un contrat jeune majeur, notamment pour un sortant de l'Aide Sociale à l'Enfance permettrait une meilleure réussite dans la vie active. De même, les Mineurs Non Accompagnés étant considérés comme une prise en charge relevant de la compétence des départements, l'État n'a pas accompagné cette hausse de prise en charge. La question des financements se pose donc à travers des exemples et des besoins concrets et une harmonisation au niveau territoriale.

Aujourd'hui, la nouvelle loi de 2021 doit permettre une contractualisation entre les départements et l'État avec une enveloppe budgétaire. La place de l'État doit être questionnée au-delà de la question financière. Nous verrons plus amplement dans la suite de ce mémoire la place de l'État. Néanmoins, il joue un rôle concernant la réglementation ou encore la gestion des crises. Le retour de l'État au premier plan, via une recentralisation n'est pas totalement exclu, ce qui impliquerait notamment un nouveau partage des compétences mais également des financements.

III- S'adapter aux décisions politiques : La place des acteurs associatifs face à la conduite des changements

a. Les relations entre département et associations

1. Définir et comprendre les relations

Lorsque l'on parle de relation des associations gestionnaires de l'Aide Sociale à l'Enfance avec le département, il convient de pouvoir essayer de définir le type de relation. « *Les conseils départementaux et le secteur associatif habilité sont ce qu'on appelle en science politique des « associés rivaux ».* Cette formule signifie qu'ils sont engagés dans une relation de partenariat dont le bon fonctionnement est nécessaire pour garantir l'efficacité du dispositif départemental de protection de l'enfance, et qu'ils ont des intérêts communs (défendre l'importance de la politique de la protection de l'enfance, la prééminence de l'éducatif sur le répressif, etc.). (Lebrun, Rabin et Derville, 2020). Les auteurs précisent des points de divergences :

- Le plan financier avec d'un côté la politique budgétaire publique, la pratique d'appel d'offres ou encore « *l'imposition d'un quota d'enfants issus du département* » avec le projet militant des associations qui impliquent d'accompagner, protéger les emplois et offrir un service de qualité.
- Le statut des associations : le questionnement existe entre savoir si les associations sont de simples prestataires, ou, si elles participent activement à l'élaboration et à « *la définition* » de la politique.
- La concentration : Certains conseils départementaux constatent que le champ est trop concentré, comme le précise les auteurs, la moitié des départements ont une ou deux associations qui réalisent plus de la moitié des interventions. Pour rappel, les appels à projets ont notamment permis aux départements d'intégrer ou non de nouveaux opérateurs. Les arguments concernant cette concentration sont que d'autres opérateurs pourraient stimuler la créativité mais également asseoir un meilleur contrôle face une hégémonie trop forte. D'un autre côté les associations tentent de développer leurs activités pour assurer une pérennité de leurs actions.

Il est utile de rappeler que c'est le Conseil Départemental qui habilite les associations pour une durée limitée dans le cadre d'une mission de l'Aide Sociale à l'Enfance. Ce pouvoir est unilatéral entre les pouvoirs publics et le service habilité. Le « *conventionnement* », a contrario,

est une négociation entre acteurs concernant les moyens. Le département, enfin, exerce un contrôle concernant la mise en œuvre de l'habilitation.

C'est donc dans ce cadre que s'opère la relation entre départements et associations. Néanmoins, une fois encore, la diversité existante entre chaque territoire implique des relations différentes entre les pouvoirs publics et les gestionnaires. Nous allons désormais nous appuyer sur des entretiens afin de comprendre quelles relations peuvent exister.

Yasmine, retraitée de l'Aide Sociale à l'Enfance :

La fondation d'Auteuil est arrivée, SOS aussi, mais jusqu'à aujourd'hui, est-ce que ça va durer j'en sais rien, mais jusqu'à récemment on leur a pas laissé une place prépondérante avec un département qui veillait encore jusqu'à ce que je parte à ce qu'il y ait une grande diversité d'associations, petites ou grosses. Mais ça c'était une volonté de l'aide sociale à l'enfance et soutenu par l'administration donc le politique suivait. On a toujours veillé à ce qu'il n'y ait jamais de grosses associations hégémoniques sur tout le département. On a bien la Sauvegarde qui a essayé mais on ne les a pas laissé faire.

Les relations dépendent donc des volontés de chacun, de ce que le département souhaite comme type de gestionnaires sur son territoire, de l'Histoire du département mais également des moyens. Chaque territoire détient plus ou moins une multitude de « petites » associations qui ont une influence plus ou moins importantes comme le rappelle également le rapport de la Cour des Comptes en 2020, « la taille des structures gestionnaires, très hétérogène, est liée à l'histoire et au contexte local. Dans certains départements, l'implantation de structures nombreuses et de petite taille perdure (dans l'Aisne, par exemple, du fait de la diversité des territoires et des choix de gestion du département), tandis que dans d'autres, les grands opérateurs associatifs, se sont fortement développés ». Dans la majorité des cas, les entretiens ont révélé que les associations considérées comme « importantes » ont un pouvoir de négociation plus élevé comme le groupe SOS, les Apprentis d'Auteuil ou encore la Sauvegarde.

Jean, Directeur d'un service pour Mineurs non accompagnés :

Ah oui, oui, c'est uniquement réservé aux grosses associations et même les grosses associations j'ai l'impression qu'elles influent très peu sur les choix départementaux à moins d'avoir des relations personnelles. Le principe des relations personnelles existe encore assez fort. A moins d'avoir ces relations avec le président du conseil départemental, j'ai l'impression qu'en tant qu'institution, les associations sont vraiment très secondaires pour les décideurs politiques, les élus, je trouve pas que l'avis des associations joue beaucoup. C'est pour ça qu'il y a des tentatives de regroupement, d'association de directeurs, d'associations de présidents pour essayer de peser un peu plus en se réunissant.

Nous reviendrons par la suite sur le choix du politique, cependant, nous pouvons observer que la relation entre les associations et le Conseil Départemental est influencée par la taille de l'association, par des relations interpersonnelles ou par le regroupement d'association. Les pouvoirs décisionnaires des associations sont tout de même assez limités concernant les grandes décisions départementales.

Patrick, Directeur d'un service de prévention spécialisée :

Et qu'est-ce que vous voulez qu'il fasse ? Président du conseil départemental que vous êtes, quand vous avez toutes les assos qui disent « bah vous avez un souci » c'est compliqué de passer en force.

Oui il a beaucoup de pouvoir et en même temps les associations, parce que c'est elles qui font et qu'est-ce que vous voulez qu'il se passe, le président du conseil départemental peut pas dire « j'arrête la prév » (la prévention spécialisée). Il peut pas le dire, surtout dans le 93(...)C'est pas possible, il peut pas, combien même il le voudrait il pourrait pas. Donc vous voyez que le pouvoir c'est toujours un jeu à plusieurs, donc officiellement c'est entre les mains du conseil départemental, officieusement les mairies ont la main et les associations aussi parce que si elles croisent les doigts... ou alors faudrait balayer tout le bazar, autre option qu'ils ont, mettre la sauvegarde, il déploie un mammoth qui fait toute la prév dans le département, ils peuvent faire ça, je suis pas sûre qu'ils aient un mammoth en rab par chez nous.

Julia, Étudiante en CAFDES :

Il y a des relations très proches, en tout cas dans ce que j'ai observé les assos gestionnaires sont en lien quasi permanent avec le département. Et d'ailleurs je dirai que c'est même plutôt les assos qui font plutôt la pluie et le beau temps, elles ont un pouvoir en fait au nombre de places qu'elles ont et aux profils d'enfants qu'elles veulent bien accueillir et j'ai vu le département clairement négocier avec les assos, on en est à « si tu me prends tel enfant, je te reprends l'autre, je le mets ailleurs », donc c'est de la négociation et dans cette négociation c'est plutôt les assos qui ont le pouvoir plutôt que le département.

Les relations et les échanges sont réguliers entre départements et associations. Il est donc évident qu'il faut différencier les grandes décisions et le rapport quotidien entre associations et départements. Les relations et échanges, réguliers, contribuent aux prises de décision, aux négociations budgétaires mais également à la prise en charge des enfants et des jeunes. Le nombre de places disponibles en institutions rendrait les associations plus fortes selon Julia, comme elle peut le préciser. Cependant, cela dépend du département et notamment des tensions de places sur les territoires. Pour rappel, certains territoires peuvent cruellement manquer de place alors que d'autres ont de nombreuses places disponibles.

Ainsi, il est difficile de pouvoir définir un type de relation entre associations et départements. Les relations dépendent de l'Histoire, de la taille de l'association, de l'ouverture au dialogue des départements, de la coalition associative, des contextes socio-économiques. Cependant, les relations et le dialogue sont quotidiens que ce soit au niveau des accompagnements ou encore du budget. Si certains départements ont fait le choix de moins impliquer les associations d'autres au contraire associent volontiers ces dernières dans la construction de la politique. Ces jeux de pouvoir nous font revenir à la question de savoir si les associations sont partenaires ou prestataires.

Jean, Directeur d'un service pour mineurs non accompagnés

Enquêteur :

Et est-ce que vous pensez que le terme sous-traitance ça fonctionne bien pour les associations ?

Enquêté :

Ben non, je ne pense pas que ça fonctionne, je pense que les associations se voient comme partenaire et pas comme opérateur, pas comme exécutant.

Pour Jean, il ne fait pas de doute, les associations ne sont pas de simple prestataire mais bien des partenaires. Bien que les associations soient perçues comme des opérateurs, elles ne sont pas uniquement présentes pour assurer une tâche sans débats ni réflexions. Cette place joue un rôle important dans la relation avec les départements qui doivent associer les associations. Le partenariat entre acteurs de terrain et départements devrait donc être mieux affirmé, bien qu'il le soit déjà dans certains départements. Nous reviendrons par la suite sur la gouvernance de la Protection de l'Enfance.

2. Le choix du politique

Par choix du politique, il faut entendre l'orientation des choix et des orientations en matière de Protection de l'Enfance. Le choix du politique peut avoir des conséquences importantes concernant l'organisation de l'Aide Sociale à l'Enfance au sein d'un département. Néanmoins, comme nous avons pu le préciser à plusieurs reprises, ces choix dépendent de plusieurs facteurs et sont disparates d'un département à un autre. Afin de mettre en lumière ce que peut être le choix du politique, nous allons donner un exemple qui a pu se produire au sein du département du Loiret.

Julia, étudiante en CAFDES

Enquêteur :

Et par rapport à ces personnes qui sont borderline et en situation compliquée, est-ce que les départements mettent des moyens ?

Enquêté :

Alors je pense vraiment que ça dépend des départements ! Moi je suis dans le Loiret, on est pas un département très bien loti quand je compare avec d'autres départements. Ben pour vous donner un exemple, le stage dans lequel j'étais, c'était vraiment le premier accueil, l'accueil d'urgence ou le premier accueil avant de trouver une orientation. C'est une structure qui a 41 places et quand j'ai fait mon stage il y avait 87 enfants placés. Des MECS qui ne jouent pas le jeu d'accueillir les enfants, donc il y a des enfants qui restent là, qui sont là depuis plusieurs années alors que la durée maximale c'est 3 mois. Fin bon, des gros dysfonctionnements sur le système avec un choix politique qui a été fait de fermer 100 places de MECS pour ouvrir des places en DAPAD donc à la maison, enfin à domicile. Donc on est sur des choix politiques qui ne correspondent pas forcément aux besoins du terrain.

Le choix du politique peut avoir un impact fort sur l'accompagnement et la qualité du travail des professionnels. L'exemple du département du Loiret a notamment provoqué une surcharge des capacités d'accueil comparé aux besoins. D'autres départements notamment ont pu redistribuer les agréments via un appel à projet comme nous avons pu le voir et d'autres ont pu également supprimer la prévention spécialisée. Concernant ces choix, les associations n'ont pas réellement eu de pouvoir décisionnaire. Les acteurs interrogés ont pu exprimer le poids du politique sur ces décisions.

Néanmoins, il ne faut pas généraliser ces actions. L'ensemble des départements ne procèdent pas de manière unilatérale et travaillent en étroite collaboration avec les associations présentes sur le territoire.

Parfois, ce sont les associations, en coalition qui peuvent répondre à une politique menée. Des entretiens, formels et informels ou des observations, mettent en lumière que l'utilisation de la coalition n'est pas généralisée et il semblerait qu'elle n'existe pas sur chaque territoire. Patrick, directeur, évoque Idée 93, réunissant les associations de prévention spécialisée en Seine-Saint-Denis « *Alors là vous avez une particularité du 93, que je trouve assez belle, ID93 c'est une particularité, en gros les assos ont dit qu'au lieu de se bouffer le nez, on marche main dans la main* ». Il y a donc l'idée de collaborer et « *d'être beaucoup plus fort face à un PCD¹¹ qui est tout puissant* ». Cela ne signifie pas que le département de la Seine Saint Denis se place à l'encontre des associations mais que les associations peuvent avoir un poids politique face aux mesures en cours de discussion et par conséquent participer au débat en prenant parti ensemble.

Cependant, là encore, il est utile de préciser la différence de poids entre les petites et les grosses associations. Pour évoquer cette différence Patrick utilise une comparaison européenne :

Patrick, Directeur d'un service de prévention spécialisée

C'est comme si je vous disais que grâce à l'union européenne que vous soyez la macédoine du Nord ou l'Allemagne, vous avez le droit aux mêmes choses, vous allez me dire « mais on a pas la même voix » mais c'est l'idée de l'union européenne, c'est de réunir toute sorte de force après il y a différents membres dans l'union européenne, et ben c'est pareil dans ID 93.

¹¹ Président du Conseil Départemental

L'idée d'une union des associations laisse penser une meilleure force d'action et une meilleure voie auprès des instances politiques. Par ailleurs, plusieurs enquêtés ont pu émettre une analyse concernant la visibilité de la Protection de l'Enfance.

Jean Marc-Berthet, Enseignant

Par contre ce qui est toujours troublant, c'est que les élections départementales arrivent, vous pouvez être sûre que les questions sociales ne seront jamais à l'agenda des élections. Vous avez un machin département, les budgets qui varient mais c'est à peu près 60% des dépenses sociales et c'est jamais politisé, c'est jamais un enjeu des élus. C'est quelque chose qui m'a toujours troublé, c'est cette déconnexion entre la compétence et la politisation de la compétence dans l'espace public. Donc la protection de l'enfance c'est une espèce de machin sur lequel les élus locaux ont du mal à dire des choses parce que ça leur paraît compliqué.

Matthieu Hély, Enseignant-chercheur

83,5% des établissements sont des associations en 2013. Mais comme dans la plupart des établissements sociaux et médico-sociaux et ça, ça vient de toute l'Histoire que j'évoquais tout à l'heure, le fait que l'État a délégué une large partie des politiques sociales au secteur associatif, ce qui explique l'importance aujourd'hui des salariés de l'association même s'ils ont relativement invisible sur le plan médiatique.

La Protection de l'Enfance pourrait donc souffrir d'une invisibilité politique malgré un budget souvent important dans les compétences de l'Action Sociale. Plusieurs acteurs ont pu notamment évoquer le fait que la Protection de l'Enfance n'est pas vectrice de voix pour les élections. La sensibilité à la protection des enfants en danger n'est pas remise en cause puisque les moyens alloués restent importants. Cependant, la question de l'implication dans ces politiques peut l'être. Une fois encore, cela dépend du département et notamment des professionnels en charge. Yasmine évoquait cette implication avec un exemple de l'implication du conseiller départemental en charge du secteur dans le Val de Marne comparé à la Seine Saint Denis.

Yasmine, Retraitée de l'Aide Sociale à l'Enfance

J'ai été en lien avec mes collègues du Val de Marne sur deux trois questions, la conseillère départementale du Val de Marne chargée de la protection de l'enfance était très partie prenante de tous les travaux menés par l'État autour des conditions participatives, de la loi de 2007, la loi de 2016, enfin toutes ces dernières évolutions. En Seine Saint Denis, l'élue ne s'est jamais déplacée, sur la question des MNA même choses, notre élu se déplaçait, l'élue parisienne et du Val de Marne se déplaçait, donc ça dépend aussi de la sensibilité des élus en charge de ces secteurs.

Cette anecdote est intéressante puisqu'elle montre que les sensibilités et les actions ne sont pas figées dans le temps et peuvent dépendre du bord politique, de la sensibilité du politique peu importe son bord. Comme nous avons pu le voir précédemment, le Val de Marne est le seul département sur l'ensemble de la période à avoir baissé son budget. Cependant, de 1999 à 2018, il est arrivé que ce budget soit en hausse et par conséquent, on peut émettre l'hypothèse que selon les professionnels en poste, cela a un impact majeur. Le politique joue donc un rôle important dans les décisions et les orientations et les associations peuvent donc dépendre de ces éléments. Les associations, de par les discours des professionnels de terrain et des enseignants ont cependant des leviers concernant le quotidien.

3. La question de l'évaluation

L'évaluation a été mise en place par la loi de 2002-2 afin de pouvoir évaluer l'accompagnement proposé au sein des structures à travers deux mécanismes à savoir l'évaluation interne (tous les 5 ans) et l'évaluation externe (tous les 7ans).

Philippe Fabry, Enseignant-Chercheur :

Dans la loi 2002-2, on devait avoir sur quinze ans des évaluations internes et externes qui permettaient de dire sur tel boîte ça fonctionne bien ou pas, avec retrait de l'agrément, et bien il n'y a pas eu de retrait de l'agrément même pour des boîtes désastreuses et pourquoi ? Parce qu'il n'y a pas de plan B, il n'y a pas d'alternative pour les politiques.

Philippe Fabry met en évidence une difficulté qu'il est possible de rencontrer au sein des départements à savoir l'impossibilité de se passer du secteur associatif.

Jean Marc Berthet, Enseignant

C'est un processus de contrôle qualité, c'est tout sauf de l'évaluation, c'est du contrôle de qualité. Donc en clair c'est qu'un machin qui sert à apposer un tampon pour dire « voilà vous êtes habilités pour tant d'années » et basta. Et je pense que ce n'est qu'une procédure supplémentaire au milieu de tout plein de procédure mais qu'en fait, ce n'est pas ça qui sert à piloter, si on emploie le mot des gestionnaires, à piloter une structure.

Jean, Directeur d'un service pour mineurs non accompagné

Oui mais un contrôle purement formel, parce que si vous voulez, tout ce que j'ai vu dans les évaluations externes, que j'ai pu faire, en directeur ou intervenant, c'est qu'on va insister pour que vous envoyiez bien votre rapport avant le 30 du mois. Vous allez recevoir plein de messages du département ou de l'ARS pour envoyer le rapport mais après vous n'avez plus de signe de vie, vous n'avez pas de retour « on a bien pris connaissance de votre rapport et on aimerait bien discuter avec vous de tel point ou tel point dans votre rapport », non il y a rien, c'est le silence radio. Donc on a l'impression d'avoir rempli l'obligation, que ça a été rangé dans un dossier, que personne ne l'a ouvert et puis qu'on attend peut-être le prochain ou un éventuel incident pour aller regarder dans ce rapport si par hasard on nous parlait de ce problème de tension entre les salariés ou autre.

Que ce soit lors des entretiens ou lors de discussions informelles, ces évaluations sont souvent perçues négativement, comme un passage obligé permettant de continuer à accompagner les publics. Ces évaluations, notamment l'évaluation externe, coûtent souvent cher, et permettent de contrôler une association. Une fois transmises, elles ne sont pas toujours discutées. Cela pose question puisque l'objectif de ces évaluations n'est pas uniquement de contrôler.

L'évaluation « ne doit pas être perçu uniquement comme une photographie de l'existant au regard des obligations légales mais comme un moyen permettant d'interroger les pratiques quotidiennes des professionnels de l'établissement ». (ARS Normandie, mars 2021). L'évaluation est donc un moyen de pouvoir comparer un point A à un point B dans une logique d'amélioration des pratiques et de l'accompagnement. Elle doit permettre de comprendre ce qui a et ce qui n'a pas fonctionné et de prévenir des violences et maltraitements dans le champ. Cependant, il est nécessaire de prendre en considération le fait que les associations ont dû

réaliser leurs évaluations en même temps, ce qui a pu alourdir la machine institutionnelle et ainsi bloquer les ambitions de départ.

La fusion en 2019 de l'ANESM (Agence Nationale de l'Évaluation et de la Qualité des ESSMS) et la HAS (Haute Autorité de Santé) a engendré la création d'une réforme de l'évaluation portant à une évaluation unique via un référentiel national. Elle fait notamment suite à un rapport de l'IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) présentant les difficultés du dispositif actuel¹² (Blog QHSE, 2020):

- Nombres importants de dossiers à traiter en même temps (25 000 rapports)
- Hétérogénéité des référentiels ne permettant pas d'identifier des axes forts de l'évaluation
- Rapports hétérogènes rendant difficile la mesure des évolutions de la qualité, de l'offre et de l'accompagnement.
- Difficulté des plus petites structures (problèmes de moyens ou d'effectifs)

Ainsi, l'évaluation en elle-même n'est pas perçue négativement par les professionnels. Néanmoins, l'implication qu'elle demande est perçue comme un moment de paperasserie. Les professionnels reconnaissent l'utilité d'avoir un outil permettant d'évaluer la qualité de l'accompagnement.

Jean, Directeur d'un service pour mineurs non accompagnés

Je pense que c'est une démarche très intéressante, qui est nécessaire, qui souvent permet aux équipes de progresser, de fédérer, de se dire les choses sur comment on fait et ce qu'on a dit qu'on allait faire. Et ça valorise les pratiques.

La nouvelle méthodologie devrait permettre d'avoir une évaluation avec un référentiel tous les 5 ans. L'objectif est de pouvoir réaliser une évaluation de qualité, avec une gestion possible (contrairement à l'actuelle modalité) et de donner des outils permettant l'évaluation (enquêtes de satisfaction, plan d'action, tableaux de bord, maîtrise des coûts etc.). Les associations doivent se saisir de cette évaluation, de même que les départements afin d'harmoniser les pratiques mais également d'approfondir les relations qu'ils peuvent entretenir. L'évaluation pourra devenir, comme cela aurait dû l'être, un espace de réflexion, de débat et de dialogue,

¹² L'entrée en vigueur de la réforme a été repoussée à novembre 2021 en raison de la pandémie

bénéficiant d'une part aux usagers et d'autres aux professionnels du secteur. Elle ne doit plus être un simple contrôle de qualité qui permette de reconduire l'habilitation.

b. Le poids des associations dans le débat public : débats et gouvernance

1. Une participation active du secteur associatif aux débats...

Nous avons pu brièvement évoquer dans la première partie la place des associations dans la construction des lois. Les associations participent à l'élaboration des lois ou aux changements de pensées concernant l'accompagnement en protection de l'Enfance. Les changements ne sont pas uniquement régis par des politiciens mais sont le fruit de débats, de groupes de travail, d'élaborations.

Jean Pierre Rosenczveig, président d'Espoir-CFDJ

Globalement, sur le plan territorial comme sur le plan national, les associations participent du débat public, voire même sont à l'origine du débat public. Il ne faut pas complexer. Alors bien évidemment, ce débat est plus ou moins bien organisé, plus ou moins bien orchestrer, les préconisations du secteur associatif sont plus ou moins bien prises en compte mais si je prends un exemple très concret, l'UNIOPSS dans le domaine qui est le nôtre, joue un rôle important, je suis président de la commission enfance jeunesse famille de l'UNIOPSS, je suis membre du bureau au conseil national de la protection de l'enfance, je peux vous assurer, il n'y a que moi qui peux le dire en priver, mais qu'à travers moi, l'UNIOPSS a contribué à infléchir nombre de propositions qui ont été avancées par le conseil national de la protection de l'enfance.

Jean Pierre Rosenczveig a une grande expérience de la Protection de l'Enfance, que ce soit au sein du milieu associatif, juridique ou politique. Sa connaissance et sa participation à de nombreuses évolutions et révolutions ne sont plus à démontrer. Ainsi, cet entretien m'a permis de pouvoir mettre en lumière cette participation. Comme il a pu l'exprimer, les associations ont un poids et une parole, à travers notamment l'UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux). « Créée en 1947, l'UNIOPSS est une association loi 1901 qui regroupe et représente 25 000 établissements et services privés à but non lucratif. Parmi des établissements et services, une minorité intervient dans le champ de la protection de l'enfance » (Lebrun, Rabin, Derville, 2020). Bien qu'elle détienne une place forte, la représentation de la Protection de l'Enfance n'y est pas conséquente.

La CNAPE (Convention nationale des associations de protection de l'enfant), fondée en 1948, rassemble une part importante d'associations qui développent « *des actions socio-éducatives, sociales et médico-sociales en faveur des enfants et des adolescents* » (Lebrun, Rabin, Derville, 2020). Elle représente 130 associations qui gèrent plus de 1000 établissements et services représentant ainsi 35 000 professionnels, bénévoles et plus de 250 000 enfants, adolescents, jeunes adultes.

Il existe d'autres associations de types, plus spécialisés dans les domaines :

- CNAEMO (Carrefour national de l'action éducative en milieu ouvert) fondé en 1979.
- ANPF (Association nationale des placements familiaux), fondée en 1988
- CNLAPS (Comité national de liaison des associations de prévention spécialisée)
- CNDPF (Carrefour national des délégués aux prestations familiales)

L'ensemble de ces associations ou institutions doit en théorie assurer une représentation des structures dans le débat public ou encore un accompagnement sur le terrain auprès des associations. C'est notamment à ces structures d'interpeller le politique, de lancer des débats et des réflexions :

Jean Pierre Rosenczveig, président d'Espoir-CFDJ

Nous sommes régulièrement entendus par les ministres, pas seulement parce qu'ils le veulent mais qu'on leur envoie des messages sous toutes les formes modernes qui peuvent exister, par les ministres, les commissions parlementaires. Dans la dernière période, j'ai été reçu par je ne sais combien de commissions parlementaires. Et puis on participe au débat public.

Phil, Responsable développement d'une association

Le rôle du président peut-être celui-ci. Notre président Jean Pierre Rosenczveig a une voix médiatique importante, il est écouté, respecté dans le milieu de la protection de l'enfance et il pourrait mener en son nom et au nom de l'association un travail de plaidoyer. Chez Espoir, le choix s'est fait de le faire à travers les fédérations associatives, notamment à travers la CNAP où Jean Pierre Rosenczveig est membre, où ce groupe de réflexion associatif va ensuite porter auprès des ministères la bonne parole. Ça se fait. La CNAPE rencontre monsieur Taquet, il rencontre les autres grandes fédérations également pour les écouter, les départements aussi le font.

Les fédérations, les comités etc. appuient les réflexions au niveau associatif auprès de l'État, des services ministériels afin de conduire des politiques d'améliorations et de changement. Il est donc important de ne pas omettre cette présence. Au-delà de ces institutions, certaines associations ont un pouvoir plus ou moins important.

Pascale Breugnot, responsable des formations à l'ETSUP

Même au niveau national elles sont représentées dans les groupes de travail ministériel, on voit rarement des petites assos ou alors des petites assos qui ont des compétences très intéressantes au niveau des pratiques et qui ont réussi à se faire repérer avec ça et qui se sont questionnées sur ces nouvelles pratiques qu'elles proposent mais avant d'en arriver là il faut déjà arriver à être reconnue en proposant quelque chose un peu novateur et puis intéressant pour le champ.

Philippe Fabry, Enseignant-Chercheur

Vous avez des acteurs qui ont un poids et un bras politique qui leur permette finalement de pouvoir avoir une voix au niveau politique. Si vous travaillez avec la fondation d'Auteuil par exemple, vous voyez bien que la fondation d'Auteuil a un bras politique. Si vous travaillez avec SOS Village d'enfant c'est pareil.

Il ne faut pas donc pas négliger l'apport des associations ayant un poids important sur le terrain comme la Fondation d'Auteuil ou encore le Groupe SOS qui peuvent par la suite avoir un poids au niveau politique. La loi de 2007 est le parfait exemple de la présence du monde associatif pour l'élaboration de la loi ou encore la mise en œuvre. Dans la première partie de ce mémoire, j'ai pu évoquer la participation des associations à des groupes de travail pour la confection de la loi ou encore la prise en compte du terrain pour institutionnaliser les pratiques.

Plus récemment, il est possible de voir la part d'implication des associations grâce au document présentant la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022. En amont de la mise en œuvre, le dossier présente la méthode de travail. Ainsi, c'est 6 groupes thématiques, 18 séances de travail et 133 participants qui ont été mobilisés. Parmi les participants, les départements mais également les associations de Protection de l'Enfance. Le terrain a donc été associé pour mieux appréhender les enjeux.

2. Tout en étant limité

L'impression d'un secteur associatif puissant et influent peut sembler réelle lorsque l'on regarde la participation du champ à l'innovation, à l'élaboration de la pensée, des lois. Cependant, les acteurs de terrain ont conscience des limites de l'influence associative. Jean-Pierre Rosenczveig, très actif dans la conduite du changement et de l'amélioration, évoquait la présence des associations comme un atout. Cependant, il conclut cette influence plus négativement.

Jean-Pierre Rosenczveig, Président d'Espoir-CFDJ

Maintenant, pour en terminer, ce secteur associatif reste quand même relativement faible, d'abord parce qu'une grève de l'action sociale ça émue personne et l'action sociale est très peu considérée. (...) Deuxièmement parce que le secteur associatif dans ce domaine-là est relativement faible, il est à la fois fort et faible. Mais globalement il est plutôt faible pour les raisons que j'indiquais tout à l'heure, qui sont financières mais aussi pour des raisons d'engagements personnels, beaucoup d'associations ont du mal à trouver des administrateurs, beaucoup de grandes fédérations ont du mal à trouver des gens qui s'engagent, ça a l'air de rien mais bon, on n'est pas sur un secteur de la société civile organisée qui soit très fort.

La prise en compte de la parole associative est donc limitée. Cette fonction associative comme élément centrale de coopération n'est pas une question nouvelle. Ce débat existe depuis la seconde moitié du XXe siècle jusqu'à aujourd'hui. En 2006, Jean-Paul Bichwiller écrit « L'enjeu de la clarification des relations entre les associations et la puissance publique est décisif pour la conduite du changement » permettant de mettre en lumière cette question. Bien que l'auteur évoque un cadre local, les enjeux à l'échelon national ne sont pas éloignés.

L'objectif de prendre en considération l'importance du secteur associatif habilité demeure. Les évolutions sur cette prise en compte existent puisqu'aujourd'hui, les associations intègrent des groupes de travail, les données des rapports d'activités sont utilisées pour réaliser des statistiques où encore elles participent aux études (universitaires, action-recherche, ONPE). Cependant, les décisions finales sont souvent politiques et le poids de la parole du secteur associatif peut être remise en question.

Matthieu Hely, Enseignant-chercheur

Pour moi les associations ont un poids politique très faible. Alors il faut nuancer, il y a des réseaux relativement puissants, je pense à l'UNIOPSS par exemple (...) Mais globalement, l'unité du secteur est trop faible pour peser. Donc oui, assez largement, même si par exemple, vous avez le travail de Frédérique Viguière qui a publié « la cause des pauvres » ou il montre comment les réseaux associatifs comme UNIOPSS, ATD Quart Monde, ont réussi à imposer à l'agenda politique, des politiques de lutte contre l'exclusion donc ils ont obtenu par exemple le RMI, la loi de 1998 de lutte contre les exclusions.

Matthieu Hely, spécialiste de l'Économie sociale et solidaire connaît également le secteur associatif. Ses études ont pu démontrer que l'influence existait à travers certaines associations ou fédérations. Cependant, il constate également un poids politique plutôt faible. Il y a donc un double constat, presque paradoxal, entre une prise en considération de l'importance du secteur associatif de la protection de l'enfance, permettant de participer aux dialogues, débats et réflexions, tout en ayant finalement un poids politique relativement faible. Pourtant, la gouvernance de la Protection de l'Enfance est en pleine mouvance. Aujourd'hui, la redéfinition des pouvoirs est en débat voire mise en œuvre et la question de la place des associations est plus que jamais à poser.

3. Nouvelle gouvernance de la Protection de l'Enfance : Retour de l'État, pouvoir des départements, renforcement des acteurs, quelle place pour les associations ?

La question de la gouvernance en Protection de l'Enfance fait débat depuis la Révolution Française. Bien que l'État prenne en charge les enfants, les départements ont également des prérogatives comme nous avons pu le voir dans la première partie. Si les associations sont aujourd'hui habilitées, ce n'était pas le cas au début du XXe siècle. Elles étaient chargées d'une mission, souvent philanthropique ou catholique, et n'étaient pas sous le giron départemental ou étatique.

Si la décentralisation a réorganisé la gouvernance de la Protection de l'Enfance en plaçant le département comme chef de file, cette dernière est remise en question.

Philippe Fabry, Enseignany-chercheur

Et puis il y a aussi le fait que pendant qu'on donne des nouvelles missions dans les lois de 2007 et 2016 à l'ASE, ben ces missions ne sont pas données aux juges, ça créé un grand flou. Je donne un exemple, on a donné une mission très importante historiquement, anthropologiquement dans la loi de 2007 à l'ASE en donnant comme mission de préserver les liens de l'enfant avec les autres que ses liens avec sa famille, les autres que ses parents. Sauf que l'ASE assure très inégalement, voire souvent pas. Ça se traduit parce que quand un placement se termine et qu'un enfant a vécu 7/8 ou 10 ans dans une famille d'accueil. Normalement on devrait organiser comment l'enfant va garder des liens, comment on continue de se voir, cette famille a éduqué cet enfant, fait partie de sa vie, comment on maintient les liens en respect de cette mission de l'ASE ? Bah oui mais le juge, c'est lui qui décide du retour, pas l'ASE, 9 fois sur 10 ce n'est pas l'ASE. Le juge lui il n'est pas tenu par cette mission de l'ASE.

Philippe Fabry évoque cette dualité de compétence entre le département et la Justice. Il met en avant la difficulté à travailler en coordination lorsque les compétences sont données à deux entités différentes. Si chaque entité souhaite réaliser au mieux la compétence qui leur incombe, cela n'empêche pas la difficulté de gouvernance du département sur cette question. Il poursuit :

C'est qu'un exemple, mais on a un certain bazar, qui est lié d'un côté au flou des politiques publiques, de l'organisation des politiques qui est organisée dans plein de rapports depuis longtemps, c'est-à-dire qu'on n'a pas un fonctionnement qui soit adapté aux situations actuelles. On a une justice qui est adaptée à la deuxième moitié du XXe siècle mais qui n'est plus adaptée aux situations actuelles. On a une ASE décentralisée qui n'a pas toujours les moyens et on peut dire que la coordination nationale, c'est la mission de pas mal de service, dont l'observatoire national de la protection de l'enfance, par exemple. Dans ce bazar là on a quand même une partie de la protection de l'enfance qui fonctionne bien, alors elle fonctionne bien quand c'est assez stable, c'est le cas de plusieurs départements, elle fonctionne bien quand on a des parents qui eux font le lien, c'est-à-dire quand on a des parents qui adhèrent aux mesures, qui sont d'accord pour travailler avec les travailleurs sociaux.

Comme l'exprime Philippe Fabry, l'idée d'une Protection de l'Enfance sans gouvernance en total dysfonctionnement est une utopie. Il s'agit ici de mettre en exergue les dysfonctionnements de gouvernance qui impacte l'ensemble de la Protection de l'Enfance, de

manière plus ou moins importante selon les territoires, les associations, les départements. Afin de mettre en lumière ces dysfonctionnements, je m'appuierai sur trois. Le premier concerne un rapport d'information de l'Assemblée nationale du 3 juillet 2019, le second est un rapport s'intitulant « La protection de l'Enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant » de la Cour des Comptes de novembre 2020 et le dernier est un rapport de l'IGAS (Inspection générale interministérielle du secteur social) « Création d'un organisme national dans le champ de la protection de l'enfance » en juin 2020.

Pour la Cour des Comptes « *Le pilotage national de la protection de l'enfance souffre de la multiplication des instances, de leurs difficultés de coordination et de la dispersion des missions comme des moyens* » (Rapport de la Cours des Comptes, 2020). Pour y parvenir, le rapport propose une réaffectation des missions comme, par exemple, confier la production de statistique à la DREES et de recentrer les missions de l'ONPE (observatoire national de la Protection de l'Enfance) sur « *l'animation de la recherche et de convergence des pratiques locales* ».

Bien que toutes les fusions ou évolutions des compétences ne soient pas exhaustives ici (il nous faudrait plus qu'une partie pour les citer), l'objectif est d'évoquer le chevauchement des missions entre les institutions ne permettant pas de réussir une politique nationale. Voici un extrait de la réponse du président de l'assemblée des départements de France au rapport de la cour des comptes : « *Enfin, s'agissant de la gouvernance nationale de la protection de l'enfance, elle nécessite selon l'ADF un repositionnement de chacune des parties prenantes : l'État, les Conseils départementaux, l'ensemble du secteur associatif. Les trois acteurs majeurs qui concourent à la gouvernance actuelle sont parfaitement représentés. (...) : la gouvernance serait préservée avec une présidence assumée par un élu, représentant des Départements ; le financement de la structure serait maintenu à parité (la moitié du financement du groupement assumé par les Départements, l'autre moitié par l'État)* ».

Malgré une refonte des missions et la possible création d'un centre national, les départements rappellent que la décentralisation leur confère la compétence de la Protection de l'Enfance. Ils souhaitent donc réévaluer cette gouvernance avec trois acteurs dont le secteur associatif.

La coordination entre acteurs reste cependant l'une des difficultés les plus importantes pour permettre une meilleure gouvernance à l'échelon national. Cela est également vrai au niveau local. Le rapport de la Cour des Comptes rappelle la difficulté de collaboration entre le

département et la Protection Judiciaire de la Jeunesse. Il en est de même concernant la coordination interministérielle et les départements en prenant un exemple concret. « *Les défaillances du pilotage interministériel ont été soulignées au cours des auditions réalisées dans le cadre de cette enquête concernant l'impact de la crise liée à la covid 19. La protection de l'enfance n'a pas été prise en compte dans le périmètre des établissements et services considérés par les agences régionales de santé (ARS), qui se sont rapidement recentrées sur le sanitaire et le médico-social, et les départements n'ont que tardivement fait entendre leur voix auprès des instances en charge de la gestion de la crise au plan local comme au plan national.* » (Rapport de la Cour des Comptes, 2020).

Concernant la gouvernance au niveau local, la Cour des Comptes met en avant les difficultés et les inégalités sur les territoires qui pourraient être réduites par l'intervention financière de l'État d'une part. D'autre part, c'est en agissant avec les associations notamment qu'il pourrait y avoir des améliorations. Ces améliorations pourraient provenir par exemple de la mise en place de référentiels au niveau économique et au niveau de l'accompagnement. Il existe trop de disparité entre départements au niveau de la tarification et parfois même au sein d'un même département. Cela peut mettre en difficulté des associations et des départements mais également ne pas permettre une prise en charge optimale. L'objectif est que le département développe plus de compétences concernant le rapport moyens/besoins et que les associations soutiennent davantage la gestion budgétaire. Afin d'y parvenir, la mise en place de ces référentiels devrait être conjointe afin de parvenir une gouvernance partageant des idéologies et une logique de réussite.

Allons-nous vers une recentralisation de la Protection de l'Enfance ?

La conclusion que tire le rapport de l'Assemblée nationale est celui-ci : « *Plus de 30 ans après qu'elle soit devenue effective, il ne paraîtrait pas irrationnel de dresser un véritable bilan de la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance, sans s'interdire d'en interroger la pertinence et de renforcer l'implication de l'État dans cette politique* ». Le 17 juin 2021, la Banque des Territoire écrit un article s'intitulant « *Projet de loi sur la protection de l'enfance : une « recentralisation » qui ne se cache plus* ». L'article indique notamment que l'État compte revoir son rôle et celui des instances liées à la Protection de l'Enfance (finalement en lien avec les différents rapports produits) reprenant ainsi une forme de pouvoir sur le champ.

Il est important de rappeler le contexte de la Protection de l'Enfance associé à une reprise en main de l'État. Les départements souhaitaient un appui économique plus important pour faire face aux dépenses de la part de l'État afin qu'il puisse jouer son rôle défini lors des lois de la décentralisation. De plus, des reportages, notamment sur France 2, ont mis en lumière d'importants dysfonctionnements dans la prise en charge des jeunes, avec notamment une maltraitance inacceptable. L'État a vite été mis à défaut bien qu'il ne soit pas chef de file de la Protection de l'Enfance. Il a donc agi face à une crise et une urgence, qui peut se retrouver avec la loi de 2021 comme l'exprime l'assemblée des départements « *Dans un communiqué du 16 juin, l'Assemblée des départements de France (ADF) a été, sans surprise, l'une des premières à réagir, en évoquant "un projet de loi succinct, présenté en urgence* ». (Escudié, 2021).

L'État pourrait donc agir, dans l'urgence, à reprendre un rôle qu'il a délégué. Si une partie de cette affirmation est vraie, notamment par la refonte des missions auprès des institutions, par la mise en place d'une stratégie nationale, il semblerait qu'il reprend en main la gouvernance plus que la compétence en elle-même. Adrien Taquet a notamment tweeté le 27 juillet 2021 « *Les départements sont des partenaires majeurs de l'État. Je sais que nous partageons le souci de l'exigence dans le dialogue constructif que nous menons sur les champs de la famille et de la protection de l'enfance* ». Cela fait suite à l'élection du Président de l'Assemblée des Départements de France via un communiqué. Ce communiqué indiquait notamment l'insuffisance des réponses de l'État ainsi que le refus d'être uniquement pour les départements « *des services territoriaux chargés de mettre en œuvre* » les directives de l'État

Le renforcement des partenaires

Les rapports évoquent le renforcement de partenaire. Par ailleurs, Cassandre, salariée au sein d'un observatoire départemental de la protection de l'enfance rappelle lors de l'entretien que « *la question des moyens en protection de l'enfance ce n'est pas seulement la question des moyens dans les départements c'est la question des moyens mobilisés par l'ensemble des acteurs* ». Elle précise par la suite que ces acteurs sont l'Éducation Nationale, les ARS, les missions locales etc. L'ensemble des acteurs agissent pour la Protection de l'Enfance dans la mesure où les enfants et adolescents sont scolarisés et doivent détenir les mêmes chances que tous les enfants, que les ARS ont la compétence de la santé et doivent mieux travailler à permettre le suivi de santé des enfants ayant une mesure de l'Aide Sociale à l'Enfance. Les rapports, de même que les professionnels de terrain dont les personnes ayant réalisé un entretien dans le cadre de ce

mémoire, indiquent un manque de moyens au niveau de la santé et la nécessité d'une ouverture de lits, de consultations en pédopsychiatrie ou de suivis médicaux adaptés. La coordination de la santé et de la scolarité doit faire partie de cette nouvelle gouvernance afin d'améliorer les pratiques et organiser une réelle place aux acteurs présents dans le cadre de la Protection de l'Enfance.

Quid des associations ?

Notre sujet porte sur les associations, pourtant, malgré une présence des associations dans la réponse des départements concernant le rapport de la Cour des Comptes, il semblerait que les associations ne soient pas souvent citées concernant le pilotage national. Pour conclure la gouvernance de la Protection de l'Enfance, l'État reprend progressivement la main concernant le pilotage national associé à d'autres acteurs. Il semble inclure les départements, qui rappelons-le est chef de file, comme partenaire majeur. Les départements souhaitent par ailleurs garder leur rôle comme l'affirment les différents communiqués tout en ayant un soutien financier et une liberté d'agir financière plus importante. Concernant les associations, lors d'un entretien avec la Banque des Territoires en octobre 2020, Adrien Taquet à la question de la crainte des départements d'assister à la reprise en main de l'État répondit « *Toute la démarche d'élaboration conjointe de la stratégie, la façon dont on travaille et la nouvelle gouvernance que je veux mettre en place procède de la même philosophie : mettre tout le monde autour de la table. Les départements, les associations, et l'État* ».

Il est cependant difficile d'observer la place réelle qu'auront les associations dans ce pilotage et cette nouvelle gouvernance. Il semblerait qu'il y ait une volonté d'associer le secteur mais des zones floues existent et persistent. Les départements sont très souvent cités comme partenaires dans les différents articles, moins souvent les associations qui, comme nous l'avons vu, gèrent une grande partie des mesures et sont des acteurs du quotidien aussi important que l'État ou les départements.

Il ne faudrait pas tomber dans un jeu de pouvoir entre État et département, mais au contraire, agir pour les familles et les enfants dans une logique commune. Cette nouvelle gouvernance devrait s'opérer à deux niveaux. Le premier au niveau national avec un État pilote, associée des différents acteurs (associations, ARS, Éducation Nationale etc.) dans une logique de perspective nationale permettant une égalité entre territoires (l'État étant logiquement garant de

l'égalité, notamment sur le plan financier) comme cela devrait être le cas depuis la décentralisation.

Le second niveau est plus local avec une gouvernance du département sur leur territoire, là encore avec l'ensemble des acteurs et notamment une meilleure coordination entre l'administratif et la Justice tout en permettant aux associations de jouer un nouveau rôle majeur. Le secteur associatif, qui est en pleine mutation notamment dans l'Économie Sociale et Solidaire, sur le plan financier, sur le plan juridique, doit s'adapter aux différents jeux de pouvoir et faire coalition afin d'intégrer une place qui est légitime. Si elles sont couramment citées, elles doivent prendre une place et ne pas attendre qu'une loi ou un acteur puissant ne lui permette d'avoir cette place. Le recul n'est pas suffisant à l'heure actuelle pour évaluer si cette nouvelle gouvernance permettra de pallier aux dysfonctionnements actuels. Les acteurs seront à même d'avoir des espaces de réflexions et de collaboration afin de pouvoir améliorer les pratiques et les accompagnements dans un souci d'intérêt général.

c. Quels enjeux du secteur associatif ?

1. L'engagement du secteur associatif

Yasmine, retraitée de l'Aide Sociale à l'Enfance :

Mais en même temps c'est pour ça que je dis qu'il y a une dimension politique dans l'engagement du travail social qui s'est un peu perdu, c'est-à-dire qu'on les voit pas beaucoup râler les éduc, les AS non plus (...) il y a très peu de mouvements sociaux chez les travailleurs sociaux on est bien d'accord, malgré des conditions de travail de plus en plus difficile, malgré des postes pas remplacés, on arrive plus à embaucher, les postes restent vacants pendant des mois et de mois. Malgré tout ça, il y a pas de mouvement de masses.

Yasmine pointe du doigt l'engagement militant du secteur de la Protection de l'Enfance. Il est vrai que les mouvements sociaux sont peu nombreux dans le champ. Elle évoque notamment par la suite un épisode des éducateurs qui avaient fait un appel national à la grève mais n'avait pas été suivie pour illustrer son propos. Elle précise d'ailleurs

Moi quand j'ai commencé à bosser, on était vent debout, pour un oui ou pour un non (rire). Dans les années 90 il y a eu des grèves de travailleurs sociaux, des grosses grèves, sur les salaires, les conditions de travail, le nombre de mesures par éduc, par AS, il y avait des gros mouvements. Quand vous aviez tous les éduc du Val de Marne, de Seine Saint Denis et de Paris en grève dure, ça bougeait.

Il faut cependant nuancer ce propos, des mouvements de grève existent encore. Ainsi plusieurs articles récents ont montré un épuisement de la profession :

- Midi Libre, « Agents de la protection de l'enfance : « on est des pompiers du social », 3 juillet 2021
- France 3 Pays de la Loire : « Nantes : épuisement, burn-out, les professionnels de l'aide sociale à l'enfance en grève ce jeudi », 20 mai 2021
- Le Monde, L'aide sociale à l'enfance à bout de souffle, 28 mai 2021

Ces articles montrent des similitudes à savoir l'épuisement des équipes, les surcharges constantes de travail, les difficultés dans l'accompagnement des enfants, jeunes et familles, le poids de la crise sanitaire (où les mesures de soutiens et d'aides ont oublié la Protection de l'Enfance). Ainsi, les professionnels tentent de réaliser des grèves, mais elles seraient plus locales, et n'auraient donc pas, une envergure nationale (peut-être nécessaire ?).

Les personnes enquêtées dans ce mémoire ont parfois évoqué cette invisibilité de la Protection de l'Enfance en utilisant notamment le SEGUR de la santé.

Matthieu Hely, Enseignant-chercheur

L'invisibilité des salariés c'est très intéressant, le SEGUR de la santé, qui a fait suite à la crise sanitaire, ils ont oublié de prendre en compte... des primes ont été octroyées aux fonctionnaires de la fonction publique hospitalière mais le secteur associatif a été oublié.

L'engagement au sein d'une association résulte de plusieurs critères comme l'Histoire Familiale, la trajectoire de formation, les convictions personnelles ou encore l'erreur de parcours. Les possibilités sont multiples et dépendent de chacun. Il faudrait réaliser une vaste enquête pour comprendre les formes d'engagement au sein de la protection de l'enfance. Cependant, nous pouvons essayer de déterminer ce qui empêcherait un engagement à la

conduite du changement aujourd'hui. Les travailleurs sociaux sont souvent épuisés de la situation au sein de leur établissement, ne permettant pas une mise en relation et une réflexion sur les possibilités du changement. D'autre part, les conditions contractuels des salariées se sont dégradées. Les travailleurs sociaux accompagnant des personnes précaires étant eux-mêmes précarisés, « *les professionnels de celle-ci se trouvent en situation paradoxale, c'est-à-dire d'avoir pour mandat de lutter contre les inégalités sociales, de défendre la protection des personnes et de se trouver soi-même en situation de précarité* » (Libois, 2018).

La formation peut également expliquer une baisse de l'engagement, avec une modification du recrutement et une hyper professionnalisation du secteur. Nous avons utilisé l'exemple en première partie d'une formation plus jeune, pouvant expliquer un engagement moins percutant. La formation de travailleur social peut également être remise en question, notamment les enseignements. Ayant reçu une formation d'éducateur spécialisé, je peux par exemple témoigner d'un manque d'enseignement concernant l'Histoire du secteur associatif, d'une sociologie de l'engagement et des rouages qui composent l'ensemble des champs. Comment s'engager lorsque l'on ne connaît pas tous les tenants et les aboutissants et que l'on ne détient pas les outils nécessaires ?

D'autres formes d'engagement associatif existent et tentent de promouvoir des changements à différents échelons territoriaux. Nous allons ici développer l'engagement des associations d'usagers à savoir les associations de parents et les associations d'anciens placés de l'Aide Sociale à l'Enfance.

« Contrairement au champ du handicap, les associations d'usagers sont très peu impliquées dans le champ de la protection de l'enfance. Elles sont à la fois peu nombreuses, peu structurées au plan national, peu représentatives (au sens où le nombre de leurs adhérents est faible) et relativement peu influentes sur le plan politique (aussi bien au niveau local qu'au niveau national). (Lebrun, Rabin, Derville, 2020). Les associations de parents sont très peu développées au sein de la protection de l'enfance, contrairement au champ du handicap qui jouit d'une présence parentale forte.

Jean-Marc berthet, Enseignant

Si vous êtes dans le champ du handicap c'est un truc qui est magnifique, c'est les parents des usagers qui sont aux commandes. Dans le champ de la protection de l'enfance, ça marche pas comme ça. Bien souvent, c'est lié à l'histoire du champ, Chauvière écrit pas mal de choses là-dessus, c'est quand même bien souvent parce que c'est l'Histoire de la protection de l'enfance, les notables locaux qui sont à la commande.

La différence entre les deux champs est importante et permet de pouvoir réaliser une comparaison. Dans le secteur du handicap, les parents se sont organisés afin de créer des associations d'entraide, de soutien. Ces associations sont devenues puissantes (comme l'ADAPEI) et ont un poids dans le débat public, que ce soit à l'échelon départemental ou étatique. A contrario, du côté de la Protection de l'Enfance, on peut évoquer un effacement de la place des parents au niveau associatif. Lebrun, Rabin et Derville nous permettent de comprendre cet effacement par plusieurs raisons :

- Une « *stigmatisation* » importante des familles bénéficiant d'un accompagnement de l'Aide Sociale à l'Enfance
- La mobilisation est plus facile lorsque « *le statut à défendre est valorisé et valorisant socialement* ». Cependant, ce n'est pas toujours le cas des familles au sein de l'ASE qui connaissent un statut plus négatif que positif.
- Il y a une dimension « *tutélaire* » consistant à dire que les professionnels savent mieux que les parents et prennent les bonnes décisions.
- La difficulté de participer aux débats à cause d'un « *capital culturel et social* » parfois plus faible. Les auteurs ne font pas une généralité mais parfois une réalité empêchant de pouvoir participer à un débat politique, demander des rendez-vous avec le directeur de l'Ase ou d'autres démarches.

Ainsi, la situation actuelle ne permet pas une implication des parents par le biais d'une association. Par ailleurs, il est possible d'évoquer l'idée d'une disqualification sociale de la place des parents. « *Le concept de disqualification sociale renvoie au processus d'affaiblissement ou de rupture des liens de l'individu à la société au sens de la perte de la protection et de la reconnaissance sociale. L'homme socialement disqualifié est à la fois vulnérable face à l'avenir et accablé par le poids du regard négatif qu'autrui porte sur lui.* » (Paugam, 2010). Il serait sans doute utile de pouvoir déconstruire la vision de la société envers

les parents ayant un/des enfant(s) au sein des services de l'Aide Sociale à l'Enfance. Le poids et la force des parents peuvent devenir des atouts politiques majeurs dans l'optique de développer au mieux la force du secteur associatif.

Concernant les anciens placés de l'Aide Sociale à l'Enfance, c'est à travers la FNADEPAPE (fédération nationale des associations en faveur des pupilles de l'État et anciens pupilles de l'État) qu'ils ont un pouvoir d'action. « *La fédération réalise des campagnes de sensibilisation sur les difficultés des jeunes majeurs issus de la protection de l'enfance* » (Lacroix, 2016). La fédération lance de multiples alertes sur les conditions d'accueil des jeunes de l'ASE mais plus fortement concernant les conditions de sorties. En particulier est visée les jeunes majeurs se retrouvant souvent en grande difficulté. Elle agit et défend l'intérêt des enfants et entend participer activement aux débats. Elle intègre par ailleurs le CNPE (Conseil National de la Protection de l'Enfance) en 2016, est membre du Haut Conseil du travail social et est intégrée en 2017 comme membre et administrateur du Groupement d'Intérêt Public Enfance en Danger. Elle participe également en 2014 au comité de pilotage de la Mission Ministérielle d'Évaluation de la Protection de l'Enfance pilotée par l'IGAS et l'IGAJ (Fnadepape.org).

La fédération compte 65 associations départementales et plus de 30 000 adhérents. Aujourd'hui, elle prend une place de plus en plus importante dans les débats publics et est prise au sérieux par le gouvernement ou les pouvoirs locaux. L'engagement des adhérents est important puisqu'il permet de mettre en lumière les difficultés d'accompagnement au sein de l'Aide Sociale à l'Enfance. Ils luttent afin de pouvoir remédier à ces difficultés, en intégrant des groupes de travail, comme le CNPE.

L'avenir de la Protection de l'Enfance nécessite un engagement plus important de la part des acteurs de terrain capables de créer des leviers pour améliorer les conditions de travail et les accompagnements. Comme nous avons pu le voir concernant la gouvernance, l'engagement des acteurs de terrain peut être amené à promouvoir l'importance du champ, l'importance du travail fourni et l'importance de la présence des associations et des travailleurs sociaux en France. Tout comme le secteur de la santé, ils sont indispensables et accompagnent plusieurs centaines de milliers de personnes. De même, les associations doivent continuer à s'engager auprès des départements, auprès du gouvernement et acquérir une place permettant d'avoir une voix et non pas une consultation. C'est à travers cet engagement que le secteur peut gagner en

force et en poids dans la conduite des changements. De même, la coalition associative peut être une solution.

2. La coalition associative

La coalition associative pourrait être un mouvement faisant gagner un poids important aux idées, réflexions et volontés du secteur associatif. Il est possible ici de prendre le cas d’Idee 93 qui permet d’avoir un poids pour débattre face au département. Si les difficultés à exister sont réelles sur le plan politique, les solutions le sont tout autant. Les fédérations et grandes associations portent déjà une voix au niveau politique. Cependant, il s’agirait de renforcer le poids de cette voix par une coalition plus importante. Par coalition il ne s’agit pas ici de créer une unification des pensées mais bien d’unifier une parole à travers des objectifs communs.

Phil, Responsable développement d’une association

Pour te donner un exemple, avec le SEGUR de la santé, pourquoi le travail social est passé à la trappe ? Ben parce qu’on est pas uni, on est inaudible ! Il y a l’UNIFED qui vient chapeauter un certain nombre de conventions, la 66, la FEAP, la croix rouge, CHRS et celle de l’aide à domicile, au sein de l’UNIFED je crois que ce sont les 5/6 conventions qui sont regroupées. Mais on arrive même à se structurer autour d’une convention collective. C’est-à-dire qu’on est pas payé pareil, nos évolutions de carrière sont pas les mêmes, l’application du droit du travail est différente, tout diffère, on est même pas capable de ça.

Une fois encore, le SEGUR de la santé permet de mettre en lumière les manques du secteur. Le SEGUR a permis d’évoquer le manque d’engagement des acteurs de terrain. Cependant, il a permis également de démontrer l’incapacité des associations à pouvoir s’unir pour démontrer les difficultés qu’elles pouvaient rencontrer et les solutions qu’un plan financier pouvait apporter. De même, les conventions collectives sont un bon exemple. Il existe plusieurs conventions collectives, cependant, elles sont âgées, et bien que protectrice, ne permettent pas une valorisation salariale ou une révision des avantages. Aujourd’hui, pour réviser ces conventions il faudrait un accord de l’ensemble des acteurs des différents champs de l’associatif afin d’établir une convention unique permettant un renouveau du secteur.

Il est important de préciser que les petites associations ont pu connaître une coalition mais dans le sens d'un rapprochement afin de rester en vie ou encore de mutualiser les moyens pour se développer ou répondre à des appels à projets. Ainsi, il y a derrière cela une logique concurrentielle, revenant à mettre en concurrence les associations et donc à ne pas être solidaire. Jean, lors de l'entretien, a pu exprimer que des discussions entre associations avaient existé afin d'opérer à une mise en accord sur la réponse à appel à projet. En d'autres termes, les associations proposaient chacune leur projet mais se mettaient d'accord autour par exemple d'un prix de journée afin de ne pas être « *divisées* ».

Dans les faits, chaque association aujourd'hui tente de remporter le marché. Cependant, les marges de manœuvre sont plus que nombreuses et des leviers existent, à la fois pour exister sur le plan local et à la fois sur le plan national. « *L'engagement des associations dans leurs fonctions de développeur et de gestionnaire de prestations et de partenaire du conseil général en matière de protection de l'enfance met à jour un champ large d'initiative, d'autonomie nécessaire et de compétences techniques* » (Bichwiller, 2006).

De plus, les associations d'usagers peuvent devenir à termes, un partenaire majeur afin d'avoir une voix qui porte face aux décisions politiques. L'intérêt d'avoir développé l'engagement associatif des associations d'usagers est de pouvoir ici mettre en lien les associations d'usagers avec les associations gestionnaires. Bien que les usagers ne soient pas les associations gestionnaires, ils portent des messages partagés. Pouvoir peser dans le débat public implique une voix forte, la coalition n'est pas réservée uniquement entre associations gestionnaires. La place des usagers doit pouvoir être remis en question, être mieux reconnue, et mise en avant, comme le fait actuellement la FNADEPAPE.

Si une nouvelle gouvernance, impliquant les associations, est nécessaire concernant la protection de l'Enfance, une nouvelle coordination du secteur l'est d'autant plus pour enfin exister sur chaque niveau politique. Les compétences accumulées depuis plus de 100 ans auprès des enfants et des familles doivent être reconnues. La coalition devrait être mieux soutenue et développer afin de mieux exister auprès des différentes instances politiques.

3. La recherche et la production de connaissance en protection de l'enfance

La recherche et la production de connaissance peuvent avoir un grand impact pour l'avenir de la Protection de l'Enfance concernant l'ensemble des sujets traités dans ce mémoire. La production de données s'est multipliée notamment par les lois de 2007 et 2016, dont la création de l'observation nationale de la protection de l'enfance qui publie chaque année « les chiffres clés en protection de l'enfance ». Qui produit des données et de la connaissance ?

Beaucoup d'acteurs participent à ces données, la DREES, l'ONPE, les grandes associations comme le groupe SOS, l'ANESM (géré aujourd'hui par l'HAS concernant les bonnes pratiques), les universités, les fédérations ou représentants comme la CNAPE qui « *s'est fortement impliquée dans le suivi de la mise en œuvre de la loi (celle de 2007). Elle a aussi créé un site Internet consacré à la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007, dans lequel on trouve des comptes rendus des réunions de ce groupe d'appui, de nombreux textes et documents (la loi du 5 mars 2007, les décrets parus, les guides pratiques ministériels)* ». Ceci est un exemple de données permettant de comprendre et d'appliquer la loi de 2007 pour les professionnels. Cependant, tout type de données peut être produites (statistiques sur les structures, le nombre de jeunes suivis, le nombre de placements, le nombre de mesures, la qualité de l'accompagnement, enquêtes qualitatives, recherche-action, rapport ministériel etc.).

Pourtant, la production de données n'est pas suffisante et est trop éparse comme l'estime le rapport de la Cour des Comptes « *l'insuffisance et la dispersion des données disponibles en matière de protection de l'enfance, régulièrement relevée, constituent une réelle faiblesse pour conduire une politique efficiente* ». L'ONPE et la DREES, d'après le rapport, ne peuvent pas apporter les réponses nécessaires dans le domaine. Les données ne sont pas toujours aisées à trouver, d'où l'intérêt de pouvoir notamment redistribuer les missions comme nous avons pu le voir précédemment.

Plusieurs avantages peuvent être observés à une meilleure gestion de cette production. Tout d'abord, une meilleure efficacité de la Protection de l'Enfance. Plus la connaissance des acteurs, des données chiffrées sont importantes, plus il sera facile de pouvoir comprendre les enjeux, les difficultés et les besoins. Il s'agit d'objectiver le travail de l'ensemble des travailleurs sociaux, non pas en matière de performance, quoiqu'il soit question de performance, mais en termes d'importance. La Protection de l'Enfance n'est pas assez

représentée aux niveaux local et national pour comprendre l'importance de son action. De là, la mission des institutions est donc importante. Les associations ont également un rôle important à jouer à plusieurs niveaux.

Les associations peuvent produire plusieurs types de données et de connaissances. Tout d'abord, elles peuvent participer minutieusement à la production du rapport d'activité et donc de transmettre des données précises sur les actions menées. Ces données sont importantes et servent pour alimenter l'ensemble du travail effectué par les associations sur une année. Puis, les associations peuvent également produire de la connaissance autour d'enjeux et de thèmes comme l'accompagnement, les besoins, la gouvernance, les difficultés, les changements à prévoir. Certaines associations produisent déjà ce type de données, cependant, l'augmentation de ce type de production permettrait de devenir un acteur majeur dans sa prise en compte. Enfin, organiser des partenariats avec des universités afin d'objectiver les données récoltées ou la création de connaissance.

Le département d'Ille-et-Vilaine a notamment réalisé de ce type de démarche concernant le développement de stratégies de prévention en protection de l'enfance (Duchsne, Gouriou, Lecaplain, Terrier, 2018). L'objectif était de réaliser une recherche action afin de permettre une amélioration de la stratégie de développement. Il semble donc important de pouvoir renforcer les liens entre universités et associations afin de produire de la connaissance de manière scientifique. Cette connaissance servira notamment à légitimer la place des associations, notamment dans le débat public comme nous avons pu le voir précédemment.

La recherche permettant la production de connaissance et la production de statistique/données doit permettre d'apporter des éléments d'évaluations et de compréhension concrets de la Protection de l'Enfance. Légitimer les pratiques est fondamentale afin de mettre en valeur et en lumière les actions portées par les associations et les travailleurs sociaux. Cela passe par des données départementales et nationales mais également par un travail de la part des associations, en lien avec des universités ou centre de formation, afin de valoriser le travail mais également de mener des enquêtes de recherches concernant des pratiques, des besoins, des difficultés. Le pouvoir du savoir peut amener les associations à devenir un acteur de premier plan, reconnue et décisionnaire de la Protection de l'Enfance.

Conclusion

Les associations gestionnaires de l'Aide Sociale à l'Enfance ont connu des évolutions importantes depuis la loi de 1901 permettant la liberté associative. Elles ont pris une place de plus en plus importante pour l'accompagnement des enfants et des familles, notamment après 1945 pour être aujourd'hui le principal gestionnaire des mesures de l'ASE. Cependant, cette place est et a été impactée par l'évolution des politiques publiques ce qui a entraîné une adaptation à chaque nouvelle mesure. La place des associations gestionnaires est déterminée à plusieurs niveaux à savoir le cadre légal, le cadre politique et le cadre économique. Pour comprendre leur place, il a donc fallu analyser et comprendre chacun de ces niveaux.

Le cadre légal a entraîné la multiplication de lois modifiant le rapport à la famille et à l'enfant dont les modalités de prise en charge. Ces modalités de prise en charge s'inscrivent donc dans un long processus de lois datant de la troisième république jusqu'en 2021. Afin de s'inscrire dans ce processus, le champ de la Protection de l'Enfance s'est professionnalisé et les associations sont devenues employeuses. De plus, l'idée d'une uniformisation de la pensée et des pratiques a pu s'installer. Cependant, il faut nuancer cette idée instaurant le principe du « c'était mieux avant ». Les équipes de terrains continuent d'innover, d'inventer et de proposer des nouvelles formes d'accompagnements, avec, il est possible, plus de contraintes.

Les associations gestionnaires ont également dû s'adapter aux différents changements économiques. Ils sont marqués par différentes phases opérées par l'État pour réorganiser et mieux utiliser l'argent public comme la RGB ou plus récemment la LOLF. Cette nouvelle gestion de l'argent public s'est déclinée à l'échelon régional, départemental et communal. Ce faisant, les associations connaissent également ce besoin d'une nouvelle gestion de leur budget comme la mutualisation de moyens (par exemple un directeur de pôle au lieu d'un directeur par établissement) ou encore la mise en place de CPOM. Ainsi, l'impression d'une diminution des budgets a pu être ressentie par les acteurs de terrain, néanmoins, le budget de l'Aide Sociale à l'Enfance a augmenté de plus de 4 milliards sur la période 1999 à 2018.

Au contraire, ce sont les nouvelles formes d'organisation qui peuvent donner l'impression de coupures budgétaires, ce qui a notamment des effets sur les associations. L'ouverture de structure, l'octroi de financement est aujourd'hui réalisé la plupart du temps via des appels à projets. Ainsi, les crédits sont plus difficilement disponibles en dehors de ce modèle, c'est le

passage d'une politique ascendante à une politique descendante. Les associations connaissent des chamboulements, puisque ce système favorise l'existence et le développement des grosses associations ayant les moyens de répondre régulièrement à ces appels à projets. Les petites associations, par conséquent, disparaissent, sont absorbées par des plus grandes associations ou encore fusionnent entre elles afin de pouvoir continuer à exister.

Il y a donc des modifications sur la gestion budgétaire impactant l'ensemble des acteurs. Afin de pouvoir continuer à développer leurs projets, les associations s'adaptent et se tournent vers des nouveaux modes de financement. Ces financements alternatifs s'avèrent être souvent importants pour la survie, la mise en place de projet ou le financement des associations gestionnaires. Ils reposent sur les fondations privées, les régions, les financements européens, les financements parapublics, le mécénat (numéraire et de compétence) et le don.

Cependant, les changements économiques et légaux, les dynamiques territoriales ne sont pas réalisés de manière unilatérale. C'est le fruit d'un travail collaboratif, de réflexions, de rapports parlementaires, de productions de données, d'évaluations entre les différents acteurs. Néanmoins, les relations entre associations, départements et gouvernements ne sont pas égalitaires dans la mesure où la puissance associative, bien qu'elle existe, à travers un discours, à travers des positions, à travers des demandes, détient un poids plus ou moins faible.

Les relations entre les départements et les associations ont par ailleurs été modifiées par la décentralisation de 1984. Le département devenant le chef de file de la Protection de l'Enfance et le principal financeur, les relations dépendent à la fois du politique en place sur le territoire, des moyens financiers mis en œuvre et de l'Histoire du département. Cela a par ailleurs entraîné la diminution de petites associations, l'hégémonie de grosse association sur un territoire, le maintien de petites associations mais également des inégalités territoriales. L'État devait compenser ces inégalités, rôle qui n'a pas complètement été joué.

Le secteur associatif en Protection de l'Enfance doit donc s'adapter à l'ensemble de ces changements tout en essayant de peser sur le débat public. Si les associations participent à production de données et ont une place dans les débats, les comités de réflexions et de pilotages, cela n'est cependant pas suffisant. Les inégalités territoriales notamment dues à la décentralisation et les difficultés rencontrées par l'ASE aujourd'hui remettent en question sa gouvernance. Dans cette perspective, les associations doivent avoir un rôle plus important afin

de mieux peser dans la réflexion et la prise de décision. Les associations ne doivent pas être considérées comme de simple gestionnaire mais bien comme des partenaires participant à la prise en charge des publics et à l'élaboration de la pensée.

De plus, la comparaison internationale a pu montrer que la France tient une place privilégiée à la Protection de l'Enfance, avec un budget important et un financement public fort. Ce financement public permet de continuer le travail social sans une ingérence du secteur privé comme cela peut être le cas dans d'autres pays du monde. Néanmoins, la place des associations doit être reconsidérée. La hausse des concentrations créer des associations avec des budgets se chiffrant à plusieurs millions d'euros et un nombre de salariés important. L'Économie Sociale et Solidaire doit pouvoir mieux définir les changements du système associatif. De même, il est possible de se demander si les associations ne deviennent pas des entreprises du social. Enfin, ne faudrait-il pas changer le paradigme financier, passant d'une logique de dépense à une logique d'investissement ? La Protection de l'Enfance étant vue comme un coût, elle pourrait être considérer comme un investissement sur l'avenir de chaque enfant accompagné. Ces éléments vont devoir être réfléchi dans les années à venir par l'ensemble des acteurs.

Afin de mieux comprendre et identifier la place et l'adaptation des associations gestionnaires de l'Aide Sociale à l'Enfance aux changements politiques, légaux et économiques, la sociologie pourrait davantage croiser ces thématiques sous le prisme de la Protection de l'Enfance. Des recherches plus approfondies sur le financement, le rôle des associations dans le débat public et l'impact sur le changement légal dans chaque département et dans le cadre de l'élaboration des lois permettraient de pouvoir mieux appréhender les dynamiques partenariales et le rôle concret des associations auprès des instances publiques. De même, cela amènerait une étude sur le rôle que pourraient jouer les associations, à savoir, aux termes de cette étude ci, un rôle de premier plan.

La Protection de l'Enfance continuant de fonctionner de façon croissante, les études doivent l'accompagner pour améliorer les pratiques, le fonctionnement et l'élaboration des changements (légaux, économiques et politiques). Son avenir n'est pas donc pas limité aux changements politiques, légaux et économiques mais il faut composer avec. Comprendre cela, c'est pouvoir continuer d'inventer le travail social, entre acteurs et associations. Ce n'est qu'en collaborant en commun, associations, États, Départements, partenaires, chercheurs, que la Protection de l'Enfance pourra progresser. Je citerai pour finir, la devise de l'association Espoir-CFDJ, « *Ensemble pour un avenir meilleur* ».

Bibliographie

Ouvrage :

- Breugnot Pascale, *Les innovations socio-éducative : Dispositifs et pratiques innovants dans le champ de la protection de l'enfance*, Presses de l'EHESP, 2011
- Capelier Flore, *Comprendre la protection de l'enfance*, Dunod 2015
- Gacoin Daniel, *Conduire des projets en action sociale*, Dunod, 2010
- Hardy Jean-Pierre, *financement et tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux*, Dunod, 2018
- Lafore Robert (sous la direction de), *Refonder les solidarités : les associations au cœur de la protection sociale*, Dunod, 2016
- Linhart Danièle (sous la direction de), *Pourquoi travaillons-nous : une approche sociologique de la subjectivité au travail*, Érès, 2008
- Le breton, David *l'interactionnisme symbolique*, Presses universitaires de France, 2012.
- Lebrun, Pierre-Brice, Derville Grégory, Rabin Guillemette, *La protection de l'enfance*, Dunod, 2020
- Paugam Serge, *Les 100 mots de la sociologie*, Presses universitaires de France, 2010

Article :

- Bichwiller Jean-Paul, « l'enjeu de la clarification des relations entre les associations et la puissance publique est décisif pour la conduite du changement », dans le Journal du Droit des Jeunes, 2/2006, n°252
- Bouvier Michel, « Repenser la solidarité financière entre collectivités locales : les nouveaux enjeux de la péréquation en France », dans la Revue française d'administration publique, 1/2007, n°121-122
- Chauvière Michel, « Qu'est-ce que la « chalandisation » ? », dans Informations Sociales, 2/2009, n°152
- Cottin-Marx Simon, Hély Matthieu, Jeannot Gilles, Simonet Maud, « La recomposition des relations entre l'Etat et les associations : désengagements et réengagements » dans la Revue française d'administration publique, 3/2017, n°163.
- De Ayala Constance, « L'histoire de la protection de l'enfance », dans Le Journal Des Psychologues, 4/2010, n°277

- Duboz Marie-Line, Le Gallo Julie, Houser Matthieu, « Aux origines des disparités de dépenses des départements français : une analyse empirique (2006-2016), dans la Revue d'économie politique, 2/2021, n°132
- Hardy Jean-Pierre, « la marchandisation du secteur social : fausses évidences mais vraie doxa du travail social », dans la Vie Sociale, 3-4/2020, n°31-32
- Lacroix Isabelle, « Les associations d'anciens placés : des intermédiaires dans l'accès aux droits sociaux des jeunes sortant de la protection de l'enfance ? », dans Agora débats/jeunesse, 3/2016, n°74
- Libois Joëlle, « Précarisation du travail social. Digression sur la notion de précarité » dans Le Sociographe, 4/2018, n°64
- Neirinck Claire, « La loi du 6 juin 1984 à l'épreuve du temps », dans le Journal Du Droit Des Jeunes, 2/2005, n°242
- Verdier Pierre, « La loi réformant la protection de l'enfance : une avancée de la protection, un recul des droits », dans le Journal Du Droit Des Jeunes, 5/2007, n°265

Article de Presse :

- Cascelli Mélanie, « Social et médico-social : une procédure d'évaluation unique en 2021 », dans le Blog QHSE, publié le 10 mars 2020, consulté le 24 juillet 2021.
- Conférence de presse, « pour le renouveau de la protection de l'enfance : appel des 100 », 8 septembre 2005, consulté le 25 juillet 2021
- Cordier Solène, Moniez Laurie, Rof Gilles et Schittly Richard, « L'aide sociale à l'enfance à bout de souffle », Le monde, publié le 28 mai 2021, consulté le 28 juillet 2021
- Dupeyrat Céline, « Nantes : épuisement, burn-out, les professionnels de l'aide sociale à l'enfance en grève ce jeudi », France 3 Pays de la Loire, publié le 20 mai 2021, consulté le 28 juillet 2021
- Escudié Jean-Noël, « Projet de loi sur la protection de l'enfance : une « recentralisation » qui ne se cache plus », la Banque des Territoires, publié le 17 juin 2021, consulté le 27 juillet 2021
- Faucoup Yves, « L'aide Sociale à l'Enfance, il y a 40 ans : le rapport Bianco-Lamy. Interview », dans Médiapart, 27 octobre 2020, consulté le 10 juillet 2021
- Localtis, « Adrien Taquet : « La protection de l'enfance est une politique partagée » », la banque des Territoires, publié le 13 octobre 2020, consulté le 27 juillet 2021
- Raynaud Isabelle, « Vers une recentralisation de l'Aide Sociale à l'enfance ? La Gazette, publié le 20/08/2019, consulté le 28 juillet 2021

- Vappreau Klervie, « Agents de la protection de l'enfance : « on est des pompiers du social » », Midi Libre, publié le 3 juillet 2021, consulté le 28 juillet 2021

Rapports

- Ramadier Alain (président), Rapport d'information n°2110 sur l'aide sociale à l'enfance, 3 juillet 2019
- Cherubini, Dubosq, Marquis Samari et Conrath, Rapport de l'IGAS, *Création d'un organisme national dans le champ de la protection de l'enfance*, juin 2020
- Rapport de la Cour des Comptes, *La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant*, rapport public thématique, novembre 2020

Documents institutions publics et privés :

- Ministère des solidarités et de la santé : Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 : Garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits, 2019.
- Agence régionale de santé de Normandie, « *Les évaluations externes et internes des établissements et services médico-sociaux* », publié le 17 mars 2021, consulté le 23 juillet 2021
- Communiqué de Presse, Assemblée des départements, 27 juillet 2021.
- Assemblée des départements de France, fiche info : L'accueil des mineurs non accompagnés (MNA) dans les départements, juin 2018
- Membre du bureau de la CNAPE, « avis 2021 relatif au projet de la Loi « sur l'enfance » », 31 mai 2021.
- CGT, « Protection de l'enfance, compte-rendu de l'audition de la CGT à la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme », 14 janvier 2020

Document universitaire :

- Carreras Laure, *Le processus de concentration dans le secteur associatif et médico-social et ses incidences sur le travail et l'emploi : L'exemple d'une fusion-absorption à la Sauvegarde du Nord*, mémoire de Master 2 Sociologie des Métiers de l'Expertise du Travail et des Associations META, Université de Lille, 2018/2019

Sitographie :

- Fédération Nationale des ADEPAPÉ : <https://fnadepape.org/la-federation/la-federation-en-bref/>, consulté le 18 août 2021
- Loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant : <https://www.senat.fr/rap/199-204/199-2041.html> , consulté le 17 juillet 2021
- CNSA, Les procédures participants à l'émergence des projets médico-sociaux, 22/06/2020 :<https://www.cnsa.fr/outils-methodes-et-territoires-organisation-de-loffre/programmation-et-creation-de-places-en-etablissement-ou-service/les-procedures-participant-a-lemergence-des-projets-medico-sociaux> consulté le 18/07/2021
- Les structures publiques et parapubliques, Université de Rennes <https://osur.univ-rennes1.fr/ED/page/les-structures-publiques-et-parapubliques>, Consulté le 20/07/2021

ANNEXES

Tableau récapitulatif des enquêtés

N°	Enquêté	Poste ¹³	Domaine/Spécialité	Secteur
1	Jean-Marc Berthet	Enseignant	Territorialisation des politiques publiques, sociales et éducatives	Université
2	Matthieu Hely	Enseignant-chercheur	Monde associatif, économie sociale et solidaire, action publique	Université
3	Philippe Fabry	Enseignant-chercheur	Protection de l'Enfance	Université, écoles sanitaires et sociales
4	Jean-Pierre ROSENCZVEIG	Président	Ancien président du tribunal pour enfant de Bobigny, Président de l'association d'Espoir-CFDJ	Associatif, politique
5	Pascale Breugnot	Responsable	Responsable des formations à l'ETSUP	École sanitaire et sociale
6 ¹⁴	Phil	Responsable	Responsable développement/ Protection de l'Enfance	Associatif
7	Jean	Directeur	Service pour MNA en Protection de l'Enfance	Associatif
8	Cassandra	Salariée	ODPE	Département
9	Julia	Étudiante et Directrice	CAFDES et Centre sociale	Associatif
10	Antonia	Salariée	Fondation de France	Fondation
11	Yasmine	Retraitée	ASE	Département
12	Patrick	Directeur	Service de Prévention Spécialisée/ Protection de l'Enfance	Associatif

¹³ Poste au moment de l'entretien

¹⁴ Les noms des enquêtés n°6 à 12 ont été modifiés par souci d'anonymat

Glossaire des sigles

ADAPEI : Association Départementale Amis Parents Enfants Inadaptés

ADF : Assemblée des Départements de France

AED : Action Éducative à Domicile

AEMO : Action Éducative en Milieu Ouvert

AFA : Agence Française d'Adoption

ANCT : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires

ANESM : Agence Nationale de l'Évaluation et de la Qualité des Établissements et Services Sociaux et Médico-sociaux.

ANPF : Association Nationale des Placements Familiaux

ARS : Agence Régionale de Santé

AS : Assistant.e Social.e

ASE : Aide Sociale à l'Enfance

CAFDES : Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale

CNAOP : Conseil National d'Accès aux Origines Personnelles

CNAPE : Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant

CNPE : Conseil National de la Protection de l'Enfance

CGT : Confédération Générale du Travail

CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

CNAEMO : Carrefour National de l'Action Éducative en Milieu Ouvert

CNDPF : Carrefour National des Délégués aux Prestations Familiales

CNLAPS : Comité National de Liaison des Acteurs de la Prévention Spécialisée

CNSA : Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie

CPOM : Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens

CRIP : Cellule de Recueil des Informations Préoccupantes

CROSM : Comité Régional de l'Organisation Sanitaire et Médico-Sociale

CROSS : Centre Régional pour l'Organisation Sanitaire et Sociale

DAPAD : Dispositif d'Accompagnement au Placement à Domicile

DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

DGCS : Direction Générale de la Cohésion Sociale

DREES : Direction de la Recherche, des Études de l'Évaluation et des Statistiques

EDUC : Éducateur/Éducatrice Spécialisé.e

ESS : Économie Sociale et Solidaire

ESMS : Établissements et Services Sociaux et Médico-Sociaux

ETSUP : École Supérieure de Travail Social

FEHAP : Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne

FDVA : Fond de Développement de la Vie Associative

FIPD : Fond Interministériel de Prévention de la Délinquance

FNADEPAPE : Fédération Nationales des Associations Départementales d'Entraide des Personnes Accueillies en Protection de l'Enfance.

FONJEP : Fonds de Coopération de la jeunesse et de l'Éducation Populaire

FSE : Fonds Social Européen

GIPED : Groupement d'Intérêt Public Enfance en Danger

HAS : Haute Autorité de la Santé

IGAJ : Inspection Générale de l'Administration de la Justice

IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales

INJEP : Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

MECS : Maison d'Enfant à Caractère Social

MILDECA : Mission Interministérielle de Lutte contre les Drogues et les Conduites Addictives

MNA : Mineur Non Accompagné

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONPE : Observatoire Nationale de la Protection de l'Enfance

PCD : Président du Conseil Départemental

PJJ : Protection Judiciaire de la Jeunesse

RCB : Rationalisation des Choix Budgétaires

RSA : Revenu de Solidarité Active

UNIFED : Union des Fédération et Syndicats Nationaux d'Employeurs du Secteur Sanitaire,
Social et Médico-Social

UNIOPSS : Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et
Sociaux

Tableau des dépenses nettes de la Protection de l'Enfance, de l'Évolution du nombre de mesures et d'actions et de l'argent par mesure et par enfant par département

Département	Évolutions des dépenses nettes de la protection de l'Enfance entre 1999 et 2018	Évolution du nombre d'enfants accueillis à l'ASE de 2002 à 2018	Évolution du nombre de mesures d'actions éducatives de 2002 à 2008	Argent par enfant toute mesures confondues en 2018	Argent par enfant dans le département de 0 à 19 ans
Ain	168%	100,2%	-5,0%	21 721 €	330 €
Aisne	63%	32,4%	-11,7%	18 715 €	509 €
Allier	115%	27,0%	17,6%	22 255 €	598 €
Alpes de Haute-Provence	214%	108,2%	30,2%	18 610 €	619 €
Hautes-Alpes	66%	153,8%	5,7%	18 873 €	334 €
Alpes-Maritimes	82%	30,9%	0,6%	25 056 €	466 €
Ardèche	161%	68,1%	-7,7%	25 682 €	406 €
Ardennes	125%	26,4%	-13,1%	22 137 €	680 €
Ariège	116%	48,6%	13,4%	14 987 €	497 €
Aube	55%	33,0%	71,6%	20 850 €	555 €
Aude	139%	78,6%	3,2%	25 412 €	781 €
Aveyron	115%	65,4%	47,6%	18 366 €	497 €
Bouches-du-Rhône	48%	35,0%	13,5%	25 406 €	443 €
Calvados	67%	38,8%	29,8%	18 185 €	564 €
Cantal	60%	12,2%	-3,8%	16 763 €	501 €
Charente	90%	34,5%	174,7%	18 135 €	500 €
Charente-Maritime	125%	23,0%	77,1%	24 036 €	506 €
Cher	43%	0,4%	69,6%	19 176 €	507 €
Corrèze	103%	50,9%	31,4%	14 563 €	369 €
Collectivité de Corse	10%	24,2%	3,0%	14 033 €	239 €
Corse du Sud	17%	-7,9%	-5,0%		
Haute-Corse	1%	0,0%	0,1%		
Côte-d'Or	53%	11,7%	29,1%	20 765 €	515 €
Côtes-d'Armor	128%	46,5%	26,5%	18 114 €	512 €
Creuse	86%	29,6%	-25,7%	15 758 €	667 €
Dordogne	100%	40,1%	72,3%	20 512 €	630 €
Doubs	71%	28,2%	18,4%	20 305 €	372 €
Drôme	97%	96,9%	9,3%	18 304 €	491 €

Eure	109%	64,2%	5,4%	16 775 €	423 €
Eure-et-Loir	32%	8,1%	30,8%	21 930 €	495 €
Finistère	108%	42,9%	-11,9%	22 791 €	500 €
Gard	102%	87,3%	66,6%	22 575 €	540 €
Haute-Garonne	145%	57,4%	46,9%	24 246 €	459 €
Gers	141%	120,7%	99,6%	21 342 €	666 €
Gironde	80%	38,2%	73,5%	21 682 €	591 €
Hérault	120%	40,6%	63,8%	25 323 €	546 €
Ille-et-Vilaine	159%	93,5%	65,5%	22 846 €	547 €
Indre	40%	34,4%	47,7%	12 525 €	343 €
Indre-et-Loire	73%	29,6%	3,9%	23 339 €	432 €
Isère	77%	73,1%	59,2%	20 955 €	401 €
Jura	109%	64,6%	10,6%	16 208 €	458 €
Landes	70%	32,4%	20,6%	16 005 €	484 €
Loir-et-Cher	104%	44,4%	123,3%	16 724 €	488 €
Loire	65%	56,0%	42,8%	18 170 €	525 €
Haute-Loire	254%	166,7%	11,6%	17 768 €	485 €
Loire-Atlantique	91%	38,0%	44,1%	23 432 €	390 €
Loiret	93%	55,3%	180,7%	13 944 €	407 €
Lot	97%	34,4%	9,2%	20 448 €	543 €
Lot-et-Garonne	143%	44,2%	23,5%	23 904 €	680 €
Lozère	141%	124,3%	151,6%	18 065 €	452 €
Maine-et-Loire	128%	69,7%	109,0%	25 111 €	512 €
Manche	134%	78,6%	33,9%	20 175 €	513 €
Marne	81%	8,4%	36,2%	22 372 €	446 €
Haute-Marne	64%	34,6%	47,7%	16 958 €	491 €
Mayenne	106%	64,0%	329,4%	15 988 €	446 €
Meurthe-et-Moselle	104%	27,4%	-9,9%	22 852 €	590 €
Meuse	102%	1,3%	49,7%	23 665 €	795 €
Morbihan	94%	42,9%	36,6%	19 505 €	406 €
Moselle	68%	35,1%	25,2%	22 504 €	448 €
Nièvre	123%	39,3%	26,9%	22 479 €	926 €
Nord	44%	3,6%	5,8%	20 852 €	615 €
Oise	64%	11,6%	39,2%	23 610 €	409 €

Orne	62%	8,2%	19,6%	14 599 €	517 €
Pas-de-Calais	73%	35,7%	7,0%	20 010 €	566 €
Puy-de-Dôme	38%	11,6%	10,7%	17 316 €	393 €
Pyrénées-Atlantiques	134%	51,0%	5,9%	22 604 €	576 €
Hautes-Pyrénées	30%	25,2%	212,2%	17 568 €	564 €
Pyrénées-Orientales	92%	74,4%	-2,0%	24 277 €	512 €
Bas-Rhin	118%	43,0%	22,3%	21 706 €	465 €
Haut-Rhin	91%	37,4%	-1,1%	20 548 €	467 €
Rhône	98%	43,5%	-8,5%	21 933 €	392 €
Haute-Saône	116%	58,7%	38,6%	14 981 €	564 €
Saône-et-Loire	94%	30,2%	102,3%	19 505 €	485 €
Sarthe	82%	35,5%	50,5%	23 639 €	523 €
Savoie	89%	13,4%	45,6%	26 274 €	475 €
Haute-Savoie	166%	60,2%	60,2%	33 196 €	416 €
Paris	84%	-1,5%	-4,0%	44 450 €	947 €
Seine-Maritime	55%	26,9%	4,5%	19 356 €	533 €
Seine-et-Marne	99%	31,4%	75,1%	25 012 €	427 €
Yvelines	9%	-8,2%	-14,8%	25 184 €	259 €
Deux-Sèvres	131%	95,3%	54,2%	21 141 €	477 €
Somme	59%	13,8%	-13,6%	18 985 €	483 €
Tarn	134%	57,6%	26,8%	25 411 €	534 €
Tarn-et-Garonne	171%	102,1%	39,2%	21 457 €	482 €
Var	106%	79,5%	125,7%	22 494 €	457 €
Vaucluse	81%	40,2%	43,8%	25 776 €	488 €
Vendée	139%	68,5%	28,8%	19 342 €	344 €
Vienne	154%	79,5%	60,8%	18 903 €	487 €
Haute-Vienne	77%	12,4%	13,4%	19 487 €	470 €
Vosges	122%	98,9%	6,0%	21 664 €	551 €
Yonne	98%	53,9%	44,8%	19 974 €	661 €
Territoire de Belfort	1%	38,7%	7,6%	16 405 €	381 €
Essonne	79%	18,9%	37,1%	25 693 €	482 €

Hauts-de-Seine	46%	-6,9%	10,2%	31 852 €	493 €
Seine-Saint-Denis	146%	21,7%	21,6%	38 732 €	735 €
Val-de-Marne	-11%	31,2%	113,2%	14 369 €	204 €
Val-d'Oise	104%	26,3%	16,1%	30 218 €	374 €
Guadeloupe	96%	-16,4%	-8,7%	30 616 €	631 €
Martinique	144%	64,2%	59,0%	24 576 €	708 €
Guyane	74%	93,9%	345,4%	21 505 €	312 €
Réunion	87%	-2,0%	47,8%	17 826 €	399 €
France Entière (hors Mayotte)	85%	33,7%	27,2%	22 907 €	494 €

Acteurs de la Protection de l'Enfance

ÉTAT

Premier ministre

<p>Ministre des affaires sociales Secrétaire d'État (enfance)</p> <p>Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) : conception, pilotage et évaluation des politiques publiques de solidarité (cohérence nationale et territoriale) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Élaboration des textes normatifs - Pilote l'élaboration de la stratégie - Animation du réseau des référents PE - Élaboration d'outils de guidance - Pilote les DDCS (pupilles de l'État) - Tutelle de l'AFA et du GIPED - Secrétariat du CNPE <p>Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recueil et analyse de données en protection de l'enfance 	<p>Ministre de la Justice</p> <p>Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Élaboration des textes normatifs dans le champ de compétence du ministère de la justice - Animation et contrôle de l'action du ministère public en matière de protection de l'enfance - Aide à la décision de justice (mesures judiciaires d'investigation éducative) - Mission nationale « MNA » <p>Direction des affaires civiles et du sceau (DACCS)</p> <p>Direction des services judiciaires (DSJ)</p> <p>Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)</p>	<p>Autres directions ministérielles centrales :</p> <p>Direction générale des étrangers en France (DGEF)</p> <p>Direction générale des collectivités locales (DGCL)</p> <p>Direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT)</p> <p>Direction générale de la santé (DGS)</p> <p>Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)</p> <p>Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)</p>
--	---	--

AUTRES ACTEURS NATIONAUX PROTECTION DE L'ENFANCE

<p>Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proposer au Gouvernement les orientations nationales dans le but de construire une stratégie nationale - Assister le Gouvernement en rendant des avis sur toutes les questions qui concernent la protection de l'enfance et de sa propre initiative de proposer aux pouvoirs publics, après évaluation, les mesures de nature à améliorer les interventions - Contribuer à orienter les études stratégiques, les travaux de prospective et d'évaluation menés dans le champ de la protection de l'enfance - Promouvoir la convergence des politiques menées au niveau local en s'appuyant sur les expériences conduites au niveau territorial comme à l'étranger - Formuler des recommandations dans le champ de la formation initiale et continue des professionnels de la protection de l'enfance. Sa commission adoption a remplacé le conseil national d'adoption. 	<p>Groupement d'intérêt public Enfance en danger (GIPED) :</p> <p>Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance (SNATED) - 119</p> <p>Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recueil et analyse des données et études, mise en cohérence - Amélioration de la connaissance - Recensement des pratiques afin d'en assurer la promotion - Présentation au Gouvernement et au Parlement d'un rapport annuel
<p>Haute autorité de santé (HAS)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Évaluation des ESMS - Élaboration de recommandations de bonnes pratiques professionnelles 	<p>Conseil enfance et adolescence du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)</p> <p>Sur l'enfance :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avis sur projets de loi - Proposition ou réalisation de travaux d'évaluation et de prospective - Recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques - Réflexion sur le financement des politiques - Échanges d'expériences favorisées

Source : rapport de la Cour des comptes, 2020