



**Master 2 Mention santé publique
Parcours « Enfance, jeunesse :
politiques**

et accompagnements »

Promotion : **2020-2021**

Les enjeux de construction et d'animation des observatoires départementaux de la protection de l'enfance : Genèse, développement et animation d'un outil au service de la connaissance en protection de l'enfance.

Amandine LEFEVRE

8 septembre 2021

Sous la direction d'Isabelle LACROIX

Remerciements

Ce mémoire est le point final d'une année de Master 2 ponctuée par la crise sanitaire et la fermeture des Universités en fin d'année 2020. Je voudrais tout d'abord remercier chaleureusement les membres de l'équipe pédagogique du Master ENJEU, pour leur bienveillance et leur disponibilité durant cette année particulière.

Je remercie ma tutrice académique, Isabelle Lacroix pour son accompagnement, ses conseils et sa disponibilité tout au long de ce travail réflexif.

Je souhaite également remercier Deborah Worsdale qui m'a accueillie et encadrée pendant sept mois au sein des services de l'Aide Sociale à l'Enfance du Conseil Départemental de la Manche, dans un contexte rythmé par le télétravail. Merci aux collègues de la cellule de recueil des informations préoccupantes et à Aline Dufay de m'avoir fait découvrir leurs missions avec beaucoup de bienveillance.

Je tiens à remercier mes ami.e.s et ma famille qui m'ont soutenue tout au long de cette année. Un grand merci à mes camarades de promotion. Chaque semaine de regroupement à l'EHESP a été une véritable bouffée d'air.

Enfin, un grand merci à François pour ses nombreuses relectures, ses précieux conseils, et son soutien sans faille.

Sommaire

INTRODUCTION	1
METHODOLOGIE	6
PARTIE 1 - OBSERVER POUR MIEUX COMPRENDRE ET MIEUX DECIDER	7
A- LES ENJEUX DE L’OBSERVATION DANS LE CHAMP DE L’ACTION SOCIALE :	7
1. <i>L’observation au service de la connaissance</i>	7
a. L’intérêt de l’observation, du recueil des données quantitatives et qualitatives :	8
b. Les finalités de l’observation : orienter les politiques publiques en cohérence avec les besoins.	10
2. <i>L’observation au service de l’enfance en danger</i> :.....	11
B- L’APPLICATION D’UNE POLITIQUE PUBLIQUE NATIONALE A L’ECHELON TERRITORIAL :	14
1. <i>Des particularités locales à mettre en évidence</i> :	14
2. <i>Les missions confiées aux observatoires départementaux de la protection de l’enfance</i> :	17
a. Une instance à la composition pluri-institutionnelle :	18
b. La mission de co-production et de diffusion de connaissances :	19
c. La mission de recueil des évaluations internes et externes :	20
d. La mission de suivi du schéma médico-social en cours :	20
e. La mission de réalisation d’un bilan annuel des formations :	21
PARTIE 2 - QUELLES ORGANISATIONS A L’ŒUVRE DES ODPE AU NIVEAU LOCAL ?	23
A- DES ODPE DIFFERENTS DANS LEURS ORGANISATIONS ET LEURS MODES DE FONCTIONNEMENT :	23
1. <i>Typologie des observatoires départementaux de la protection de l’enfance sur le territoire national</i> :	24
a. L’ODPE « passeur » :	24
b. L’ODPE « centre des ressources » :	26
c. L’ODPE « polyvalent » :	28
2. <i>La gestion interne des ODPE préférée</i> :	31
B- LES DIFFERENTS FONCTIONNEMENTS COMME REFLET D’UNE DIFFERENCE D’INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITES :	32
1. <i>Des moyens dédiés pour un outil au service de l’optimisation de la dépense</i> :	33
2. <i>Une conception de la collaboration et de l’investissement des professionnels comme ciment de l’observation en matière de protection de l’enfance</i> :	35
3. <i>La pédagogie des chiffres comme moteur de la démarche</i> :	36
PARTIE 3 - QUELS SONT LES FACTEURS PESANT SUR LA FORME, L’ACTION ET LE DEPLOIEMENT DE L’ODPE DE LA MANCHE ?	37
A- UNE OBLIGATION LEGALE A METTRE EN PLACE :	37
1. <i>Une obligation légale faiblement déployée dans les faits</i> :	37
2. <i>L’année 2020 comme renouveau pour l’ODPE50</i> :	40
B- L’ACTIVITE DE L’ODPE A L’EPREUVE DES LOGIQUES PROFESSIONNELLES : UN DEFAT D’INCARNATION.	42
1. <i>Un défaut d’incarnation de l’observatoire expliqué par son positionnement dans l’institution</i> :	43
2. <i>Une instance détournée par les partenaires</i> :	44
C- L’ODPE A L’EPREUVE DES OUTILS A DISPOSITION :	47
1. <i>Les outils à disposition de l’ODPE et leurs limites</i> :	47
2. <i>Les outils à disposition de l’ODPE de la Manche pour faire état de l’activité et des besoins en protection de l’enfance sur le territoire</i> :	49
CONCLUSION	53
BIBLIOGRAPHIE	55
LISTE DES ANNEXES	59

Liste des sigles utilisés

ODPE : Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance

ASE : Aide Sociale à l'Enfance

EHESP : École des Hautes Études en Santé Publique

ADEPAPÉ : Association Départementale d'Entraide des Personnes Accueillies en Protection de l'Enfance

ONPE : Observatoire National de la Protection de l'Enfance

DPEEF : Direction Petite Enfance, Enfance et Famille

CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles

CRIP : Cellule de Recueil des Informations Préoccupantes

MNA : Mineur Non Accompagné

CMS : Centre Médico-social

CMPEA : Centre Médico-Psychologique pour Enfants et Adolescents

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

ODAS : Observation National de l'Action Sociale

SNATEM : Service National d'Accueil Téléphonique pour l'Enfance Maltraitée

GPIEM : Groupe Permanent Interministériel pour l'Enfance Maltraitée

ANDASS : Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale et de Santé

ONED : Observatoire National de l'Enfance en Danger

SNATED : Service National d'Accueil Téléphonique pour l'Enfance en Danger

PMI : Protection Maternelle et Infantile

PJJ : Protection Judiciaire de la Jeunesse

MDPH : Maison Départementale des Personnes Handicapées

ARS : Agence Régionale de Santé

CAF : Caisse d'Allocations Familiales

IP : Informations Préoccupantes

PAEM : Prestation d'Accompagnement Éducatif Modulaire

AEMO : Action Éducative en Milieu Ouvert

AED : Action Éducative à Domicile

INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques

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

URIOPSS : Union régionale inter fédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux : participe à l'analyse régionale des informations issues du terrain en vue de dépasser les approches départementales.

MDA : Maison Départementale de l'Autonomie

Introduction

« 7 mois que sur l'observatoire ? Ça va être long non ? Qu'est-ce que tu vas faire tout ce temps ? ». Cette phrase formulée au cours d'échanges sur mon lieu de stage, illustre la place qu'occupe l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) dans beaucoup de départements. Elle est aussi le reflet du peu d'identification et de connaissance des missions des ODPE au sein des Départements. Dans la Manche, l'ODPE est identifié par les agents et les partenaires, comme un évènement ponctuel qui se vit une journée dans l'année. Cette remarque a alors suscité de premiers questionnements.

Dans le cadre du Master 2 enfance jeunesse : « politiques et accompagnements » de l'École des Hautes Études en Santé Publique (EHESP), j'ai fait le choix de réaliser mon stage alterné au sein de la direction petite enfance, enfance et famille (DPEEF) du Conseil départemental de la Manche, plus particulièrement au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Le conseil départemental est une entité décentralisée en charge des politiques sociales depuis les lois Defferre de 1982-1983, et plus particulièrement en charge de la protection de l'enfance par l'intermédiaire des missions confiées à l'ASE. L'aide sociale à l'enfance s'inscrit dans le cadre des missions et prestations intégrées dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) aux articles L.221-1 à L.228-6. Les missions de l'ASE sont multiples, notamment le recueil des informations préoccupantes par une cellule dédiée appelée Cellule de Recueil des Informations Préoccupantes (CRIP) ainsi que l'activité concernant les mineurs non accompagnés (MNA). Une autre mission de l'ASE concerne la gestion administrative des recettes et dépenses relatives à ces enfants ainsi que les consultations de dossiers à la demande d'anciens enfants confiés.

Mon stage au sein de la DPEEF intervient dans un contexte de réorganisation suite à l'arrivée d'un nouveau directeur. En effet, six groupes de travail thématiques ont été organisés dans ce cadre en associant les équipes de la direction métiers aux équipes de la direction de projets et des territoires de solidarité¹ dans une volonté de transversalité de la réflexion. Ce travail a permis de confronter les réalités de l'activité administrative de la DPEEF, aux réalités vécues par les professionnels en territoire au sein des centres médico-sociaux (CMS).

¹ Neuf territoires de solidarité correspondant à un découpage géographique du territoire de la Manche sur lesquels s'organisent les centres médico-sociaux (CMS).

Parallèlement à ces travaux, une réorganisation de la direction générale des services de la DPEEF est en œuvre depuis janvier 2021, impliquant la modification de l'organisation des équipes. La responsable de service de la CRIP, également référente ODPE ayant jusqu'alors sous sa responsabilité quatre personnes, devient responsable du « service d'évaluation et de suivi des situations individuelles », composé de onze personnes. Les agents de ce nouveau service ont des missions diverses allant du traitement des informations préoccupantes à la gestion financière des recettes et dépenses concernant les enfants confiés.

L'ODPE constitue pour les Départements une obligation légale. En effet, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, attribue au Président du conseil départemental, la mission de mettre en place un dispositif d'observation avec la création d'un observatoire départemental de la protection de l'enfance. Cette même loi confère à l'ODPE « une place stratégique dans la définition et le suivi des politiques locales de protection de l'enfance »². L'observatoire départemental de la protection de l'enfance, dont les missions seront détaillées dans la suite de ce mémoire, a notamment été créé « pour pallier au manque de vision nationale sur les enfants et les interventions mises en œuvre en protection de l'enfance » (Marquet, 2009, p.145). Ces missions sont renforcées et élargies par la loi de 2016, qui précise également par décret sa composition pluri-institutionnelle. L'ODPE s'inscrit dès lors comme instance permettant aux acteurs locaux, une meilleure compréhension des spécificités locales, des organisations et des pratiques développées dans le champ de la protection de l'enfance dans le but d'asseoir les politiques locales en faveur de l'enfance et de la famille.

Dans le département de la Manche, la composition de l'ODPE est déterminée par l'arrêté n°327-2017³ énonçant les institutions, établissements et associations membres. Il s'agit notamment des représentants de l'État dans le département (préfecture, Éducation Nationale, Protection Judiciaire de la Jeunesse, gendarmerie, police), des représentants du conseil départemental, du directeur de l'agence régionale de santé ou son représentant, des magistrats du siège (dont des juges des enfants), désignés par chaque président du tribunal judiciaire, d'un magistrat du parquet désigné par chaque procureur de la République, du

² Guide pratique protection de l'enfance, *observatoire départemental de la protection de l'enfance*, ministère des solidarités et de la santé, p.2.

³ Annexe n°2 disponible à la fin de ce mémoire.

directeur de la caisse d'allocations familiales ou son représentant, du directeur de la maison départementale des personnes handicapées ou son représentant, des représentants de l'ordre des avocats spécialement formés pour représenter les enfants, des représentants d'associations concourant à la protection de l'enfance, notamment des gestionnaires d'établissements et services, des représentants de l'union départementale des associations familiales et d'autres associations représentant des enfants, adolescents et familles bénéficiant ou ayant bénéficié d'intervention au titre de la protection de l'enfance, des associations de défense des droits des enfants, des représentants du conseil de l'ordre des médecins ou professionnels exerçant dans les champs de la pédiatrie, pédopsychiatrie et, le cas échéant de la médecine légale, des représentants d'organismes et d'université délivrant des formations continues dans le domaine de la protection de l'enfance, des représentants d'instances locales (caisse d'assurance maladie de la Manche, missions locales, foyers de jeunes travailleurs, associations de parents d'élèves, mairies). S'agissant de la composition de l'ODPE, on fait, ainsi, le constat de la volonté d'intégrer tous les professionnels susceptibles d'intervenir dans la sphère de l'enfance.

Ces différents partenaires sont réunis à l'occasion d'une assemblée, chaque fin d'année, animée par les cadres de la DPEEF. Il s'agit, à l'occasion de cette rencontre, de présenter l'activité de protection de l'enfance à l'aide d'indicateurs statistiques de l'année précédente à la suite de laquelle est produit un rapport reprenant le détail de ces chiffres. Cet état des lieux permet de disposer de statistiques globales indispensables à la lecture de l'activité de la protection de l'enfance dans la Manche. Il s'agit là du principal « temps fort » de l'activité de l'ODPE dans la Manche.

A l'occasion de mon stage, deux missions principales m'ont été confiées et se sont inscrites dans le cadre de l'activité de l'ODPE. Une première mission a consisté à participer à l'organisation de l'assemblée annuelle de l'ODPE50 par la réalisation des supports de présentation puis par la rédaction d'un rapport de chiffres 2019 reprenant l'activité en protection de l'enfance dans le département.

Ce premier travail statistique a nécessité une étroite collaboration avec la personne en charge des statistiques au Département. Il s'agissait de recueillir des chiffres clés en protection de l'enfance en 2019, de les étudier pour en dernier lieu pouvoir construire le

support projeté lors de l'assemblée ainsi que le rapport rédigé et diffusé à l'ensemble des partenaires.

Pour rendre compte de tels indicateurs, l'ODPE a aussi pour mission de recueillir des statistiques auprès de différents partenaires (Éducation Nationale, Protection Judiciaire de la Jeunesse, Parquets, hôpitaux, police, gendarmerie...). Dès cette partie de ma mission, j'ai pu constater que certains indicateurs ne pouvaient être complétés. En effet, malgré les demandes de données effectuées auprès de partenaires, leur transmission reste complexe. Certains partenaires évoquent que leurs données internes n'ont pas vocation à être diffusées, d'autres transmettent des données difficilement exploitables. Un premier questionnement est alors apparu à ce stade concernant la fiabilité des données et le manque manifeste de collaboration avec certains acteurs du champ de la protection de l'enfance, limite au bon fonctionnement de l'ODPE.

Dans un deuxième temps, à partir du mois de janvier, j'ai eu pour mission de réaliser un bilan de l'organisation et du fonctionnement actuels de cet observatoire. Je me suis donc intéressée aux méthodes de travail, et à la démarche entreprise depuis sa mise en œuvre par le recueil de paroles des partenaires de la protection de l'enfance dans le département. Il est important de noter que mon stage intervient dans le même temps qu'un changement de direction il y a un peu plus d'un an et c'est dans ce cadre que l'ODPE est amené à être questionné. La mission de bilan a débuté par une dizaine de rencontres avec les partenaires, par la méthode d'entretiens semi-directifs afin de recueillir leurs besoins et attentes concernant l'ODPE. C'est alors dans ce cadre que j'ai pu rencontrer différents acteurs : le procureur de la République d'un des deux tribunaux judiciaires du territoire ainsi qu'une substitue du procureur de la République de ce même tribunal, la substitue du procureur de la République en charge des mineurs du deuxième tribunal judiciaire du département, ainsi que deux juges des enfants de ce même tribunal. J'ai ensuite rencontré la directrice d'une structure d'accueil chargée de l'accueil, de l'accompagnement et du soutien des jeunes confiés par l'ASE et de leurs parents, une cadre de santé du centre médico-psychologique pour enfant et adolescent (CMPEA), la présidente d'une fédération de parents d'élèves, l'élue en charge de l'enfance dans le département ainsi que deux responsables de territoire de solidarité du département, référentes de la thématique enfance.

Une analyse croisée des propos recueillis m'a alors permis de rassembler les premières réponses pour les présenter aux autres partenaires sous forme de questions à choix multiples. Ce questionnaire en ligne a été diffusé à une cinquantaine de partenaires de l'ODPE toujours concernant leurs attentes et besoins sur les suites à donner à cette instance partenariale. 18 partenaires et 3 responsables de territoire d'action sociale ont répondu à ce questionnaire en ligne, ce qui représente un taux de réponse de 42% environ. Ces données ont complété quantitativement les données recueillies dans le cadre des entretiens. Ces demandes de rencontre ont été perçues bien différemment selon les acteurs et c'est à ce stade de mon stage que j'ai pu comprendre que les relations qu'entretient le Département avec les membres de l'observatoire, dans le cadre de l'activité quotidienne de l'ASE influent sur l'activité de l'ODPE.

De plus, il m'était concrètement demandé de mener un travail de comparaison sur le fonctionnement des observatoires d'autres départements, pour pouvoir, *in fine*, formuler des préconisations. Cette démarche de *benchmarking*, qu'Epper définit en 1999 comme outil de diagnostic, d'auto évaluation et d'apprentissage à la fois, est permise par une étude comparative entendu comme un « processus qui consiste en une comparaison structurée et au partage des bonnes pratiques » (Epper, 1999). Ce travail de prospection m'a aussi permis de comprendre la diversité de création et d'animation des observatoires au niveau national.

Face aux constats de difficultés de communication de données entre les partenaires, au manque de collaboration dans le cadre de l'ODPE et à l'existence d'une grande diversité de développement des ODPE sur le territoire national et avec la conviction que le développement des ODPE représente une instance indispensable à l'évolution des politiques locales de protection de l'enfance du Département, j'ai alors souhaité, construire mon mémoire professionnel autour de cette thématique en me posant la question suivante : **Quels sont les enjeux de construction et d'animation d'un observatoire départemental de la protection de l'enfance ?**

Méthodologie

Pour répondre à ce questionnement, il s'agit dans un premier temps de mobiliser les différents matériaux recueillis dans le cadre de ce stage et notamment du bilan de l'ODPE50. Qu'il s'agisse de l'observation participante, des 8 entretiens semi-directifs menés avec les partenaires, des résultats des questionnaires ainsi que des échanges informels avec 9 ODPE, j'ai eu l'occasion durant ce stage d'être à la fois dans une posture de recherche tout en agissant sur la politique publique départementale en questionnant le rôle et les suites à donner à l'observatoire dans la Manche. En effet, stagiaire au sein de la DPEEF et aux côtés de la responsable du service de l'évaluation et du suivi des situations individuelles, ce stage a été l'opportunité de découvrir le fonctionnement des services de l'aide sociale à l'enfance durant sept mois. Dans le même temps, il s'agissait de prendre du recul sur le fonctionnement à l'œuvre en adoptant une posture d'enquêtrice notamment auprès des partenaires et des agents de la collectivité, afin d'entendre et de traduire leurs demandes dans mes travaux.

Ces données seront alors confrontées à la littérature, notamment à la sociologie des politiques publiques et de l'action publique mais également à la sociologie des organisations entendue comme moyen « de comprendre la manière dont les acteurs construisent l'organisation et son rapport à l'environnement, de mettre en évidence les ressources et les contraintes dont disposent ces acteurs pour élaborer, améliorer, contester ou anéantir une politique d'entreprise, un mode opératoire, une forme d'organisation, une technique de gestion ou une forme d'exercice de l'autorité » (Alter, 2012, p.85). En effet, qu'il s'agisse des échanges durant l'assemblée de l'ODPE, des propos des partenaires de la protection de l'enfance sur le territoire manchois ou encore des échanges informels auxquels j'ai pu assister durant ce stage, ces matériaux illustrent les enjeux de la matière, c'est-à-dire l'étude des rapports des membres d'une organisation dans la construction et la coordination des activités collectives organisées.

Les résultats du questionnaire en ligne, les échanges menés dans le cadre d'une démarche de *benchmarking* auprès d'autres départements ainsi que la documentation interne non accessible au grand public me permettent également de construire ce mémoire.

J'aborderai dans une première partie les enjeux de l'observation sociale (I) pour ensuite m'intéresser aux différents types d'ODPE développés sur le territoire (II) afin d'aborder enfin les facteurs qui viennent influencer le fonctionnement de l'ODPE de la Manche (III).

Partie 1 - Observer pour mieux comprendre et mieux décider

En réponse à un besoin de connaissance et d'évaluation en matière de politiques publiques, l'observation sociale s'est largement imposée à partir des années 1960. Cette première partie s'attachera donc à définir l'observation en retraçant les grandes lignes de son histoire. L'objectif est d'en saisir les enjeux, tant d'un point de vue des politiques publiques sociales dans leur ensemble, que s'agissant de la protection de l'enfance plus particulièrement.

A- Les enjeux de l'observation dans le champ de l'action sociale :

1. L'observation au service de la connaissance

Selon l'adage du philosophe Auguste Comte, il faut « savoir pour prévoir afin de pouvoir » (Comte, 1830), c'est dans cette perspective que l'observation constitue un enjeu décisif pour toute autorité et gouvernement dans la prise de décision. Historiquement, c'est dès l'apparition des régimes républicains et démocratiques, à la fin du XVIII^{ème} siècle, que les enquêtes démographiques voient le jour. C'est ce qu'explique Jean Bernard Chebroux lorsqu'il évoque l'origine de ces enquêtes « concernant plus particulièrement les inégalités et les problèmes sociaux, non sans lien avec la généralisation de la citoyenneté » (Chebroux, 2011, paragr. 4).

Il s'agit donc de permettre l'accès à l'information et plus spécifiquement l'accès à « une information opérationnelle utile à l'action c'est-à-dire intégrant une dimension stratégique [...] à rapprocher du développement récent en France des démarches d'évaluation des politiques publiques avec lesquelles les dispositifs d'observation entretiennent des rapports étroits » (Debordeaux, 1996, p.74).

a. L'intérêt de l'observation, du recueil des données quantitatives et qualitatives :

Le verbe observer est défini par le petit Robert comme le fait de « considérer avec attention » des faits et des phénomènes permettant de les qualifier. L'observation repose sur l'élaboration d'indicateurs sociaux définis comme « ensemble articulé et diversifié de descripteurs quantifiés du monde social définis en fonction des politiques sociales et adaptés aux besoins de l'action et de l'analyse » (ibid, p.75). Ces indicateurs sont « porteurs d'une volonté explicative et [doivent] permettre d'éclairer et notamment d'évaluer l'efficacité des politiques publiques par rapport à leurs objectifs explicites et implicites » (ibidem, p.75).

Henri Peretz (2004) évoque quatre usages différents du terme « observation ». Tout d'abord, il s'agit d'observer des changements sociaux en recueillant des données statistiques, des documents ou des propos par le biais d'entretiens qui, rassemblés, donnent une vue d'ensemble sur un phénomène social. Il s'agit dans ce cas par exemple, de recenser un nombre de prestations allouées à partir d'extractions d'un logiciel afin d'évaluer les éventuelles évolutions de la demande. Ces données quantitatives peuvent être accompagnées d'un questionnaire auprès des agents qui ont la mission d'allouer cette prestation.

Un deuxième usage de ce terme consiste à se rendre sur les lieux afin de participer partiellement et rapidement à la vie d'un milieu étudié par le recueil d'épisodes et d'anecdotes qui seront mobilisés dans l'analyse. Cet usage peut s'illustrer par une observation brève, en se postant une heure ou deux dans un lieu fréquenté par un public dont on voudrait comprendre les caractéristiques.

Le troisième usage du terme « observation », se rattache au fait d'être sur le terrain, avec « une présence systématique et souvent prolongée sur les lieux mêmes de l'enquête au sein du groupe social étudié [...] auprès des personnes [ou] en consultant toute sorte de documents écrits, imprimés ou encore à l'état d'archives » (Peretz, 2004, p.4). Par exemple, au cours de mon parcours j'ai eu l'occasion durant un stage, de suivre une session de procès d'assises sur plusieurs jours. Cette observation prolongée m'a alors permis de disposer de l'ensemble des informations de l'instruction, de comprendre le rôle à jouer des différents accusés dans l'affaire ainsi que les fonctions occupées par les magistrats et différents professionnels sollicités dans le cadre du procès d'assise.

Le quatrième et dernier usage de ce terme selon Henri Peretz, consiste à « se trouver présent et mêlé à une situation sociale pour l'enregistrer et l'interpréter en s'efforçant de ne

pas la modifier. Cette situation sociale est toujours le produit d'une interaction entre les participants eux-mêmes et, d'une façon ou d'une autre, entre les participants et l'observateur ; elle prend la forme d'événements composés de séquences successives avec un début et une fin » (ibid, p.5). Ce quatrième usage peut s'illustrer par le travail que réalise un enseignant chercheur dans le cadre d'une recherche. Travailler sur les mineurs incarcérés par exemple, implique le recueil de paroles des mineurs eux-mêmes comme des professionnels exerçant au sein de l'établissement pénitentiaire. Ces entretiens, menés au sein même de l'établissement, permettent au sociologue d'observer directement le quotidien de ces enquêtés et de comprendre l'organisation et le fonctionnement de l'établissement.

Ma posture de stagiaire m'a permis tant dans le cadre de mes missions que dans la réalisation de ce mémoire et à partir des matériaux de terrain, d'expérimenter deux usages du terme observer selon la définition d' Henri Peretz. A la fois, un travail d'observation au sens du recueil statistique, qu'une observation qui consiste à être présent sur le terrain au sein du groupe social étudié, ici au sein de la collectivité territoriale et plus particulièrement au sein des services de l'ASE durant sept mois.

L'observation dont traite ce mémoire repose avant tout sur le travail effectué par les observatoires sociaux, dispositif dont les missions principales concernent le recueil de données quantitatives comme qualitatives. Ce type d'observation se rapproche alors de la première définition de l'observation selon Henri Peretz. En effet, il s'agit pour les observatoires, d'avoir accès à un répertoire d'informations, sur les populations et leurs caractéristiques. Il est question par exemple d'informations traitant du sexe, de l'âge, de la catégorie socio-professionnelle ou encore du niveau de revenus d'un individu ou d'un groupe d'individus dans l'objectif « de mieux connaître les comportements, les opinions ou les attitudes d'un groupe de population qu'il s'agisse de citoyens, d'usagers ou de consommateurs ou encore de professionnels » (Debordeaux, 1996, p.73). Par la compilation de ces données, l'on est alors capable « de suivre leurs évolutions, de repérer les changements éventuels afin d'adapter les actions ou les politiques » (ibid, p.73). L'intérêt de ce type d'observation est avant tout de disposer de données objectives, souvent compilées par un professionnel formé à la démarche statistique. Cette objectivité constitue le principal atout de ce type d'observation et se différencie alors largement des autres types d'observation qui se veulent davantage mêler au terrain.

Cette multitude d'informations recueillies permet donc, comme évoqué précédemment, de disposer de données à analyser en vue de décoder, de chercher à comprendre, d'expliquer par l'analyse, un phénomène social.

b. Les finalités de l'observation : orienter les politiques publiques en cohérence avec les besoins.

L'observation, en tant qu'outil au service de la connaissance des besoins d'une population, intervient comme « clés pour comprendre, [afin d'] éclairer la décision publique et donner du sens à l'action » (Maestracci, 2009, p.1). En effet, l'une des finalités principales de l'observation sociale, en matière de politique publique, est de mettre en lumière par des données précises et objectives, les besoins d'une population. C'est en fonction des évolutions constatées, que l'on est en capacité de recenser et de faire état des besoins d'une population évoluant à travers le temps et cela permet de « réduire les tensions entre la temporalité politique, celle de l'action publique et celle des citoyen-ne-s » (Saussey, 2017, p.206). Grâce à ces constats, il est alors possible de justifier des besoins auprès des décideurs politiques. Ainsi, les personnes chargées de porter un projet, de formuler une demande, disposent d'éléments probants pour défendre la nécessité de financer un besoin, un service, une prestation ou le recrutement de personnel par exemple. Il s'agit donc de fonder leur demande et « permettre de construire des consensus autour des politiques sociales » (Maestracci, 2009, p.1).

Il est important de noter que justifier les besoins d'une population à l'aide de données statistiques induit que les décideurs politiques aient accès à la compréhension de ces données. En effet, « le langage des producteurs de données n'est pas celui des décideurs politiques, des praticiens ou des médias [et] sur ce point, la nécessité de « passeurs » qui permettent aux acteurs politiques de mieux comprendre les données qui existent se fait de plus en plus sentir » (ibid, p.1). Ces « passeurs », de profil scientifique, spécialisés en statistiques, sont alors indispensables à la compréhension des données statistiques par le plus grand nombre et participent à la construction d'une culture partagée entre les producteurs de données et ceux qui disposent de connaissances précises de la sphère sociale et de son contexte.

Ces éléments probants servent de base aux échanges des décideurs et permettent d'ouvrir le débat sur le bien-fondé d'une action publique dans un domaine plutôt que dans un autre. Sur ce point, il est important de rappeler qu'en France « beaucoup de mesures sont prises sans être précédées de débats, à la différence des pays du Nord de l'Europe où les relations coûts-bénéfices des politiques sociales sont largement débattues et font l'objet de consensus qui dépasse les clivages politiques » (Saussey, 2017, p.206). En effet, le foisonnement des observatoires en France est inspiré des démarches d'évaluation des politiques publiques à l'œuvre dans les pays du Nord qui fondent l'action publique sur l'identification de besoins. Il s'agit par cette démarche, de rationaliser la dépense publique en adaptant les décisions prises aux besoins de la société.

En somme, l'utilisation de l'observation sociale a pour finalité d'éclairer la décision publique, en permettant le débat autour de données qui traduisent d'un côté les effets de l'activité des professionnels et de l'autre, les besoins qui requièrent l'attention du politique. L'observation et les résultats qui en découlent, viennent fonder une demande auprès des décideurs politiques en poursuivant l'objectif d'« attribuer une place [à cette demande] dans la sphère publique et l'agenda politique, social ou scientifique » (Piponnier, 2012, p.20). Il s'agit alors de disposer d'éléments pour agir et ajuster l'action publique en accord avec les besoins d'une population tout en poursuivant l'objectif de rationaliser la dépense publique et tenter d'éviter de juxtaposer des dispositifs existants avec de nouvelles actions publiques.

2. L'observation au service de l'enfance en danger :

Dans les années 1980, on considère que c'est au plus près de l'utilisateur que l'on peut répondre au mieux à ses besoins. C'est sur cette idée que se fondent les lois de décentralisation. L'échelon local départemental se voit charger par les lois Defferre de 1982-1983, d'élaborer et de mettre en œuvre une politique globale d'action sociale par la maîtrise et l'élaboration des instruments de planification de l'offre sociale et médico-sociale. En 1983, le Département devient alors officiellement opérateur dominant en matière de protection de l'enfance et reçoit la charge du financement et de l'organisation des services de l'Aide Sociale à l'Enfance.

L'ASE se voit donc charger par le code de l'action sociale et des familles à l'article L221-1 actuel, d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur

famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de 21 ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ; d'organiser des actions collectives à l'attention des familles ; de pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation ; de mener des actions de prévention des mauvais traitements.

Au début des années 2000, de nombreux rapports publics soulignent le manque de visibilité des politiques de protection de l'enfance. Les sources de données administratives sur l'enfance en danger se sont en effet multipliées et ont évolué de façon autonome à l'intérieur de chaque Département à la suite de la décentralisation de la protection de l'enfance.

Ainsi, en 2001, le rapport ROMEO⁴, traitant des relations parents - enfants - professionnels dans le cadre de la protection de l'enfance remis à Ségolène Royal, ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées indique que : « La richesse et la qualité des informations et des analyses fournies par la DREES, l'ODAS, le SNATEM, le GPIEM,(...) l'ANDASS, la Défenseure des enfants mais également l'administration pénitentiaire, la Protection judiciaire de la jeunesse, la police, la gendarmerie, les institutions scolaires, hospitalières, pédopsychiatriques, etc. est incontestable ; leur impact sur les politiques publiques l'est moins, principalement du fait de l'absence d'un dispositif qui rende possible une lecture croisée des différents recueils de données disponibles » (Romeo, 2001, p.35).

Claude ROMEO, Directeur de l'enfance et de la famille de la Seine-Saint-Denis, recommande dès 2001, « de veiller à améliorer les outils d'observation et d'évaluation de l'enfance en danger en coordonnant davantage l'action dans ce domaine » (ibid, p.58). Et c'est notamment un travail de méthodologie et de définition commune qui doit permettre « la mise en œuvre d'une politique plus respectueuse des besoins des usagers. [...] Une telle démarche permettrait *in fine* d'évaluer le travail réalisé sur la base des recommandations faites, mais également d'améliorer le dialogue entre les différentes institutions engagées dans le travail de prévention des inadaptations et de protection de l'enfant, autour du lien parents-enfant » (ibidem, p.58).

⁴ L'évolution des relations parents-enfants-professionnels dans le cadre de la protection de l'enfance, Claude ROMEO, Octobre 2001.

A ce stade, le fait que chaque institution recense des informations dans le cadre de sa propre activité, l'absence d'une culture commune notamment sur les définitions de « l'enfance en danger » ou « en risque de l'être » et de coordination des acteurs, empêche un travail national d'observation et vient affecter directement l'efficacité de la protection de l'enfance en détachant les objectifs des dispositifs des besoins réels des enfants en danger. A titre d'exemple, dans les années 2000, l'affaire judiciaire dite « d'Outreau » illustre les conséquences que peuvent avoir le défaut de connaissances, de coordination et de recueil de la parole en matière de protection de l'enfance en danger.

En réponse à ces constats, l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) est créé par la loi de 2004. L'ONED est une entité du Groupement d'Intérêt Public Enfance en Danger, (GIPED) comprenant 100 départements, 12 ministères et 9 associations œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance. Trois principales missions lui sont attribuées : recenser et développer les études et recherches concernant l'enfance en danger et sa protection ; recenser, analyser et diffuser les interventions en matière de protection de l'enfance ; développer et diffuser les connaissances chiffrées sur l'enfance en danger. Il a pour objectif de « mieux connaître le champ de l'enfance en danger, pour mieux prévenir et mieux traiter »⁵. La création de l'ONED vient répondre au besoin d'harmonisation des données et permet alors d'avoir une vue d'ensemble sur les enjeux du domaine et les problèmes rencontrés par les professionnels. L'observation permet alors de participer à l'élaboration de définitions utiles à la construction d'une culture commune de l'enfance en danger entendue en 2005 selon l'ONED comme les enfants bénéficiant d'une mesure d'assistance éducative (action éducative en milieu ouvert ou placement) ou de protection administrative (aide éducative à domicile, placement et formule mixte en émergence) et/ou les enfants maltraités dans le cadre de l'autorité parentale (loi du 10 juillet 1989).

Tout l'intérêt de l'observation en protection de l'enfance réside donc dans la connaissance des spécificités de l'enfance et de son accompagnement. Ainsi, communiquer sur les évolutions et initiatives de certains Départements permet la construction d'une réponse davantage adaptée au public accompagné. En effet, c'est à partir de remontées de données de la part des collectivités territoriales et des institutions travaillant dans le champ de la protection de l'enfance que l'ONED est en capacité de réaliser des études thématiques

⁵ Loi n°2004-1 du 2 janvier 2004, relative à l'accueil et à la protection de l'enfance.

diverses comme par exemple celle sur les appels anonymes au numéro 119. Les variables recueillies « permettent de caractériser le profil des appelants, l'objet de l'appel, la nature et la forme des mauvais traitements, le profil des enfants victimes (sexe, âge, environnement familial), l'auteur des mauvais traitements, et enfin les réponses données par le SNATED aux appelants » (Frechon *et al.*, 2009, p.41).

Ces missions, notamment celle portant sur les données chiffrées, ont été renforcées par la loi du 5 mars 2007 portant sur la protection de l'enfance. L'ONED deviendra, en 2016, l'Observatoire National de la Protection de l'Enfance (ONPE).

B- L'application d'une politique publique nationale à l'échelon territorial :

Comme il l'a été souligné précédemment, c'est une politique d'observation nationale des questions de la protection de l'enfance qui est mise en place en 2004 avec la création de l'ONED. Pourtant, très vite, à l'instar de ce qu'a pu montrer Jean-Bernard Chebroux pour de nombreux observatoires locaux de différentes politiques publiques, « c'est le sentiment de méconnaissance des faits locaux qui persiste parmi les acteurs malgré des tentatives diverses pour les rendre connaissables » (Chebroux, 2011, paragr. 7).

1.Des particularités locales à mettre en évidence :

Si le croisement des données recueillies permet une lecture globale de l'activité en protection de l'enfance sur le territoire national, la disparité entre les territoires est si grande que les données nationales ne représentent que de manière partielle les territoires locaux. De plus, le recueil des données reste difficile et la décentralisation des politiques sociales engendre l'existence d'une grande diversité d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales. Par exemple, concernant le traitement des informations préoccupantes, une étude publiée en octobre 2011, fait état de « l'extrême variété des départements dans la manière d'interpréter les informations préoccupantes, par leur qualification (soit dès réception aux CRIP, soit par les CRIP elles-mêmes à partir de critères variables, soit après évaluation par les travailleurs sociaux), par le circuit (certains départements ne prenant en compte que le circuit par les CRIP, excluant les transmissions directes des travailleurs sociaux au service de l'aide sociale à l'enfance), et enfin en

fonction de l'origine de la demande (certains départements excluant les mesures de protection administratives sollicitées par les parents) » (Séraphin, 2014, p.21).

La qualité des données recueillies et de l'analyse qui en découle s'en voit donc nécessairement réduite à défaut d'un vocable commun des données pertinentes.

Cette lecture nationale, n'étant que partielle, lisse les particularités des départements, pourtant très différents. En effet, ces derniers rencontrent des enjeux et problématiques diverses, en raison de leurs caractéristiques sociales, économiques, politiques et culturelles, et il est commun d'évoquer un « hiatus entre les données locales et les données nationales » (Chebroux, 2011, paragr. 16).

De surcroît, on observe territorialement des spécificités des besoins et des difficultés des familles concernées par l'Aide Sociale à l'Enfance selon les contextes territoriaux. Pour exemple, « une étude comparative [entre le territoire du département de l'Ille-et-Vilaine et le département de la Somme] portant sur la dimension spatiale de l'enfance en danger afin de mieux connaître les spécificités des situations familiales concernées par la protection de l'enfance selon les types de territoires a permis de cartographier une proposition de typologie des territoires d'intervention sociale. [...] Les données fournies par les deux départements ont permis de cartographier la part des enfants concernés par une mesure de l'Aide Sociale à l'Enfance sur le total des jeunes âgés de 0 à 19 ans selon les territoires d'intervention sociale. Comme au niveau national, le taux de mesures ASE montre une forte variabilité territoriale. Par exemple, en Ille-et-Vilaine, le taux d'enfants concernés par une mesure ASE est compris entre 10,5 ‰ pour le territoire de la couronne rennaise-Est et 44,5 ‰ pour le territoire situé au Sud de Rennes. Cet écart est encore plus important dans la Somme avec un taux compris entre 7,5 ‰ pour le territoire de Villers-Bocage-Corbie-Boves (à l'est d'Amiens) et de 51,7 ‰ pour le territoire d'Amiens Nord-Est. [...] Cette variabilité territoriale observée peut s'expliquer, comme pour l'échelon national et interdépartemental, par deux facteurs principaux : les inégalités socio-territoriales et les différentes modalités de l'intervention sociale selon les territoires (nombre de travailleurs sociaux, nombre de places d'hébergement, pratiques professionnelles, politiques départementales). L'analyse cartographique fait apparaître des taux d'enfants concernés par l'Aide Sociale à l'Enfance plus importants dans les territoires d'intervention sociale à dominante urbaine » (Terrier & Halifax, 201, p.73-74).

Aussi, la lecture nationale se voit limitée par la difficulté à disposer de bases de données fiables. En effet, l'enfance en danger concerne un très grand nombre d'institutions et se situe à la croisée des compétences de plusieurs directions ministérielles. Et dans la plupart des cas, l'unité d'observation de ces sources n'est pas l'enfant. Ainsi, s'agissant du SNATED 119, « un appel peut concerner plusieurs enfants, tout comme le SNATED peut recevoir plusieurs appels d'auteurs différents ou non et qui concerneront le même enfant. Une évolution du nombre d'appels téléphoniques ne signifie donc pas forcément une évolution du nombre d'enfants victimes. De même, une surreprésentation des enfants en bas âge signifie peut-être que, pour un même enfant maltraité, le nombre d'appels traités diffère selon l'âge. Tout comme une surreprésentation des maltraitances visibles, violence physique par exemple, peut signifier un recours plus systématique au numéro vert que dans le cas de « négligence » où les personnes hésiteront davantage à appeler » (Frechon *et al.*, 2009, p.41). Dès lors, il en résulte une limite évidente à considérer ces données comme des données fiables et représentatives.

Dès 2001, et avec le rapport ROMEO, on comprend que le département constitue un échelon d'observation essentiel : « Cela passe nécessairement, en vue d'une remontée nationale, par la mise en œuvre et en cohérence d'un recueil de données au sein d'un observatoire départemental partagé entre les différents partenaires intervenant dans le champ de la protection de l'enfance, qui s'appuie sur un référentiel commun en termes de définitions, condition *sine qua non* au développement de la démarche d'observation commune de l'enfance et de l'adolescence en danger » (Romeo, 2001, p.35).

En conséquence, dans l'objectif d'approfondir cette expertise au niveau territorial, la loi du 5 mars 2007 a confié au président du conseil départemental, le soin d'impulser une démarche d'observation et d'évaluation du champ de la protection de l'enfance dans le Département avec la création d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE). Les missions de cette instance ont été renforcées par la loi du 14 mars 2016 qui précise également par décret sa composition pluri-institutionnelle. Il s'agit par cette instance de permettre aux acteurs locaux une meilleure compréhension des spécificités locales, des organisations et des pratiques développées dans le champ de la protection de l'enfance dans le but d'asseoir les politiques locales en faveur de l'enfance et de la famille. A l'aide d'un tel échelon d'observation au niveau local, « l'enjeu social est autant d'assurer la crédibilité des démarches que de contribuer à la dynamique des acteurs à travers la « vérité » de leur territoire » (Chebroux, 2011, paragr. 49). En effet, les observatoires

locaux participent à donner une image de la protection de l'enfance sur le territoire à un instant T, en traduisant les caractéristiques de la population et en apportant des informations sur la particularité de leurs besoins. Il s'agit par-là de disposer d'informations pour connaître la population et ainsi agir en accord avec les besoins du territoire. Les ODPE constituent donc la principale réponse apportée aux besoins de connaître les spécificités locales dans le champ de la protection de l'enfance, faisant ainsi le choix du département comme échelon d'observation, et de la collectivité territoriale départementale comme acteur de cette observation.

Afin d'apporter davantage de précisions, il convient désormais de détailler les missions confiées aux ODPE et leurs déclinaisons pratiques illustrées par l'activité de l'ODPE de la Manche.

2. Les missions confiées aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance :

L'article L226-3-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) précise les missions des ODPE : « Dans chaque département, un observatoire départemental de la protection de l'enfance, placé sous l'autorité du président du conseil départemental, a pour missions :

1° De recueillir, d'examiner et d'analyser les données relatives à l'enfance en danger dans le département, au regard notamment des informations anonymes transmises dans les conditions prévues à l'article L. 226-3. Ces données sont ensuite adressées par chaque département à l'Observatoire national de la protection de l'enfance ;

2° D'être informé de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance et assurée en application de l'article L. 312-8;

3° De suivre la mise en œuvre du schéma départemental prévu à l'article L. 312-5 en tant qu'il concerne les établissements et services mentionnés aux 1° et 4° du I de l'article L. 312-1, et de formuler des avis ;

4° De formuler des propositions et avis sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département ;

5° De réaliser un bilan annuel des formations continues délivrées dans le département en application de l'article L. 542-1 du code de l'éducation, qui est rendu public, et d'élaborer

un programme pluriannuel des besoins en formation de tous les professionnels concourant dans le département à la protection de l'enfance.

La composition pluri-institutionnelle de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance est précisée par décret. L'observatoire départemental de la protection de l'enfance établit des statistiques qui sont portées à la connaissance de l'assemblée départementale et transmises aux représentants de l'État et de l'autorité judiciaire. »

a. Une instance à la composition pluri-institutionnelle :

Comme le mentionne l'article L226-3-1 du CASF, l'ODPE est une instance dont la composition doit être pluri-institutionnelle et pluridisciplinaire. En effet, il s'agit par la mise en place d'une observation sociale départementale, de poursuivre un objectif de travail commun.

Selon l'état des lieux de la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance en France en 2020, « les services des conseils départementaux occupent toujours une place centrale et prépondérante dans la composition des ODPE : le service d'aide sociale à l'enfance (présent dans 96 % des ODPE), la PMI (90 %), les élus du département (96 %) ou encore la CRIP (75 %) apparaissent très impliqués dans l'ensemble des départements. Le ministère de la Justice occupe également une part active au sein des ODPE puisque la magistrature et la PJJ y sont représentés à plus de 90 %. Le secteur de la santé, avec la présence de la MDPH (80 %) et de l'agence régionale de santé (84 %) apparaît également comme un acteur majeur. Les services de police (71 %) et de gendarmerie (76 %) sont également représentés dans la majorité des ODPE. Les caisses d'allocation familiales (CAF), enfin, prennent une part active dans plus de quatre observatoires départementaux sur cinq » (ONPE, 2021, p.8).

Ainsi, l'ensemble des professionnels du champ de la protection de l'enfance, qu'ils soient issus d'organisations administratives ou associatives, est invité à participer à l'observatoire de différentes manières. Il peut s'agir de partage de données, de rencontres entre partenaires, d'échanges sur les pratiques, de participation à des groupes de travail par exemple. L'objectif est que chacun ait l'occasion de pouvoir décrypter les besoins locaux et selon Robert Castel, c'est par cette démarche d'observation collective que le niveau général de connaissance sur les publics, s'améliore (Castel, 1996). En outre, la participation des professionnels de divers champs à la démarche d'observation, participe

« à la collaboration dialectique entre acteurs et scientifiques pour éviter des politiques technocratiques, idéologiques et sans critique » (Chebroux, 2011, paragr. 26).

Il s'agit par ce regroupement d'acteurs, de favoriser les échanges par le biais de rencontres à l'aide d'un espace d'information et de réflexions pluridisciplinaires. La pluridisciplinarité des professionnels permet ainsi de construire conjointement, une collaboration utile aussi bien à l'élaboration des politiques publiques locales, qu'au travail partenarial quotidien dans l'intérêt des enfants et jeunes suivis.

b. La mission de co-production et de diffusion de connaissances :

Par la mission de recueil, d'examen et d'analyse des données relatives à l'enfance en danger, confiée aux ODPE, il s'agit d'avoir accès à un état des lieux de l'activité en protection de l'enfance du département. En effet, à l'aide d'indicateurs, construits à partir de données du Département lui-même mais aussi de celles partagées par les acteurs concourant à la protection de l'enfance sur le territoire, cela permet d'avoir accès à différentes informations. Ces indicateurs peuvent traiter par exemple du taux de prise en charge des mineurs et jeunes majeurs concernés par une mesure ou prestation de protection de l'enfance sur le territoire, mais aussi des problématiques rencontrées par les familles, relevées à l'occasion de l'évaluation suite à la réception d'une information préoccupante ou encore de la répartition entre administratif et judiciaire des interventions à domicile.

C'est d'ailleurs cette mission qui a occupé la première partie de mon stage à l'ODPE50, à savoir le traitement des statistiques recueillies par la personne en charge du recueil des statistiques au Département. Ces données m'ont permis de construire un rapport rendant compte de l'activité 2019 en protection de l'enfance sur le territoire départemental. En effet, il s'agit notamment de réaliser une photographie annuelle de l'activité de la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) concernant le nombre d'informations préoccupantes reçues et d'en montrer les caractéristiques (émetteurs, âge des enfants concernés, suites données à l'IP...). Il aborde également des indicateurs sur les prestations et les mesures dont peuvent bénéficier les enfants et jeunes majeurs suivis dans le cadre de la protection de l'enfance.

Ces données départementales font ensuite l'objet de remontées auprès de l'ONPE, qui ayant accès à un panel d'indicateurs, réalise un état des lieux de la situation nationale de la

protection de l'enfance. Ainsi le recueil à l'échelon départemental n'empêche pas l'édification de statistiques nationales, comme en atteste ce système de remontée de données du territoire départemental vers le national.

c. La mission de recueil des évaluations internes et externes :

En dehors du traitement et de l'analyse de statistiques sur l'activité en protection de l'enfance, une des missions confiées à l'ODPE consiste à recueillir les évaluations internes et externes des établissements et des services intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance. Il s'agit par cette mission d'assurer une forme de contrôle, entendue ici comme l'évaluation nécessaire des dispositifs dans un but de qualité et d'efficacité de l'accompagnement. Nous pouvons émettre l'hypothèse qu'un tel accès à ces évaluations peut laisser penser que le Département, en tant que financeur, se positionne comme contrôleur de l'utilisation des fonds perçus notamment pour les établissements du secteur privé, pouvant induire des tensions. Se pose ainsi la question de la pertinence de cette évaluation réalisée par le Département lui-même.

Cependant, ce recueil n'a pas vocation à réaliser une analyse individuelle des dispositifs à la manière d'un contrôle de gestion. Il s'agit plutôt de travailler sur un corpus d'évaluations ayant pour finalité « d'appréhender les forces et les faiblesses de l'offre de service ainsi que les différents modes d'organisation et de fonctionnement »⁶. Cet outil a aussi vocation à faire émerger des besoins de formation des professionnels et plus largement d'étayer le suivi de la mise en œuvre de la politique départementale traduite par le schéma départemental médico-social en cours.

d. La mission de suivi du schéma médico-social en cours :

A l'aide des données recueillies et des analyses qui en découlent, l'observatoire a pour mission de suivre la mise en œuvre du schéma médico-social et ses orientations. Il s'agit d'apporter un regard critique quant à l'avancée des engagements pris par le Département afin de mesurer l'effectivité et la portée des engagements politiques sur l'offre d'action sociale. Dans le cadre de cette mission, l'ODPE se situe en tant

⁶ Trame d'analyse du corpus des évaluations internes et externes des établissements et services de protection de l'enfance, ONPE, 2016.

qu'observateur de la politique menée par la collectivité territoriale à l'aide de son schéma. Cette mission s'inscrit dans la tendance croissante à l'évaluation des politiques publiques.

Dans la Manche, l'assemblée de l'ODPE au mois de Novembre 2020 a permis de réaliser un point d'étape au regard des objectifs fixés en 2018. Le directeur de la DPEEF a rappelé l'importance de la prévention et de la prise en charge de la cellule familiale dans son entièreté dans un objectif d'accompagnement systémique des familles. C'est notamment à travers la diversification des réponses, que la politique enfance tente de répondre au mieux aux besoins du public. L'exemple de la création de la prestation d'accompagnement éducatif modulable (PAEM) dont la particularité est de mettre en place des interventions d'une fréquence ajustable, permet d'introduire une souplesse dans l'accompagnement, jusqu'à lors inexistante et vient donc proposer une prestation ajustable aux besoins des familles. Cet exemple illustre l'évolution de l'offre au regard des objectifs initiaux poursuivis par le schéma.

e. La mission de réalisation d'un bilan annuel des formations :

La mission de réalisation d'un bilan annuel des formations poursuit l'objectif de développer une plateforme pour le portage, la diffusion et la promotion de formation à laquelle les professionnels pourraient se référer. Il s'agit de « co-construire un socle commun de connaissances pour les professionnels [...], favorisant les échanges interprofessionnels et interinstitutionnels, en privilégiant le niveau départemental et interdépartemental »⁷.

L'ONPE préconise de déployer cette mission en collaboration avec les institutions et les structures concourant à la protection de l'enfance du département à travers quatre étapes :

1-Le recueil des formations réalisées l'année précédente et des besoins en formation continue à l'aide de fiches remplies pendant les entretiens professionnels.

2-La réalisation d'un état des lieux des formations suivies et des formations demandées.

3-La présentation de cet état des lieux à une commission pluridisciplinaire, qui a pour mission de prioriser les thématiques et définir un programme sur l'année à venir. Cette

⁷ Référentiel mission formation, ONPE, 2019.

phase de programmation n'engage pas l'ODPE à organiser les actions de formation continue visées.

4-Les priorités sont ensuite présentées aux élus et aux membres de l'ODPE afin de soutenir la mise en œuvre effective de ce programme⁸.

Après avoir abordé la question de l'observation sociale, de sa genèse à ses manifestations pratiques dans le cadre de la loi (partie 1), il s'agit maintenant d'aborder comment localement, les collectivités territoriales s'organisent pour mettre en place cette démarche d'observation (partie 2).

⁸Référentiel mission formation, ONPE, 2019.

Partie 2 - Quelles organisations à l'œuvre des ODPE au niveau local ?

La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et portant création des ODPE, commande aux Départements de mettre en place un outil au service de l'observation en protection de l'enfance. Il revient alors aux collectivités territoriales de concevoir et mettre en œuvre cet outil.

Dans le cadre du bilan de l'organisation et du fonctionnement de l'ODPE50, que j'ai eu à réaliser, j'ai entrepris une démarche d'enquête auprès de plusieurs Départements. L'objectif était de comprendre l'organisation et l'articulation des missions confiées aux ODPE en dehors du territoire manchois. A cet effet, et à partir de critères de sélection, je suis parvenue à m'entretenir avec cinq représentants d'observatoires.

J'ai souhaité avoir accès à un panel représentatif des particularités des observatoires sur le territoire national. Aussi, à partir de lectures, j'ai pu construire des catégories d'ODPE, ce qui a orienté ma prise de contact. Je souhaitais, en effet, mobiliser dans le cadre de cette recherche au minimum, un ODPE ayant du personnel consacré à l'activité, un ODPE mobilisant les partenaires en dehors de la réunion annuelle, un ODPE disposant d'un document cadre définissant les modalités de collaboration des différents acteurs, un ODPE qui s'appuie sur la participation des usagers, un ODPE travaillant avec des universités et enfin un ODPE qui a fait le choix d'externaliser cette démarche d'observation à un prestataire extérieur à la collectivité territoriale.

A- Des ODPE différents dans leurs organisations et leurs modes de fonctionnement :

Sur le territoire national, treize ans après la promulgation de la loi de 2007, quarante-trois ODPE sont mis en place, trois départements ont inclus l'ODPE dans un cadre plus large d'observatoires, dix départements ont un ODPE en cours de construction et quatre départements n'ont pas d'ODPE⁹. Si les missions des ODPE sont précisées par une loi unique, l'application de ces règles est confiée au Président du Conseil Départemental, donnant une marge de manœuvre aux collectivités. Et sur ce point, Michel Legros affirme d'ailleurs qu'« il n'existe pas une conception univoque des observatoires » (Legros, 1995, p.113).

⁹ *Rencontres des ODPE*, ONPE, décembre 2020.

A la manière de Michel Legros et à partir des échanges avec les responsables de différents ODPE ainsi que de la littérature existante, il est possible de réaliser une typologie des ODPE en place sur le territoire.

1. Typologie des observatoires départementaux de la protection de l'enfance sur le territoire national :

Dans un premier temps, il est important de préciser que dans la majorité des départements interrogés, les observatoires sont rattachés aux directions enfance famille des conseils départementaux. A minima, les ODPE en place ont fait l'objet d'un arrêté de composition pluri-institutionnelle comme demandé par la loi. C'est le cas de l'ODPE de la Manche qui s'est doté d'un arrêté de composition, repris dans l'introduction de ce mémoire, listant les partenaires concernés par la protection de l'enfance dans le département et par conséquent membres de l'observatoire.

Certains conseils départementaux ont choisi de formaliser davantage leur mise en place, par la rédaction d'une charte de fonctionnement, comme préconisait le guide d'accompagnement de la loi de 2007¹⁰. Ces chartes de fonctionnement font état de l'existence de différents niveaux de travail, différentes instances qui structurent l'ODPE. S'il est intéressant de détailler les objectifs de ces niveaux de travail, c'est plutôt à partir de l'activité des ODPE et des différences d'intégration des partenaires dans la démarche d'observation qu'il est pertinent de réaliser une typologie des différents ODPE. Ainsi, trois types d'ODPE se sont dégagés, l'ODPE « passeur », l'ODPE « centre de ressources » et l'ODPE « polyvalent » qu'il convient désormais de présenter.

a. L'ODPE « passeur » :

Le premier type d'ODPE correspond à des observatoires dont l'activité repose sur la rédaction d'un rapport faisant état des données d'activité en protection de l'enfance et sur une réunion annuelle des partenaires. Aussi, ces observatoires sont en veille le reste de l'année.

¹⁰ Guide pratique d'accompagnement de la loi du 15 mars 2007, l'observatoire départemental de la protection de l'enfance, Ministère des solidarités et de la santé, 2007.

- **Principales activités : Le recueil et la diffusion de statistiques brutes.**

En effet, c'est le recueil et l'analyse succincte des données statistiques quantitatives internes qui constitue la principale activité de l'observatoire du département. A partir du logiciel interne de la collectivité, l'ODPE est en capacité de réaliser des extractions de données pour rendre compte de taux de prise en charge, de l'évolution du nombre d'informations préoccupantes par exemple et de leur origine. Ces ODPE sont dits « passeurs » en ce qu'ils se contentent de transmettre l'information statistique aux professionnels et partenaires de la protection de l'enfance dans le but de rendre compte de l'activité en tentant d'expliquer les évolutions à partir d'hypothèses.

- **Peu de temps consacré à l'ODPE par la personne référente :**

Dans la totalité des cas, c'est le manque de temps et de moyens humains dédiés qui expliquent cette activité a minima. En effet, dans plusieurs départements, la personne chargée de l'ODPE occupe aussi des fonctions d'encadrement des services de l'aide sociale à l'enfance. De fait, la diversité de leurs missions implique un emploi du temps chargé, rythmé par exemple par la réception des informations préoccupantes et par conséquent par des situations d'urgence laissant peu de place à des missions d'analyse et d'observation, réalisées sur le moyen terme et impliquant une certaine distance par rapport à l'objet d'observation. Les référents de ce type d'observatoires, avec qui j'ai pu échanger, ne peuvent donc consacrer habituellement que peu de temps à l'observatoire et bien souvent du temps bénévole en dehors de leurs heures de travail, notamment pour préparer l'assemblée annuelle. Avec cette organisation, l'essentiel de l'activité de ces observatoires se limite à une réunion annuelle des partenaires et à la production d'indicateurs d'activité, faute de plus de temps disponible pour l'animation.

Dans cette configuration, le manque de temps consacré au travail d'animation partenariale, laisse penser que la responsabilité de l'ODPE n'appartient qu'au Département qui rend compte d'indicateurs extraits par les services statistiques de la collectivité territoriale, alors même que l'observatoire dans les textes, est construit comme une instance partenariale. On s'approche alors de ce que Michel Legros qualifie « d'observatoire alibi », en ce qu'ils « sont sommées de fournir des éléments qui permettent de démontrer qu'ils font quelque chose qui puisse être prouvé [...] et la mesure de l'impact devient un enjeu d'autant plus sensible que la portée d'une action est difficilement quantifiable » (Le Marec & Belaën, 2012, p.44). Cette conception de l'observation se détache alors des objectifs premiers de la

création des ODPE puisqu' « on ne vise pas l'optimisation de la gestion d'une sorte d'« entreprise » de production de connaissances, mais la production d'une représentation collective d'un domaine complexe » (ibid, p.44).

- **Un impact marginal sur les politiques de protection de l'enfance :**

En conséquence, si ces ODPE sont créés, leur impact sur les politiques sociales reste marginal. En effet, chefs de file de l'action sociale, les départements ne peuvent assurer leurs missions sans le soutien d'autres acteurs associatifs et institutionnels et le manque de travail commun d'observation, permettant la prise de recul et de contextualisation des indicateurs, empêche de rendre compte des réalités du territoire. D'ailleurs, selon Michel Crozier et Erhard Friedberg dans *L'acteur et le système*, une organisation ne peut être performante en elle-même et ce qui la rend performante c'est le fait que les membres de l'organisation coopèrent de manière pertinente (Crozier & Friedberg, 1977). Le manque d'animation et de travail commun régulier empêche donc le développement de l'organisation et l'atteinte de l'objectif principal de l'organisation, celui de rendre compte des réalités et des besoins du territoire départemental.

De surcroît, dans le contexte actuel de crise de la Covid-19, ce type d'observatoire « passeur » n'étant pas perçu comme une instance dont les missions sont prioritaires par ses membres, s'est vu relégué au second plan à la faveur d'urgences liées à la crise sanitaire. Bien souvent, l'assemblée annuelle a donc été annulée en 2020, les alternatives numériques demandant trop d'organisation pour ces derniers. Dans d'autres Départements, les ODPE ont eu pour rôle par exemple de relayer aux partenaires les informations relatives à la mise en place des protocoles au sein des structures d'accueil des enfants.

- ***b.L'ODPE « centre des ressources » :***

- **La recherche de sources d'informations quantitatives et qualitatives diversifiées :**

Ce type d'observatoire a pour principale caractéristique d'intégrer davantage les partenaires à la démarche d'observation. En effet, ils œuvrent au rassemblement d'informations, de sources diverses pour construire un document synthétique et éventuellement sur une thématique d'étude précise. Le partage de données, régulier, est rendu possible à l'aide d'une convention de partage de données. Il s'agit par un document, d'obtenir l'engagement de certains acteurs de la protection de l'enfance afin de mettre en

place un partage régulier de leurs données internes. Fixer les bases de ce partage de données permet d'atteindre un objectif de transversalité tout en vérifiant les données dont dispose le Département. Ce type de collaboration pérenne permet aux ODPE, par anticipation, d'éviter les situations où les chiffres ne peuvent être extraits par les partenaires ou exploités faute de temps pour la consolidation.

- **L'intégration des partenaires à la démarche d'analyse et d'observation :**

De plus, ces ODPE intègrent les partenaires à la démarche d'observation en les associant à l'analyse des données, en recueillant leurs éléments de lecture du terrain, dans le but de contextualiser les évolutions au prisme de leurs activités respectives.

Le Département de l'Isère, par exemple, réalise un rapport statistique d'activité auquel se joignent, une partie rédigée en collaboration avec la Protection Judiciaire de la Jeunesse et une autre avec l'Education Nationale.

- **Des difficultés à surmonter :**

Si la collaboration avec les partenaires est davantage développée, les ODPE « centre de ressources » peuvent cependant rencontrer des difficultés assez classiques. Puisque chacun dispose de ses propres bases de données, parfois « les territoires des différents acteurs ne coïncident pas : les uns ont une approche sectorielle par public ou problématique quand les autres ont une approche par dispositif, certains publics relèvent de la prise en charge de plusieurs acteurs sans qu'aucun soit identifié comme responsable » (Helfter, 2010, p.90). A ce propos, le Procureur de la République d'un tribunal judiciaire de la Manche m'indique : *« je n'ai pas la capacité de sortir ponctuellement, des statistiques sauf celles que j'ai décidé bien en amont. La machine n'est pas faite pour ça, le logiciel prend un ensemble de données avec une identité, un code d'infraction, un bloc d'informations qui va suivre un nombre d'étapes dans lesquelles chaque intervenant va enrichir cet ensemble de données pour arriver au casier judiciaire national mais il n'est absolument pas prévu qu'on puisse extraire quelque chose de cela ».*

En outre, ces partages de données, lorsqu'elles ne sont pas formalisées par une convention de partage, peuvent reposer sur des relations interpersonnelles. L'accès aux données est donc conditionné aux échanges informels qu'entretiennent des personnes dans le cadre de leurs missions quotidiennes de protection de l'enfance qui les amènent à collaborer. En cas de départ d'une des personnes, la continuité du partenariat s'en voit donc fragilisée.

En somme, pour ce type d'ODPE « centre de ressources », ce sont surtout les missions d'animation interactive et de recueil d'informations locales qui sont les plus mises en œuvre et « toutes ces initiatives communes ont pour but non seulement de mettre en place un recueil permanent ou régulier d'informations comparables et cohérentes mais aussi de le mettre à la disposition de plusieurs acteurs, voire de tous les acteurs concernés » (Debordeaux, 1996, p.74).

c.L'ODPE « polyvalent » :

Pour reprendre la terminologie de Michel Legros, l'ODPE polyvalent est un observatoire dont l'activité consiste à collecter des informations, réaliser des études à la demande et qui va organiser de colloques et séminaires pour assurer la diffusion des résultats et qui met en place la participation de l'ensemble des partenaires de la protection de l'enfance dans un but de travail partenarial tout au long de l'année (Legros, 1995). La création de ces observatoires fait l'objet d'un acte fondateur, de validation collective de l'orientation générale d'analyse à l'aide d'une charte de fonctionnement qui vient fixer les contours de son organisation et fonctionnement.

• Le référent ODPE comme coordinateur du partenariat et observateur de la politique enfance du Département :

Dans certains départements, un ou des chargés de missions sont consacrés exclusivement à l'animation et au pilotage de l'observatoire. En effet, le choix stratégique de penser l'ODPE, comme un outil au service de la connaissance, se concrétise par la création d'un poste, voire de plusieurs postes dédiés à l'animation de cet observatoire.

Dans le département du Finistère, une responsable ODPE travaille à temps plein sur l'ODPE avec l'aide d'une chargée d'études et de statistiques. Chaque année, le recrutement d'un ou d'une stagiaire permet de soutenir les travaux engagés. Si ces personnes sont rattachées à la direction enfance famille du conseil départemental, le fait d'être à temps plein sur l'observatoire permet de bénéficier d'une certaine distance à l'égard de l'objet d'observation tout en disposant de la connaissance de la structure et du fonctionnement du Département. Sur ce point, la responsable de l'ODPE nous dit que « *le rôle de l'animateur n'est pas simple car il faut rappeler que c'est une démarche partenariale donc pas seulement porter par le seul département, on inclut les partenaires dans les démarches mais il faut du temps pour que chacun soit acteur [...] L'ODPE ne peut pas tout tenir, en*

tant qu'animatrice on est rattachée à la collectivité mais partie prenante de la mobilisation des partenaires donc il faut trouver ce juste équilibre ».

L'ODPE du Finistère est composé de plusieurs niveaux de travail avec différentes fonctions. Ces différents niveaux de travail sont conçus dans le but de réaliser des études qualitatives, caractéristiques de cette catégorie des ODPE polyvalents.

Pour chaque projet, est constitué un comité technique à partir d'appels à contribution des partenaires. L'objectif est de composer ces comités techniques en fonction des appétences des professionnels dans le domaine proposé à l'étude, par exemple, le placement des tous petits ou la scolarité des enfants confiés. Ce comité permet à la personne chargée de l'étude de pouvoir réaliser des points d'étape dans ses travaux. Ce niveau de travail est aussi l'échelon de construction des synthèses des travaux. La responsable de l'ODPE rappelle qu'avec un tel fonctionnement d'appels à contribution, il est indispensable de poser préalablement dans une lettre de mission le détail du sujet avec les premiers axes de réflexion. De plus, il est important de préciser le temps qui sera demandé aux partenaires pour qu'ils sachent concrètement quel engagement demandera leur participation. Ce cadre permet d'assurer une participation effective de chacun des membres à la mise en place de ces comités.

Dans le Département de l'Essonne, deux chargés de mission sont également à temps plein sur l'animation de l'ODPE.

• **La prise en compte de la parole des usagers :**

Depuis le début des années 2000, et en particulier avec la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, l'importance du recueil de la parole des personnes accompagnées par les services et les lieux d'accueil n'a cessé d'être affirmée.

La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 souligne à nouveau l'importance de « faire en sorte que les enfants et anciens enfants accompagnés participent à l'ensemble des temps et des instances d'élaboration et de décision » (Ministère des solidarités et de la santé, 2019, p. 31) et indique pour ce faire, la nécessité de « rendre systématique la participation des enfants, des jeunes et des familles et des professionnels aux ODPE » (ibid, p. 31).

Dans le cadre de l'enquête réalisée en vue du bilan du fonctionnement de l'ODPE de la Manche, la question de la participation des usagers, des enfants et jeunes confiés à l'observatoire, a été posée aux partenaires. L'ensemble des enquêtés rappellent l'intérêt de

cette participation pour interroger les pratiques, savoir ce qui est ou a été bien ou mal vécu, afin d'adapter les dispositifs en remettant les enfants et jeunes au cœur des réflexions. A propos des modalités de recueil de la parole, c'est majoritairement la participation par la représentation qui est envisagée par les partenaires (46.7%). La participation des familles directement (33.3%) et des enfants suivis eux-mêmes (20%) semble plus difficile à envisager selon eux. Les acteurs de la justice émettent cependant des réserves à cette participation en raison de la complexité de leur représentation. Ils se posent la question de savoir qui serait légitime à parler au nom des enfants et des jeunes actuellement suivis. La diversité des prestations et des mesures ou encore de l'âge des enfants concernés peut aussi être une difficulté.

Le fait que l'ODPE intègre la participation des usagers, du recueil de leur parole, à son activité est aussi une des caractéristiques des ODPE polyvalents. La participation des usagers peut prendre différentes formes au sein des ODPE. Certains choisissent la représentation directement au sein des instances, sous la forme de témoignages ou de participation des Associations Départementales d'Entraide des Personnes Accueillies en Protection de l'Enfance (ADEPAPÉ)¹¹ notamment. D'autres convient les familles et enfants dans les groupes de travail et d'autres encore ont créé des instances dédiées aux jeunes afin de questionner la pertinence des dispositifs, comme l'ODPE66 par exemple.

Si en 2016, l'existence de comité des usagers était marginale (deux ODPE), les données ONPE de 2020 révèlent un intérêt croissant pour ce type d'intégration des publics puisque quinze à vingt Départements ont mis en place des instances de participation des usagers¹². L'ONPE s'y intéresse d'ailleurs en 2021 en lançant un appel à projet dans le but de pouvoir réunir les départements volontaires pour échanger sur ces mises en place et fonctionnements. Ces instances prennent la forme de groupes de discussion intégrant parents et/ou enfants et jeunes concernés par la protection de l'enfance à la manière des conseils de la vie sociale qui peuvent avoir lieu dans certains établissements et services de protection de l'enfance.

Dans la Mayenne, une chargée de mission consacre ses missions à l'ODPE et est épaulée par une stagiaire du Master 2 « enfance, jeunesse : politiques et accompagnement » de

¹¹ Selon l'article L.224-11 de CASF, « L'association départementale d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'État participe à l'effort d'insertion sociale des personnes admises ou ayant été admises dans le service de l'aide sociale à l'enfance. A cet effet, elle peut notamment leur attribuer des secours, primes diverses et prêts d'honneur. Ses ressources sont constituées par les cotisations de ses membres, les subventions du département, des communes, de l'État, les dons et legs. Le conseil d'administration comporte deux membres des conseils de famille des pupilles de l'État ».

¹² *Rencontres des ODPE*, ONPE, décembre 2020.

l'EHESP pour travailler sur la question de la participation des usagers. Il s'agit d'un engagement pris dans le cadre de la contractualisation entre l'Etat et le Département au titre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance. Cet engagement a pour objectif de permettre aux jeunes de participer aux instances et d'exercer leurs droits. La méthodologie de ce recueil de la parole se décline en deux temps, des entretiens individuels avec les jeunes qui ont accepté de participer afin de recueillir leurs attentes et les thématiques qu'ils souhaitent aborder et des temps d'échanges communs par classe d'âge et autant que possible avec une composition représentative de la diversité des prestations et mesures dont peuvent bénéficier les jeunes du département. Des échanges avec les professionnels ressort le fait que la mise en place de cette démarche demande avant tout un travail de formation des professionnels sur l'acceptation et l'intérêt de cette participation.

En outre, il est important, par ce type de consultation, d'être vigilant à ne pas accentuer les inégalités qui peuvent être liées à l'aisance orale de certains jeunes. Les jeunes qui s'expriment sont le plus souvent des jeunes préparés à participer et à prendre la parole dans les instances. L'intérêt de cette participation est avant tout de recueillir la parole d'un maximum d'enfants et jeunes concernés, par la protection de l'enfance afin d'adapter les dispositifs et apprendre de leurs expériences personnelles.

En somme, dans ce modèle d'ODPE, l'observatoire est « à la fois instrument de la pratique et représentation instrumentée de la pratique, l'observatoire concentre et reflète au sens propre comme au sens figuré non seulement les données et les savoirs construits dans un domaine précis, mais également les problématiques et les débats qui animent les disciplines sociales » (Piponnier, 2012, p.20). Ces ODPE construisent donc leurs travaux au regard de données quantitatives mais aussi et surtout à partir de collaborations étroites avec ses partenaires ou avec des Universités, en vue de rendre compte des réalités locales par le biais d'études qualitatives.

2.La gestion interne des OPDE préférée :

A l'occasion de mon travail de bilan, il m'a été demandé de réfléchir à la possibilité d'externaliser l'activité de l'ODPE à un prestataire extérieur. En effet, le conseil départemental de la Manche a fait le choix pour l'observatoire de la protection maternelle

et infantile, au moyen d'un marché public, de confier l'activité à un prestataire extérieur. Ce prestataire réalise un rapport annuel à l'aide d'indicateurs nationaux et départementaux, présentée à l'occasion d'une assemblée. J'ai alors souhaité, dans le cadre de mon travail de *benchmarking*, trouvé des ODPE qui auraient également fait ce choix de l'externalisation. Après avoir échangé avec la chargée de mission ODPE à l'ONPE, sur l'ensemble des ODPE aucun n'a fait le choix de l'externalisation. A l'occasion des échanges avec les référents ODPE et concernant le fait de confier les missions de l'observatoire à un prestataire extérieur, trois raisons majeures justifient le non recours à ce type de pratique. Tout d'abord, les enjeux de protection des données. En effet, la protection de l'enfance intéresse par définition des mineurs dont les données sont sensibles et confidentielles. De plus, la fiabilisation des données, dont disposent les services des conseils départementaux, nécessitent souvent une consolidation à l'aide d'allers-retours vers les territoires où exercent les équipes pluridisciplinaires. Cet enjeu de fiabilisation des données doit donc être pris en compte.

De plus, le champ d'action de la protection de l'enfance est technique et très dépendant du territoire. En effet, les acronymes sont nombreux et la multiplicité des acteurs, des mesures et des prestations, demande un travail d'acculturation. Enfin, le coût financier que représente une telle externalisation de l'activité est aussi un argument évoqué au cours des échanges.

En revanche, un ODPE, celui de l'Essonne a fait le choix d'externaliser certains travaux à des universitaires spécialisés, en fonction de la thématique de travail. Les enseignants-chercheurs mobilisés ne dépendent pas nécessairement d'universités du territoire de la collectivité. Sur le sujet de la prostitution des mineurs choisi comme axe de travail pour l'année 2021, c'est avec des enseignants chercheurs de l'université de Lorraine qu'est réalisé le projet. Ces chercheurs font aussi partie du comité scientifique sur cette thématique de travail.

B- Les différents fonctionnements comme reflet d'une différence d'investissement des collectivités :

La typologie présentée précédemment permet de comprendre les différentes organisations et fonctionnements des ODPE à l'œuvre dans les départements. Si la loi pose

un cadre, son application révèle l'existence de différentes interprétations du texte. Ces différences de mises en œuvre de la loi peuvent s'expliquer par un investissement différencié en fonction des axes politiques et des engagements du conseil départemental. Nous allons donc maintenant tenter d'expliquer ce que viennent traduire ces différences d'organisation et d'activité.

1.Des moyens dédiés pour un outil au service de l'optimisation de la dépense :

Comme il l'a été abordé précédemment, certains observatoires dont l'activité est déclinée sous forme d'instances et de temps de travail au cours de l'année, permettent d'approfondir des thématiques d'étude et de formuler des recommandations dans un but d'orientation des politiques publiques et d'information des acteurs concourant à la protection de l'enfance. L'observation devient donc, dans cette configuration, un outil au service de la gouvernance et traduit alors « la volonté d'optimisation de l'action publique par les responsables politico-administratif, en cherchant à limiter les dépenses tout en augmentant la performance des actions, en passant notamment par la connaissance des besoins des populations diversifiées socio-culturellement » (Chebroux, 2011, paragr. 18). L'outil d'observation qu'est l'observatoire est donc conçu comme un outil d'information afin d'orienter la prise de décision des élus et des directions en place.

Afin de remplir ce rôle d'outil au service de la gouvernance de ces ODPE, des moyens humains sont dédiés à l'animation et au travail partenarial dont le rôle est « de combiner validité et efficience de la production et de la diffusion de savoirs au service des politiques locales » (ibid, paragr. 3). Ces chargés de mission, chefs de projet ou encore responsables de l'ODPE sont majoritairement rattachés aux directions enfance famille des Départements. L'enquête 2018 relevait « qu'en moyenne 1,6 personnes sont rattachées à un ODPE pour 1 équivalent temps-plein (variant de 0 à 5 ETP) » (ONPE, 2019, p.5). En 2020, sur les 79 ODPE ayant participé à l'enquête, 87% ont au moins une personne en charge de l'observatoire. 23% ont deux personnes rattachées et 16% ont plus de trois personnes rattachées à cette mission. Pour 2020, il n'est pas précisé le temps de travail consacré par cette personne rattachée à la mission de l'observatoire. Les missions de ces professionnels consistent à recueillir des données, en collaboration avec les services statistiques du Département, à mobiliser les partenaires qu'il s'agisse de la protection judiciaire de la jeunesse, des hôpitaux comme de l'Education Nationale par exemple. Le

rattachement des référents ODPE aux directions enfance famille leur donne une posture à laquelle il convient de s'intéresser.

En effet, le fait d'être intégré aux services de l'aide sociale à l'enfance des Départements, revêt de nombreux avantages, notamment en termes d'accès aux données, d'accès au terrain et de compréhension des enjeux et objectifs des politiques conduites sur le territoire. En raison de la technicité du champ d'action de la protection de l'enfance et de la pluralité des intervenants, l'analyse conduite par les référents ODPE nécessite des compétences et connaissances spécifiques au contexte territorial. Et, les partenaires disposant chacun d'une analyse au sein de leurs secteurs d'action, un référent interne est mieux à même d'articuler la diversité des points de vue au regard de sa maîtrise de l'offre relative à la protection de l'enfance. Une animation interne facilite également le dialogue avec d'autres services du Département favorisant une meilleure connaissance du parcours de l'enfant, comme la Maison Départementale des Personnes Handicapées par exemple.

D'un autre côté, le rôle d'observateur demande une certaine neutralité, autonomie d'action, indispensable au recul que demande l'évaluation et l'observation. Comme a pu l'étudier Jean-Bernard Chebroux dans le cadre de plusieurs observatoires locaux de différentes politiques publiques, la proximité du référent de l'observatoire au sein de la collectivité et en lien direct avec les partenaires se doit donc d'être mesurée dans l'objectif de ne « pas rompre avec la distance nécessaire, justement épistémologique, pour garantir l'indépendance du travail scientifique [et cela parce que] la neutralité axiologique dans l'analyse des données nécessite une certaine autonomie fonctionnelle » (Chebroux, 2011, paragr. 30). L'autonomie fonctionnelle est entendue comme « d'un côté, une indépendance par rapport aux influences politiques et idéologiques, notamment de la hiérarchie institutionnelle ; et de l'autre côté, le déploiement d'une rigueur scientifique et technique, mais aussi d'un esprit d'ouverture lié à une extériorité du regard et de l'action sur le territoire » (ibid, paragr. 31). Par conséquent, le positionnement de la personne chargée de l'ODPE au sein de la collectivité se doit d'être réfléchi, afin de disposer de travaux et d'analyses objectives et porteuses de changement. En effet, l'une des limites du rattachement hiérarchique de l'OPDE à la direction enfance famille, est de limiter l'observateur dans l'analyse qu'il porterait à la politique départementale en ce que les axes sont donnés par l'employeur de ce même observateur.

2. Une conception de la collaboration et de l'investissement des professionnels comme ciment de l'observation en matière de protection de l'enfance :

L'ODPE, lorsqu'il mobilise les partenaires, permet les rencontres des acteurs locaux et consolide ainsi le réseau de partenaires pour travailler ensemble à l'évolution des politiques locales. L'observatoire constitue alors un espace d'information et de réflexions pluridisciplinaires et donne ainsi l'occasion aux professionnels des différents champs d'action, de se rencontrer et de pouvoir construire ensemble une collaboration utile aussi bien à l'élaboration des politiques publiques locales qu'au travail partenarial quotidien dans l'intérêt des enfants et jeunes suivis.

Par cet outil partenarial, la démarche d'intégration de l'ensemble des partenaires témoigne de la volonté du Département de leur donner un rôle à jouer, de considérer les partenaires comme acteurs indispensables à l'observation. En effet, il s'agit de mettre au travail les différents partenaires sur les réalités de terrain, sur les représentations qu'ils peuvent avoir afin de favoriser l'interconnaissance entre professionnels. Ce travail collaboratif permet également l'utilisation d'un langage commun et le décryptage des fonctions occupées par chacun.

De plus, l'investissement des différents acteurs eux-mêmes dans l'observatoire est aussi un phénomène à prendre en considération dans les dynamiques de pouvoir. Il s'agit d'un moyen pour les professionnels de porter des revendications dans le cadre d'une instance, au sein de la collectivité territoriale, et donc auprès du chef de file des politiques sociales. Sur ce point, élargir la participation à l'OPDE de différents professionnels permet de toucher à l'ensemble des sphères de l'action sociale susceptibles de concerner l'enfant et sa famille. Et c'est d'ailleurs ce que mentionne une responsable de territoire interrogée dans le cadre du bilan sur l'intérêt de cette large mobilisation : *« l'enfance n'est qu'un bout de l'accompagnement des familles, c'est une tranche de vie pour eux mais il y a aussi l'insertion, l'autonomie et il faut qu'on arrive à sortir des systèmes de silos dans lesquels on est depuis des années »*. Par leur intégration, il s'agit de placer les participants en situation de responsabilité, d'implication afin d'observer ensemble un phénomène (Mahey, 2002). Et c'est cette démarche partenariale qui participe à réfléchir et déployer des politiques transversales et adaptées aux caractéristiques des publics accompagnés.

3. La pédagogie des chiffres comme moteur de la démarche :

Une des grandes missions des référents ODPE et des personnes en charge des statistiques consiste à fiabiliser les bases de données. En interne, il s'agit de rappeler, l'intérêt de disposer de données quantitatives en nombre suffisant, afin d'observer plus finement et de permettre d'agir en cohérence avec les besoins du territoire manchois. Cette démarche nécessite un travail de sensibilisation des professionnels quant à l'intérêt de disposer d'indicateurs d'activité, mais aussi de données populationnelles traduisant précisément les besoins du territoire.

En outre, le travail partenarial, s'il permet un foisonnement de données à disposition, implique un travail d'harmonisation puisque « chacun définissant ses protocoles de recueil et de traitement des informations, le risque existe d'aller vers une multiplicité de données non comparables entre elles en l'absence de critères communs d'élaboration » (Legros, 1995, p.116). La responsable ODPE d'un observatoire interrogé mentionne au cours des échanges l'importance de la formation des professionnels afin de leur faire comprendre l'intérêt du recueil de données, de la saisie informatique, communément perçue comme une forme de contrôle, de reporting imposé. Elle mentionne l'intérêt que les professionnels « comprennent que derrière la donnée c'est la possibilité de pouvoir mener des études pour éclairer les élus dans l'intérêt des professionnels qui accompagnent les populations. On ne peut pas être sur des « on dit » ou des approximations pour faire avancer les choses ».

Et on voit ici l'importance de l'implication pédagogique d'une ou plusieurs personnes sur la sensibilisation statistique des professionnels qui peuvent être hostiles à l'utilisation de telles méthodes. C'est aussi l'occasion de les familiariser avec un langage statistique bien souvent méconnu tout en faisant comprendre aux professionnels que c'est au moyen de données objectives que pourra être défendu une demande de recrutement, le portage d'un projet.

Après avoir abordé les différents types d'ODPE mis en place sur le territoire et les caractéristiques qui les distinguent (partie 2), il s'agit maintenant de s'intéresser plus particulièrement à la situation de l'ODPE de la Manche et aux facteurs qui viennent influencer son animation sur le territoire (partie 3).

Partie 3 - Quels sont les facteurs pesant sur la forme, l'action et le déploiement de l'ODPE de la Manche ?

Dans cette dernière partie, il est question d'aborder plus particulièrement le contexte du département de la Manche. A partir de mes différentes observations et rencontres, il s'agit d'identifier les facteurs ayant un impact sur le déploiement local de la démarche d'observation sur le territoire (A) et sur son animation partenariale (B) tout en questionnant la pertinence et les limites des outils à disposition (C).

A- Une obligation légale à mettre en place :

1. Une obligation légale faiblement déployée dans les faits :

Il a fallu attendre le législateur et la loi n° 2016-297, en date du 14 mars 2016, pour que le Département de la Manche mette en place un arrêté de composition. C'est finalement le législateur qui a contraint le département à rédiger un arrêté de composition de l'ODPE dans lequel sont listés les différents partenaires. Malgré le fait que l'ODPE soit pensé par le législateur depuis 2007 comme une instance partenariale, le fait qu'aucun document cadre n'ait été rédigé avant 2016 est le premier signe du manque d'investissement dans l'ODPE, malgré l'importance des partenaires dans le fonctionnement de cette instance dite partenariale par la loi. Dès lors, l'arrêté de composition permet de mettre en lumière les partenaires composant l'observatoire. Ces derniers sont notamment émetteurs d'informations préoccupantes mais aussi des établissements médico-sociaux prenant en charge les enfants suivis ou encore des institutions représentant l'État sur le territoire¹³. L'arrêté de composition pluri-institutionnelle recense nominativement les institutions et associations membres de l'observatoire. Aussi, si l'ODPE est conçu par la loi comme une instance partenariale, en réalité, cet arrêté est utilisé dans la Manche comme une liste d'invités à convier à l'assemblée. C'est d'ailleurs le terme d'« invités » qui revient régulièrement au cours des entretiens lorsque je demande aux partenaires de quelle façon ils se sentent intégrés à l'observatoire. L'utilisation de ce terme traduit l'idée que les acteurs, partenaires du

¹³ Il s'agit sur le schéma d'acteurs joints, des encadrés bleus représentant les grandes catégories d'acteurs de la protection de l'enfance dans la Manche.

quotidien dans l'activité de l'aide sociale à l'enfance, deviennent des invités que l'on convie à une réunion préparée par la DPEEF dans le cadre de l'observatoire. Talcott Parsons, dans *The Social System* (1964) pose la question de la relation médecin/patient: comment une consultation médicale est-elle possible ? Ce qui détermine la docilité du patient, ce sont les normes qui structurent la relation médicale. Ensemble de normes comportementales rattachées à un statut, elles rendent le futur relativement prévisible, les comportements respectifs et rendent donc la relation médicale possible (Parsons, 1951). Dès lors, endossant le rôle d'« invités » ceux qui sont en réalité partenaires de la démarche d'observation, limitent leur contribution à son fonctionnement et aux réflexions qui le traversent. De la même manière que le patient, désigné comme telle dans l'étude de Parsons, endosse un comportement attendu de patient, ceux qui se voient comme invités adoptent alors les attributs d'un invité dans l'observatoire départemental de la Manche.

A propos de son activité, cette année, le contexte sanitaire a compliqué l'organisation de l'assemblée qui a tout de même pu se tenir à distance avec une présentation des chiffres de l'année 2019 écoulée et des perspectives envisagées par le Département.

Comme évoqué en introduction de ce mémoire, c'est l'assemblée animée par les cadres de la DPEEF, qui, chaque fin d'année, constitue le temps fort de l'ODPE. Depuis 2007, un rapport à partir d'indicateurs d'activité est rédigé et présenté aux partenaires. Si d'autres Départements ont fait le choix de consacrer du personnel à plein temps à l'observation sociale, ce n'est pas ce qui est à l'œuvre dans la Manche. Le faible déploiement de moyens humains au service de l'observation limite fortement l'activité de l'observatoire et par conséquent, la connaissance de l'observatoire par les acteurs du territoire. Dès lors, on constate que les partenaires ne connaissent pas les contours des missions attribuées à l'ODPE et notamment les missions qui ne sont pas mises en place dans la Manche. L'ODPE étant en veille une grande partie de l'année, la seule mission de recueil et d'analyse des données est assurée ponctuellement. A propos des missions de recueil des évaluations internes et externes, de la mission formation ou encore celle qui intéresse le suivi du schéma en place, aucune de ces trois missions n'a pu être mise en place jusqu'à ce jour dans la Manche. Ce constat traduit ainsi les effets du manque de déploiement des missions de l'ODPE et son impact sur la connaissance de l'observatoire par ses membres dans la Manche. L'organisation actuelle peut alors être rapprochée du modèle du terrain de football, métaphore théorisée par James March et Herbert Simon. Selon cette théorie les acteurs représentés par des joueurs de football, rentrent et sortent du jeu quand ils le

souhaitent sans qu'aucun poste ne soit attribué et tous jouent alors comme si l'organisation à l'œuvre avait un sens quelconque et que les processus organisationnels ont été pensés (March & Simon, 1958).

En outre, une chargée de mission ODPE s'est exprimée sur l'importance de la pédagogie et l'explication des finalités des projets et demandes adressées lorsqu'il s'agit d'entretenir des relations partenariales stables et pérennes : *« il est indispensable de poser préalablement dans une lettre de mission le détail du sujet avec les premiers axes de réflexion. De plus, il est important de préciser le temps qui sera demandé aux partenaires pour qu'ils sachent concrètement quel engagement demandera leur participation. Ce cadre permet d'assurer une participation effective de chacun des membres à la mise en place de ces comités »*.

Dans la situation de l'ODPE50, le manque d'organisation et de règles établies induit de fait l'absence de buts partagés et cohérents entre les acteurs. Dès lors la participation des acteurs se voit empêchée. Cette organisation quelque peu anarchique, résultat d'une méconnaissance des acteurs, vient alors réduire les ambitions de collaboration, de partage de données avec les partenaires, eux-mêmes ne sachant pas quel rôle ils ont, ou pourraient avoir à jouer, dans l'instance qu'est l'ODPE telle qu'elle existe aujourd'hui.

Certains partenaires clés rencontrés dans le cadre de ma mission de diagnostic et suite à l'Assemblée du 20 novembre, qualifient de « grande messe » cette rencontre annuelle et perçoivent cet évènement comme un flux massif de chiffres énoncés. Voici quelques extraits des échanges avec deux juges des enfants : *« nous ce qu'on voit de l'observatoire peut-être pour le dire un peu direct et caricatural, c'est ce rendez-vous annuel, la grande messe qui a pleins de vertus mais c'est la seule face visible de l'iceberg pour nous, à la fois pour faire un bilan de l'année, des difficultés et de l'évolution des situations, savoir si ça s'aggrave, ça s'améliore »* ; *« c'est vrai que la seule chose à laquelle on soit associé, c'est cette rencontre annuelle et on n'en perçoit rien d'autres, avec les deux phases, la phase bilan et la phase un peu perspective, prospective où chacun arrive soit avec son avis sur le bilan et/ou avec sa liste de courses »*. Une cadre de santé résume l'activité de l'ODPE comme *« un aliment de chiffres, de données, pas toujours lisibles »*.

En outre, la majorité des professionnels interrogés ne se sentent pas intégrés dans l'activité de l'observatoire alors même qu'ils le considèrent comme pouvant être un outil d'animation partenarial en protection de l'enfance. Pour certains, cette instance pourrait

avoir le rôle de cartographier l'offre de protection de l'enfance dans le département ainsi qu'un rôle de diffusion d'informations relatives à la protection de l'enfance. Cette instance est aussi pour un grand nombre de partenaires, une instance qui a pour mission de constater et d'alerter sur les questions relatives à la protection de l'enfance sur le territoire. Il s'agirait ainsi d'en faire un outil au service du développement, de la réflexion de nouvelles politiques publiques en accord avec les besoins du territoire.

2.L'année 2020 comme renouveau pour l'ODPE50 :

Dans la Manche, c'est dans le cadre d'un changement de direction de la DPEEF que le questionnement de l'ODPE s'inscrit. En effet, comme évoqué précédemment, le déploiement de l'ODPE dépend fortement de l'investissement que les Départements souhaitent y consacrer et souvent du portage par une personne à un instant T qui décide de mener une réflexion, lancer un projet. Le déploiement et l'utilisation de l'ODPE comme outil au service de la gouvernance révèle donc l'existence d'un volontarisme variable en fonction des collectivités mais aussi des directions en place (Piponnier, 2012). Sur ce point une responsable de territoire de la collectivité, interrogée mentionne : *« je pense qu'un département ne doit pas se reposer sur la dynamique d'une seule personne, pour que le projet dure dans le temps, c'est une philosophie qui doit s'instaurer et quelle que soit la personne »*.

Les missions retenues pour mon stage s'inscrivent dans une dynamique de questionnement de l'observatoire en vue d'orienter les suites à donner à cette instance à partir des constats posés. Pour rappel, ce stage s'est résumé à l'organisation de l'assemblée annuelle de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance de la Manche (ODPE) et à la réalisation d'un bilan de son organisation et de son fonctionnement. S'agissant de la mission principale de bilan de l'ODPE, il était dans ce cadre question de mener une réflexion sur son fonctionnement actuel, sur les méthodes de travail, la démarche entreprise depuis sa mise en œuvre ainsi qu'une étude d'ensemble pour mieux cerner les attentes des membres de l'observatoire dans le but de les impliquer davantage dans le développement de cet outil qui se veut partenarial. De plus, il m'a été demandé de mener un travail de comparaison sur le fonctionnement des observatoires d'autres départements, de recueillir les propos de certains acteurs pour pouvoir, in fine, formuler des préconisations.

La commande de ce rapport et la méthodologie faite d'entretiens semi-directifs et d'un questionnaire en ligne ont ainsi témoigné aux partenaires la volonté du Département

d'entendre leurs souhaits et de considérer leurs demandes dans le cadre des suites à donner à cette instance. Tout l'enjeu était donc pour moi de parvenir à traduire leurs propos afin que mon travail réflexif soit la représentation fidèle de leurs attentes. Ce travail sera prochainement présenté aux élus et aux membres de l'ODPE eux-mêmes.

Les témoignages des enquêtés et leurs réponses au questionnaire traduisent leur souhait d'être davantage intégrés à l'observatoire (77.8% des répondants). Les attentes des partenaires se résument en trois points, disposer d'un espace d'échange entre partenaires, d'un espace d'information et de réflexion concernant l'offre en protection de l'enfance ainsi que d'une instance permettant la comparaison avec les données d'autres départements et les tendances nationales. Les acteurs souhaitent que l'observatoire constitue un espace d'information et de réflexions pluridisciplinaires en priorité (100% des répondants). C'est notamment dans le but de se rencontrer, de comprendre les missions et rôles de chacun à un échelon de discussion différents des situations du quotidien et dans le but de connaître le réseau d'acteurs qui gravitent autour des enfants accompagnés que les professionnels souhaitent participer. Les idées de penser le déploiement de l'ODPE de manière transversale semble envisageable pour certains comme en témoignent cet extrait d'entretien avec une cadre en charge de la thématique enfance du Département : *« je ne vois pas un petit groupe ou des petits groupes sur les territoires, je vois une politique départementale, un ou deux colloques organisés à l'échelle de la collectivité qui réunirait ce jour-là, l'ensemble des acteurs qui peuvent être concernés pour faire cette photographie commune en rappelant qu'on veut que l'observatoire soit quelque chose construit par tous dans la mesure où la loi l'impose au Département mais aussi parce que c'est à la base un outil sociologique et démographique d'un département »*.

D'un autre côté, transparaît dans certains entretiens, une sorte d'autocensure. L'ambition de participer au déploiement de l'observatoire se voit réduite par l'anticipation de difficultés de moyens, de temps qu'une telle collaboration et construction de l'observatoire pourrait demander. Un magistrat du parquet interrogé indique sur ce point : *« pourquoi ne pas être partenaire dans quelque chose mais faut pas oublier qu'on est plusieurs. Je n'ai pas l'argent, je n'ai que des idées »*.

Afin de rendre durable la démarche partenariale voulue par la loi, le Département et ses partenaires doivent construire leur collaboration à l'aide d'une architecture claire, portée

par le Département. Dès lors, la collaboration des acteurs ne peut exister sans établir des relations interinstitutionnelles fondées par un cadre législatif et conventionnel, à l'aide d'instances permettant à chacun d'occuper une place et de partager son avis dans le but d'ajuster les politiques publiques.

Une autre évolution de l'année 2020 a été le recrutement d'une chargée de projet qualité au sein de la collectivité. C'est notamment à l'occasion de l'assemblée annuelle que j'ai pu découvrir une partie de ses missions. Son intervention a permis un focus statistique sur la Covid-19 et son impact sur les services et établissements concourant à la protection de l'enfance durant la période du premier confinement. L'arrivée de cette personne et la création de ce poste attestent de la volonté du Département de réaliser un travail de diagnostic et d'introspection des actions menées. Il s'agit pour elle, notamment dans le cadre des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), conclus avec les partenaires, de réfléchir à ce qui peut être mis en place, mais avant tout de quelle manière le faire et avec quels moyens. Son arrivée dans les services participe ainsi à l'animation partenariale et vient alors dynamiser les relations et la collaboration du Département avec ses partenaires.

B- L'activité de l'ODPE à l'épreuve des logiques professionnelles : un défaut d'incarnation.

Après seulement quelques semaines au sein de la collectivité, j'ai pu constater l'importance que revêtent les positions et les relations aussi bien personnelles que professionnelles entre les différents acteurs, au sein de l'ODPE. Dans le cadre des entretiens semi-directifs menés, j'ai pu rencontrer des magistrats mais aussi des membres dirigeants de plusieurs établissements médico-sociaux ou encore d'instances représentant l'Etat sur le territoire. A cette occasion j'ai pu constater l'existence de tensions et leurs conséquences sur l'activité d'observation. Autant d'éléments qui traduisent la considération de l'observatoire par ses partenaires et la manière dont ils envisagent son activité.

1. Un défaut d'incarnation de l'observatoire expliqué par son positionnement dans l'institution :

La dynamique partenariale à l'œuvre dans les départements est un facteur important dont il faut tenir compte dans l'analyse de l'activité d'un service et son bon fonctionnement dépend d'un côté « du type d'organisation mis en œuvre par les conseils généraux [aujourd'hui conseils départementaux] (plus ou moins « déconcentré »), mais aussi et surtout de l'ancienneté et de la qualité des relations que ceux-ci entretiennent avec leurs différents partenaires en matière de protection de l'enfance, de l'intensité du turnover parmi les professionnels, etc. » (Derville, 2010, p.124). En l'espèce, le partenariat avec certains acteurs dans le cadre de l'ODPE, se voit compromis en raison de désaccords sur l'activité quotidienne de l'ASE. Les relations qu'entretiennent les professionnels de l'ASE avec leurs partenaires, facteur externe à l'ODPE, résonnent sur l'ensemble des missions de la collectivité territoriale, dont l'OPDE. Et cette interdépendance s'explique par la place occupée par le Département, en tant que chef de file disposant d'une identité institutionnelle de gestionnaire et de financeur de l'activité d'aide sociale à l'enfance. L'ODPE se trouve, en effet, assimilé à une caisse de résonance, cahier des doléances vis à vis de l'ASE par ses partenaires. Ils se saisissent donc de l'observatoire davantage comme d'un lieu de critique du fonctionnement de l'ASE que comme d'un lieu de réflexion sur le fonctionnement, de l'organisation de la protection de l'enfance dans la collectivité.

De fait, ma position de stagiaire au sein de la DPEEF et sous la tutelle de la référente ODPE, qui est aussi la responsable de la CRIP, me rattachait à la collectivité mais aussi et surtout aux missions poursuivies par la CRIP. Ce rattachement a pu rendre difficile l'identification de mes fonctions et vient donc expliquer, plus généralement les difficultés d'identification des fonctions de l'observatoire et de leur spécificité. Pour rappel, le Département de la Manche étant une petite collectivité territoriale, la personne en charge de l'animation de l'ODPE, ma tutrice de stage, référente ODPE du département est aussi la responsable de la CRIP, la référente des accouchements sous le secret et occupe des missions relatives à la révision du statut de l'enfant confié et aux mineurs non accompagnés. On voit donc ici toute la complexité induite par les différentes missions que la référente ODPE revêt au sein de la collectivité, entraînant de fait une confusion et un

défaut d'incarnation de l'observatoire. Comme évoqué précédemment, si le fait d'évoluer au sein de la collectivité revêt divers avantages en termes de lecture de la politique départementale, notamment l'indépendance par rapport aux influences politiques et idéologiques (Chebroux, 2011), cette confusion des fonctions peut aussi être questionnée par les partenaires, du point de vue de l'autonomie dont doit faire preuve l'observateur.

En outre, à plusieurs reprises, les enquêtés m'ont demandé ce que sont les missions déterminées par la loi. On voit bien une fois de plus que l'ODPE constitue une instance portée par le seul Département, les partenaires ne connaissant pas les contours des missions qui lui sont conférées par la loi, conjointement avec les partenaires du territoire.

Le défaut d'identification de l'ODPE et de ses missions s'explique également par la difficulté qu'ont les partenaires à lire l'organisation interne du Département. En effet, une cadre de santé interrogée me parle « *de valse des organigrammes* » qui vient imager la difficulté de compréhension de l'organisation par les acteurs. Elle dit à ce propos : « *tous nos partenaires, encore plus l'ASE subissent de tels bouleversements en interne qu'on n'arrive plus à suivre, on ne sait plus qui est qui, qui fait quoi. Il y a une telle multitude de remaniements, de sigles qui changent et d'acronymes en tout genre, ça nous perd* ».

Ces éléments viennent alors illustrer le fait que « le rapport d'interdépendance entre inter-compréhension des acteurs et leur coopération potentielle ou effective, est apparu comme une condition essentielle du succès de la démarche [de construction de l'observatoire] » (Chebroux, 2011, paragr. 40).

2. Une instance détournée par les partenaires :

Pour illustrer l'impact des relations qu'entretiennent les agents et acteurs concourant à la protection de l'enfance et leur impact sur l'activité, l'entretien à propos de l'ODPE avec un magistrat s'est avéré être pour ce dernier l'opportunité de faire connaître son mécontentement concernant le fonctionnement de la CRIP. C'est à ce stade que j'ai commencé à saisir les enjeux de pouvoirs et contre-pouvoirs dans les groupes sociaux.

En effet, la réorganisation de la CRIP en 2016 suscite des désaccords en particulier relativement à la modification du fonctionnement du circuit des informations

préoccupantes. Ses demandes étant restées sans réponse effective depuis la dernière assemblée en 2019, ma venue en qualité de stagiaire a été perçue comme un affront. Cet acteur a alors saisi l'occasion de ma présence pour rappeler ses oppositions, contournant par-là, le sujet initial de l'entretien. Cette situation se rapproche de l'analyse que font Michel Crozier et Erhard Friedberg, des relations d'acteurs en tant que relation de pouvoir à travers lesquelles les travailleurs négocient leur coopération (Crozier & Friedberg, 1977). Aussi, ce partenaire ne comprenait pas pourquoi le département s'interroge sur le fonctionnement de l'ODPE alors même que de nombreuses réclamations ne sont pas entendues à son sens concernant l'activité de l'ASE dans son ensemble. On voit alors ici la tendance à reléguer l'observation dans une logique secondaire après des missions qui paraissent pour les acteurs prioritaires du fait de leur urgence. Ce même acteur soulignait la perte de confiance envers la DPEEF et on comprend ici que la collaboration avec la justice, dans le cadre de l'observatoire s'en voit limitée.

Au cours des entretiens, les enquêtés sont assez critiques sur l'assemblée et notamment sur son format. Le format de rassemblement organisé sous forme de conférence unique ne convient pas à tous les enquêtés, en ce qu'il ne semble pas favoriser l'expression. Une cadre d'un établissement de pédopsychiatrie évoque d'ailleurs ne pas se sentir légitime à prendre la parole dans cette configuration. De plus, certains partenaires ne souhaitent plus participer à l'assemblée annuelle, qu'ils perçoivent comme une tribune où chacun « *déballe sa liste de courses* ». L'assemblée annuelle devient alors un espace de revendication, par manque d'autres rencontres pour exprimer d'éventuels dysfonctionnements et faute de conception de l'observation comme outil « permettant de répondre aux besoins de connaissance exprimés selon un mécanisme de demande-fourniture d'informations institué avec les acteurs » en dehors de l'assemblée elle-même (Chebroux, 2011, paragr. 35).

Si Max Weber dit que le fonctionnaire, l'agent est celui qui respecte la règle peu importe le but et sans détail de l'objectif poursuivi par la règle (Weber, 1921), en réalité ce qu'on constate en l'espèce avec les revendications formulées par les partenaires, c'est que l'acteur dans l'organisation peut adopter différentes attitudes à l'égard des règles. A ce propos, Robert Merton dans « *Bureaucratic structure and Personality* » (1940), propose une typologie dans laquelle les comportements individuels se caractérisent par rapport aux buts et moyens de l'organisation. Tout d'abord, Robert Merton fait référence à un type de

comportement standard, celui du « conformiste » qui respecte les buts et les moyens de l'organisation. Ensuite, il parle des « innovateurs », qui acceptent les objectifs mais pas les moyens. Ces individus utilisent des moyens de l'organisation et les détournent tout en acceptant le principe général de cette dernière. Les « ritualistes » sont des individus qui respectent les règles sans comprendre les buts, les « ermites » sont eux, ceux qui n'acceptent ni les buts, ni les normes de l'organisation mais ne cherchent pas à les changer. Enfin, les « rebelles » sont ceux qui n'acceptent ni les buts, ni les normes mais qui cherchent à les changer par leurs actions et revendications (Merton, 1940). On peut alors analyser le comportement de certains acteurs de protection de l'enfance dans le cadre de l'ODPE50 comme se rapprochant de la catégorie des agents « rebelles » qui n'acceptent ni les buts, ni les normes mais qui cherchent par leurs revendications auprès du Département, à les changer en exprimant leurs désaccords.

En somme, incarner l'ODPE, c'est lui permettre d'être identifié et c'est notamment pour cette raison que dans d'autres départements, ces fonctions sont remplies par une personne à temps plein. Pour développer l'ODPE il est donc nécessaire de disposer d'un interlocuteur autonome qui vienne traduire les intérêts de chacun, organiser les propos pour compléter l'analyse de certains acteurs par les idées d'autres acteurs et cela parce que selon Herbert Simon (1947), le savoir de tout individu est par nature incomplet et fragmenté. En effet, l'information dont disposent les acteurs est incomplète et triée par le milieu, l'environnement, dans lequel l'information n'est pas optimale en raison d'une fenêtre de vue précise. L'intérêt de l'incarnation et du temps de travail consacré à l'activité d'observation permet donc la large promotion de son activité et de son rôle à jouer en termes de construction des politiques publiques et évolution des pratiques.

En termes de compétences professionnelles, l'enjeu est alors de parvenir à recruter une personne qui doit à la fois avoir des compétences statistiques et qui connaît le champ d'action de la protection de l'enfance sur le terrain ainsi que des enjeux complexes qui régissent ce champ d'action. Cet équilibre est alors rempli dans certaines collectivités, par deux agents, l'un ayant des compétences statistiques et l'autre des compétences sur le volet protection de l'enfance.

C- L'ODPE à l'épreuve des outils à disposition :

1. Les outils à disposition de l'ODPE et leurs limites :

Le service statistique de l'aide sociale à l'enfance est dans la Manche composé d'une unique personne. Ses missions consistent à extraire à l'aide d'un logiciel statistique et suite à la détermination de critères divers, des données issues du logiciel IODAS. IODAS est un ensemble d'outils numériques, organisant et gardant en mémoire des informations ayant vocation à suivre et piloter toute action de nature sociale, à destination d'individus, de groupes ou de familles, selon des règles de confidentialité établies. Ce logiciel, est utilisé par les professionnels exerçant au sein des centres médico-sociaux, auprès des enfants et de leurs familles comme par les agents de la collectivité qui exerce à la maison des solidarités de la Manche, au sein des services administratifs de l'aide sociale à l'enfance. Les principales informations de suivi des familles et des enfants sont alors répertoriées sous ce logiciel en supplément des dossiers papiers.

Pour exemple, une information préoccupante réceptionnée par la CRIP et considérée comme une situation de mise en danger de l'enfant, est saisie par une gestionnaire administrative qui travaille au sein du service du suivi et de l'évaluation des situations individuelles de l'ASE. Cette saisie est ensuite consultable par les professionnels de terrain qui vont pouvoir évaluer la situation et renseigner sur le logiciel les suites données à l'IP. Cet exemple n'est qu'une illustration parmi d'autres de l'utilisation du logiciel par les professionnels, tout au long du suivi et de l'accompagnement de l'enfant et de sa famille.

Ce foisonnement d'informations permet de disposer de données quantitatives grâce au calcul numérique du nombre d'IP reçues par exemple mais également de données plus qualitatives concernant notamment la personne à l'origine de l'IP ainsi que les problématiques constatées par les travailleurs sociaux lors de l'évaluation de la situation de l'enfant au sein de sa famille. En 2019, pour 1461 situations, les problématiques principales ont été identifiées et saisies suite à l'évaluation de l'information préoccupante. A partir des chiffres de l'année 2019, j'ai pu constater que parmi 1 461 situations, la principale difficulté saisie consistait en un climat de violence pour 22 % des situations (30 % en 2018), un conflit de couple pour 26 % des situations (28 % en 2018), un manque de soutien social pour 17 % des situations (18 % en 2018) et la présence de conduites addictives dans

9 % des situations évaluées (12 % en 2018). Le recensement de ces problématiques permet d'avoir un regard sur les principales difficultés rencontrées par les familles et contribue à la compréhension du contexte de vie dans lequel évolue l'enfant concerné par l'IP, mais aussi de tous les enfants vivant au domicile. Ainsi, ces données renseignant sur l'existence de violences dans le cadre familial participent à informer les professionnels et incitent alors à dépasser le cloisonnement des approches en vue de mettre en place des actions de prévention, des réponses globales et adaptées à l'accompagnement de ces familles (Conseil supérieur du travail social, 2013). L'impact de ces actions pourra alors être mesuré à l'aide des statistiques extraites l'année suivante.

Pour avoir travaillé avec la personne chargée des statistiques tout au long de mon stage, j'ai rapidement compris qu'une grande partie de son travail consistait à fiabiliser les données par des allers-retours réguliers auprès des CMS où sont créés et conservés les dossiers des enfants suivis. Ce travail de fiabilisation vient pallier les incohérences de saisie qui peuvent fausser les statistiques. La qualité des données repose donc en grande partie sur les premiers maillons de la chaîne de saisie informatique et ces incohérences peuvent résulter à la fois de l'erreur humaine comme d'un problème de choix au moment de la saisie.

Ainsi, s'agissant des mesures d'Assistance Éducative en Milieu Ouvert (AEMO), celles-ci sont dispensées par un prestataire extérieur financé par dotation globale par la collectivité. Ce dernier transmet chaque année son tableau de bord au service statistique. Suite à la réception de ce tableau de bord, l'assistante statistique doit recenser et vérifier individuellement chaque mesure. Son travail est la plupart du temps consacré à vérifier les données afin de ne pas laisser passer de doublons par exemple. Si des vérifications sont nécessaires à la réception de données par un prestataire à qui est déléguée une activité c'est également le cas pour les données saisies en territoire par les assistantes médico-sociales. Pour les Aides Éducatives à Domicile (AED) par exemple, beaucoup d'éléments sont manquants chaque année. Aussi le fait que la collectivité gère elle-même un service donné ne signifie pas systématiquement que les informations sont plus fiables. En effet, l'assistante statistique m'explique que « *dans la mesure où c'est le Département qui propose la prestation, décide de la mettre en place, la met en place, la termine ou la renouvelle, les informations sont moins délimitées qu'un jugement qui a une date d'effet par exemple* ». De fait, les informations sont moins rigoureusement et régulièrement renseignées.

Le fait de pouvoir disposer de toutes ces données repose principalement sur le précieux travail des assistantes médico-sociales qui, en territoire, renseignent un panel d'informations indispensables sur les enfants et leurs familles. Et, « L'introduction des technologies de l'information dans les organisations a induit des bouleversements en termes de pratiques professionnelles, de comportements, de relations interpersonnelles et a modifié la structure et le fonctionnement des organisations comme des sociétés » (de Sède-Marceau & Moine, 2012, p.64). Ainsi, il est important de considérer que l'appropriation du domaine d'action comme de l'outil informatique se doit de faire partie intégrante des formations dispensées aux professionnels.

En outre, il est important de noter que le champ de l'aide sociale à l'enfance est un champ technique. En effet, dans la mesure où un enfant peut passer par divers dispositifs, à différents moments de sa vie, le recensement administratif de ces parcours demande une connaissance des dispositifs et de l'articulation entre ce qui relève du judiciaire et de l'administratif. A cela viennent s'ajouter de nombreux acronymes, dont foisonnent les domaines d'action sociale et qui peuvent rendre difficile la compréhension de l'articulation des différentes prestations et mesures qu'il est possible de mettre en place pour protéger un enfant et aider ses parents.

Ainsi, comme évoqué précédemment dans ce mémoire, on perçoit ici l'importance que revêt la pédagogie sur l'intérêt de la saisie informatique auprès des agents qui la réalisent. Cette pédagogie a pour finalité d'améliorer la qualité des données en vue de connaître les publics et leurs caractéristiques. Afin de pallier ces incohérences et informations manquantes, un travail de sensibilisation régulier constitue un levier important. Il s'agit par là de faire comprendre aux professionnels la finalité de la démarche pour qu'ils saisissent l'enjeu de leurs tâches quotidiennes. C'est aussi l'occasion de déconstruire les appréhensions fondées sur l'existence d'un contrôle de l'activité que constitueraient les saisies informatiques.

2. Les outils à disposition de l'ODPE de la Manche pour faire état de l'activité et des besoins en protection de l'enfance sur le territoire :

L'observation de l'enfance en danger dans la Manche s'effectue à ce jour à partir des sources de données départementales, internes au service de l'ASE ainsi que de

quelques sources de données nationales rendues accessibles par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) notamment.

Dans le cadre de la préparation de l'assemblée générale de l'ODPE, une demande de la direction cette année était de calquer la présentation sur les indicateurs utilisés par l'Observatoire National de Protection de l'Enfance (ONPE). Cette demande avait pour objectif de pouvoir effectuer des comparaisons avec le niveau national. Il s'agissait par exemple de pouvoir comparer le nombre d'enfants ayant fait l'objet d'une première mesure dans un cadre judiciaire. Recueillir ces données a supposé d'en faire la demande aux deux tribunaux du département. Dès lors l'exploitation de plusieurs types de données, dont ne disposent pas le service statistique du département, est conditionnée par les réponses plus ou moins effectives des partenaires, facteur externe au fonctionnement de l'ODPE.

Comme j'ai pu l'évoquer précédemment, je me suis à ce stade rendue compte que le partage de données et la qualité des relations partenariales ont un rôle à jouer pour disposer d'une lecture précise de l'offre en matière de protection de l'enfance et des problématiques rencontrées sur le territoire. Ces chiffres n'ont finalement pas pu apparaître dans les supports de l'ODPE50 en 2020 puisqu'un seul des deux tribunaux judiciaires nous a transmis son rapport d'activité, l'autre évoquant que ces données n'ont pas vocation à être partagées. Même chose concernant l'indicateur sur le nombre d'infanticides, chiffres dont seul le ministère public dispose et qui n'ont pas pu être transmis. Si l'obtention de ces chiffres dépend de la capacité des partenaires à les fournir, l'ODPE doit aussi anticiper ses demandes en les formulant dans un délai raisonnable tout en expliquant leur finalité. C'est d'ailleurs ce qu'exprime la directrice d'un foyer d'accueil à propos des demandes formulées par le Département : « *On est parfois le dernier maillon de la chaîne et on ne connaît pas toujours quels sont les enjeux de la demande. On n'est jamais contre le fait de renvoyer des éléments mais c'est vrai qu'on comprend que plus tard à quoi ça servait* ». On voit une nouvelle fois l'importance que revêt la pédagogie des chiffres tant pour les agents de la collectivité que pour les partenaires dans un but de collaboration et de compréhension des missions de chacun.

De plus, les partenaires, à propos des données présentées, regrettent de ne pas avoir accès à des indicateurs davantage qualitatifs. Leur demande est alors de parvenir à dépasser la seule exploitation quantitative d'indicateurs d'activité et de s'intéresser également à des

données populationnelles donnant à voir les caractéristiques des enfants et jeunes majeurs suivis. Cette contextualisation passe par le recueil des observations des partenaires et plus particulièrement des professionnels de terrain pour mieux connaître et caractériser les problématiques de la population. Ces derniers représentent des ressources à mobiliser aussi bien du point de vue de la collecte des données chiffrées qu'en terme d'analyse. Chaque acteur est détenteur d'un savoir dans son champ d'action et l'observatoire doit alors réaliser un travail de traduction des intérêts et connaissances de chacun. Il est aussi important de pouvoir mobiliser des données sociodémographiques plus larges que les indicateurs d'activité de la protection de l'enfance comme des données démographiques (tranches d'âge, structures familiales), des données sociales et socio-économiques (revenu moyen, part des couples avec enfants vivant sous le seuil de pauvreté, bénéficiaires des minima sociaux...).

Dès lors, pour se faire, les partenaires doivent comprendre qu'ils ont un rôle à jouer dans la construction de cette démarche d'observation quantitative comme qualitative puisqu'ils sont les principaux détenteurs des informations. D'ailleurs, le degré de participation de chaque partenaire peut être ajusté en fonction des volontés et des capacités de chacun à la manière d'autres ODPE : des acteurs qui participent au pilotage et à l'animation de l'ODPE, des acteurs qui partagent leurs données quantitatives et qualitatives, des acteurs qui participent à l'analyse des données et par l'apport d'éléments de contextualisation dans le cadre d'ateliers thématiques ou de conférences, des acteurs qui résument et proposent des pistes d'évolution, d'amélioration sur les suites à donner après restitution des travaux dans le cadre des comités techniques, des acteurs qui bénéficient des études et font évoluer leurs pratiques professionnels de terrain au regard des constats et des actions mises en place. En effet, comme évoqué précédemment, d'autres ODPE notamment les ODPE qualifiés précédemment de « polyvalents », réalisent des études qualitatives et font appel à des partenariats avec des universités ou recrutent des doctorants dans le cadre de bourse cifre¹⁴ par exemple.

Au-delà des partenaires de la protection de l'enfance spécifiquement, une professionnelle exprime la nécessité d'élargir le champ d'observation au champ d'action sociale dans son ensemble tant les problématiques rencontrées par les familles de manière plus globale retentissent directement sur la situation de l'enfant : *« je rajouterai que j'ai connu un*

¹⁴ Convention industrielle de formation par la recherche.

observatoire départemental beaucoup plus large que celui de notre Département puisqu'en associant tous les partenaires mais aussi des organismes comme l'INSEE¹⁵, l'URIOPSS¹⁶, l'UNIOPSS¹⁷, la photographie finale est d'autant plus riche puisqu'elle permet une lecture croisée des caractéristiques des familles ».

Sur ce point, le logiciel IODAS recense à la fois les dossiers de protection de l'enfance mais aussi ceux qui intéressent les personnes suivies dans le cadre de la Maison Départementale de l'Autonomie (MDA) ou encore de la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH). IODAS constitue alors une source d'observation considérable que le Département a déjà à disposition et participe de fait, à poursuivre l'amélioration de la connaissance des publics accompagnés pour répondre au mieux à leurs besoins.

¹⁵ Institut national de la statistique et des études économiques.

¹⁶ Union régionale inter fédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux : participe à l'analyse régionale des informations issues du terrain en vue de dépasser les approches départementales.

¹⁷ Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux : L'Uniopss analyse les informations issues du terrain ainsi que l'actualité politique et réglementaire, pour identifier les enjeux du secteur et les actions à mener. Pour l'Uniopss, il est essentiel de penser la solidarité de manière globale, en dépassant les approches strictement sectorielles.

Conclusion

En réponse à des dysfonctionnements en partie expliqués par la méconnaissance des publics accompagnés, les observatoires s'imposent à la fin des années 1970 comme réponse au besoin de compréhension de phénomènes sociaux. Dans le champ de la protection de l'enfance, c'est suite à la décentralisation de l'activité que le manque de visibilité des politiques de protection de l'enfance se fait ressentir et vient porter préjudice aux enfants et familles accompagnés. La démarche d'observation sociale est alors initiée au niveau départemental à partir de 2007.

Si le recueil statistique est pour certains perçu comme chronophage, identifier les grandes caractéristiques et besoins des familles apparaît indispensable à la bonne lecture des situations multiples auxquelles sont confrontés les professionnels du médico-social. Cette approche statistique répond alors à l'objectif d'adaptation des politiques publiques en direction de l'enfance en danger du département mais n'est pas envisagée et soutenue par les collectivités territoriales avec les mêmes engagements.

Les différences d'organisation et de fonctionnement des observatoires départementaux de la protection de l'enfance viennent révéler différents degrés d'investissement des collectivités et notamment le rapport des élus, des services des Départements comme des partenaires sur le territoire, à la démarche d'observation. La construction, la mise en œuvre et l'animation des observatoires sociaux apparaissent comme des tâches complexes. Tout l'enjeu est alors de permettre à l'ensemble des acteurs de s'approprier et de participer à l'outil qu'est l'ODPE.

Comme on l'a vu plus spécifiquement pour l'ODPE50, le développement et le fonctionnement d'un ODPE reposent avant tout sur une volonté politique mais aussi sur la consolidation et l'animation de relations partenariales stables. Ainsi, le Département, communément désigné comme collectivité cheffe de file de l'action sociale et *a fortiori* de la protection de l'enfance, exerce ses compétences en la matière avec l'appui de multiples partenaires sur le territoire. L'activité d'observation de la protection de l'enfance menée par les ODPE ne fait pas défaut à ce constat et vient même le renforcer. Ses divers partenaires sont les premiers détenteurs des différentes informations dont l'ODPE a la charge de recueillir, traduire et transmettre comme données utiles aux acteurs de la

protection de l'enfance dans le département. Dans cet objectif et à plus long terme, seule une incarnation pérenne de l'instance, notamment dans son rapport à ses partenaires, permettant son identification, rend possible le déploiement de véritables outils de connaissance partagée et d'aide à la décision.

Enfin, si asseoir la démarche d'observation sociale semble indispensable à la construction de politiques publiques locales adaptées aux besoins des publics, les liens avec l'observation nationale assurée notamment par l'ONPE sont aussi à développer. En effet, porter et soutenir un projet d'observation locale revêt dans le même temps, d'importants enjeux pour le niveau national, et cela parce que de la qualité des travaux d'observation locale, dépendent la fiabilité et de la richesse des données nationales.

Bibliographie

OUVRAGES et CHAPITRES

Alter, N. (2012). *Chapitre 5—La sociologie des organisations et la question du pouvoir*, Paris, Presses Universitaires de France.

Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Le seuil.

March, J., & Simon, H. (1958). *Les organisations*, New York, Wiley.

Parsons, T. (1951). *The social system*. New York, Free Press.

Simon, H. (1947). *administrative behavior : A study of decision making*, New York, Macmillan Co.

Weber, M. (1921). *Économie et société*, Neuvied, Hermann Luchterhand.

ARTICLES SCIENTIFIQUES

Castel, C. (1996). A propos du statut scientifique de la recherche sociale. *Vie sociale*, n° 2-3/1996, 51-55.

Chebroux, J.-B. (2011). Les observatoires locaux : Quelle méthodologie pour les conduire ? *Socio-logos . Revue de l'association française de sociologie*, 6, Article 6.

Debordeaux, D. (1996). L'observation sociale au service de l'action. *Revue des politiques sociales et familiales*, 46(1), 73-84.

De Sède-Marceau, M.-H., & Moine, A. (2012). Les observatoires territoriaux. Une représentation collective du territoire. *Communication & langages*, 171, 55-65.

Epper, R. M. (1999). Applying Benchmarking To Higher Education : Some Lessons From Experience. *Change: The Magazine of Higher Learning*, 31(6), 24-31.

Frechon, I., Guyavarch, E., & Halifax, J. (2009). État des lieux de l'enfance en danger, sources et données disponibles en France. *Santé, Société et Solidarité*, 8(1), 39-47.

Helfter, C. (2010). La construction des politiques d'action sociale au sein des départements. *Informations sociales*, n° 162(6), 86-91.

Le Marec, J., & Belaën, F. (2012). La création d'un observatoire : Que s'agit-il de représenter ? *Communication & langages*, 171, 29-45.

Maestracci, N. (2009). *Les enjeux actuels de l'observation sociale*. 2.

Mahey, P. (2002). Observer, et après ? Observer tout seul ne sert à rien ! *Territoires*, 433. Disponible sur : <http://www.arpenteurs.fr/Documents/observer.htm>

Marquet, L. (2009). Exploitation de données administratives locales : Une démarche empirique visant à connaître les enfants et leurs parcours en protection de l'enfance. *Santé, Société et Solidarité*, 8(1), 145-149.

Merton, R. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 560-568.

Peretz, H. (2004). Introduction. *Repères*, 3-10.

Piponnier, A. (2012). Les observatoires et l'observation. *Communication & langages*, 171, 19-28.

Saussey, M. (2017). Les défis méthodologiques de l'observation sociale. *Multitudes*, n° 67(2), 204-210.

Séraphin, G. (2014). L'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) : 10 ans au service de la protection de l'enfance. *Journal du droit des jeunes*, N° 331(1), 18-22.

Terrier, E., Halifax, J. (2017). Approche territoriale de la protection de l'enfance. *Le Sociographe*, N° Hors série 10(5), 61-82.

RAPPORTS

Ministère de la santé et des solidarités. (2007). *Guide pratique protection de l'enfance*.

Ministère des solidarités et de la santé. (2019). *Stratégie nationale de prévention et protection de l'enfance 2019-2022*.

ONPE. (2021). *État des lieux de la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance en France en 2020*.

Romeo, C. (2001). *L'évolution des relations parents-enfants-professionnels dans le cadre de la protection de l'enfance*.

Liste des annexes

- Annexe n°1 : Arrêté de composition pluri-institutionnelle de l'ODPE50
- Annexe n°2 : Schéma du réseau d'acteurs dans lequel s'inscrit l'ODPE50
- Annexe n°3 : Liste des institutions et associations rencontrées dans le cadre de l'enquête en vue du bilan de l'organisation et du fonctionnement de l'ODPE50
- Annexe n°4 : Liste des ODPE interrogés dans le cadre du travail de *Benchmarking*
- Annexe n°5 : Guide d'entretien utilisé dans le cadre de l'enquête en vue du bilan de l'organisation et du fonctionnement de l'ODPE50
- Annexe n°6 : Questionnaire en ligne envoyé à l'ensemble des partenaires de l'ODPE50
- Annexe n°7 : Résultats du questionnaire en ligne

Annexe n°1 : Arrêté de composition pluri-institutionnelle de l'ODPE50



Département de la Manche

Direction de la petite enfance, de l'enfance et de la famille

N° 2017- 327

Arrêté relatif à la composition de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance, prévue à l'article L.226-3-1 du code de l'action sociale et des familles

Le président du conseil départemental,

Vu la loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant ;

Vu le décret n°2016-1285 du 29 septembre 2016, relatif à la composition pluri-institutionnelle de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance ;

Vu l'article L.226-3-1 du code de l'action sociale et des familles ;

Arrête

L'observatoire départemental de la protection de l'enfance de la Manche est composé comme suit à compter du 1^{er} juin 2017.

1°) De représentants de l'Etat dans le département :

- le préfet ou son représentant ;
- le directeur de la direction des services départementaux de l'éducation nationale, ou son représentant ;
- le directeur départemental de la direction départementale cohésion sociale ou son représentant ;
- le directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse ou son représentant ;
- le directeur départemental de la sécurité publique ou son représentant ;
- le commandant de groupement de gendarmerie ou son représentant ;
- le directeur interdépartemental de la police aux frontières ;

2°) De représentants du conseil départemental :

- le président du conseil départemental représenté par le vice-président en charge des solidarités
- le conseiller départemental en charge de l'enfance et de la famille ;
- le directeur général adjoint en charge de la cohésion sociale et des territoires ;
- le directeur de la petite enfance, de l'enfance et de la famille ;
- le directeur de projets et des territoires de solidarité ;
- le directeur de l'insertion ;

POUR NOUS ÉCRIRE

Conseil départemental de la Manche
50050 SAINT-LÔ CEDEX - T. 02 33 055 550

manche.fr

- le directeur des établissements sociaux et médico-sociaux ;
- le médecin départemental de protection maternelle et infantile ;
- le responsable du service de l'aide sociale à l'enfance ;

3°) Du directeur de l'agence régionale de la santé ou son représentant

4°) Des magistrats du siège, dont des juges des enfants, désignés par chaque président de tribunal de grande instance :

- le président du tribunal de grande instance de Coutances ;
- le président du tribunal de grande instance de Cherbourg ;
- le juge des enfants, désigné par le président du tribunal de grande instance de Cherbourg ;
- le juge des enfants, désigné par le président du tribunal de grande instance de Coutances ;
- le magistrat du siège, désigné par le président du tribunal de grande instance de Cherbourg ;
- le magistrat du siège, désigné par le président du tribunal de grande instance de Coutances ;

5°) D'un magistrat du parquet désigné par chaque procureur de la République :

- le procureur de la République ou substitut du procureur de Coutances ;
- le procureur de la République ou substitut du procureur de Cherbourg ;

6°) Du directeur de la caisse d'allocations familiales ou son représentant ;

7°) Du directeur de la maison départementale des personnes handicapées ou son représentant ;

8°) De représentants de l'ordre des avocats spécialement formé pour représenter les enfants, désigné par le bâtonnier :

- le représentant de l'ordre des avocats de Coutances ;
- le représentant de l'ordre des avocats de Cherbourg ;

9°) de représentants d'associations concourant à la protection de l'enfance, notamment des gestionnaires d'établissements et services :

- le président du centre départemental de l'enfance – CDE ou son représentant ;
- le président de l'association départementale pour la sauvegarde de l'enfant à l'adulte de la Manche – ADSEAM ou son représentant ;
- le président de l'association d'aide aux adultes et aux jeunes en difficultés – AAJD ou son représentant ;
- le président de l'association la protection des enfants et adolescents en milieu innovant et solidaire – PREAMIS ou son représentant ;
- le président de l'association Femmes-Maison parentale ou son représentant ;
- le président de l'association barentonnaise pour l'insertion sociale des personnes handicapées – ABISH - ou son représentant ;
- le président de l'association d'aide à domicile Manche - ADESSA ou son représentant ;
- le président de l'association d'aide à domicile Manche – ADMR ou son représentant ;
- le président de l'association aide familiale populaire - AAFP ou son représentant ;
- le président de l'AGAPEI – institut médico-éducatif Vallon ou son représentant ;

10°) De représentants de l'union départementale des associations familiales prévues à l'article L.211-2, de l'association départementale d'entraide mentionnée à l'article L.224-11 et le cas échéant, d'autres associations représentant des enfants, adolescents et familles bénéficiant ou ayant bénéficié d'intervention au titre de la protection de l'enfance, des associations de défense des droits des enfants :

- le président de l'union départementale des associations familiales de la Manche ;
- l'administrateur de la maison des adolescents ou son représentant ;
- le président de l'association « sortir du silence » ou son représentant ;
- le président de l'association d'aide aux victimes, de contrôle judiciaire socio-éducatif, d'enquête de personnalité et de médiation pénale - ACJM ou son représentant ;
- le président de l'association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance de la Manche – ADEPAPE ou son représentant ;

11°) De représentants du conseil de l'ordre des médecins, des professionnelles exerçant notamment dans les champs de la pédiatrie, de la pédopsychiatrie et, le cas échéant de la médecin légal :

- le président du conseil de l'ordre des médecins ou son représentant ;
- le directeur de l'hôpital mémorial de Saint-Lô ou son représentant ;
- le directeur du centre hospitalier de l'estran de Pontorson ou son représentant ;
- le directeur du centre hospitalier public du Cotentin ou son représentant ;
- le directeur du centre hospitalier Avranches-Granville ou son représentant ;
- le directeur de la fondation du Bon-Sauveur de la Manche ou son représentant ;
- le directeur du centre médico-psycho-pédagogique – centre d'action médico-sociale précoce de Saint-Lô ou son représentant ;
- le directeur du centre médico-psycho-pédagogique – centre d'action médico-sociale précoce de Coutances ou son représentant ;
- le directeur du centre médico-psycho-pédagogique – centre d'action médico-sociale précoce de Cherbourg en Cotentin ou son représentant ;
- le directeur du centre médico-psycho-pédagogique d'Avranches ou son représentant ;
- le responsable de l'unité médico-judiciaire de Saint-Lô ou son représentant ;
- le responsable de l'unité médico-judiciaire de Cherbourg ou son représentant ;

12°) De représentants d'organismes et d'université délivrant des formations continues dans le domaine de la protection de l'enfance :

- le directeur général de l'institut régional du travail social de Normandie ou son représentant ;

13°) De personnes qualifiés :

- le directeur de la caisse d'assurance maladie de la Manche ou son représentant ou son représentant ;
- le président de la mutualité sociale agricole des côtes normandes ou son représentant ;
- le président de l'association des parents d'élèves de l'enseignement public ou son représentant ;
- les représentants des défenseurs des enfants ou son représentant ;
- le directeur diocésain de l'enseignement catholique ou son représentant ;
- le président de l'association de parents d'élèves de Normandie ou son représentant ;
- le présidente de la fédération des conseils de parents d'élèves ou son représentant ;
- le président de la fédération des parents d'élèves de l'enseignement public – PEEP ou son représentant ;
- le président de la fédération de maisons familiales rurales ou son représentant ;
- le président des centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active – CEMEA ou son représentant ;

- le président de l'association des Francas de la Manche ou son représentant ;
- le président de l'union départementale des centres communaux et intercommunaux ou son représentant
- le président de l'association des maires de la Manche ou son représentant ;
- le présidente de la mission locale du Cotentin ou son représentant ;
- le président de la mission locale du Cotentin ou son représentant ;
- le président de la mission locale de Saint-Lô ou son représentant ;
- le président de la mission locale d'Avranches ou son représentant ;
- le président de la mission locale du bassin du granvillais ou son représentant ;
- le maire d'Avranches, gestionnaire du foyer des jeunes travailleurs ou son représentant ;
- le président du foyer des jeunes travailleurs de Cherbourg ou son représentant ;
- le président du CCAS de Coutances, gestionnaire du foyer des jeunes travailleurs de Coutances ou son représentant ;
- le président de Saint-Lô agglomération, gestionnaire du foyer des jeunes travailleurs de Saint-Lô ou son représentant ;
- le maire de Granville, gestionnaire du foyer des jeunes travailleurs de Granville ou son représentant ;

Le président du conseil départemental arrête la liste des membres de l'observatoire.

Le directeur général des services du Département est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Fait à Saint-Lô, le 19 juin 2017

Le président du conseil départemental



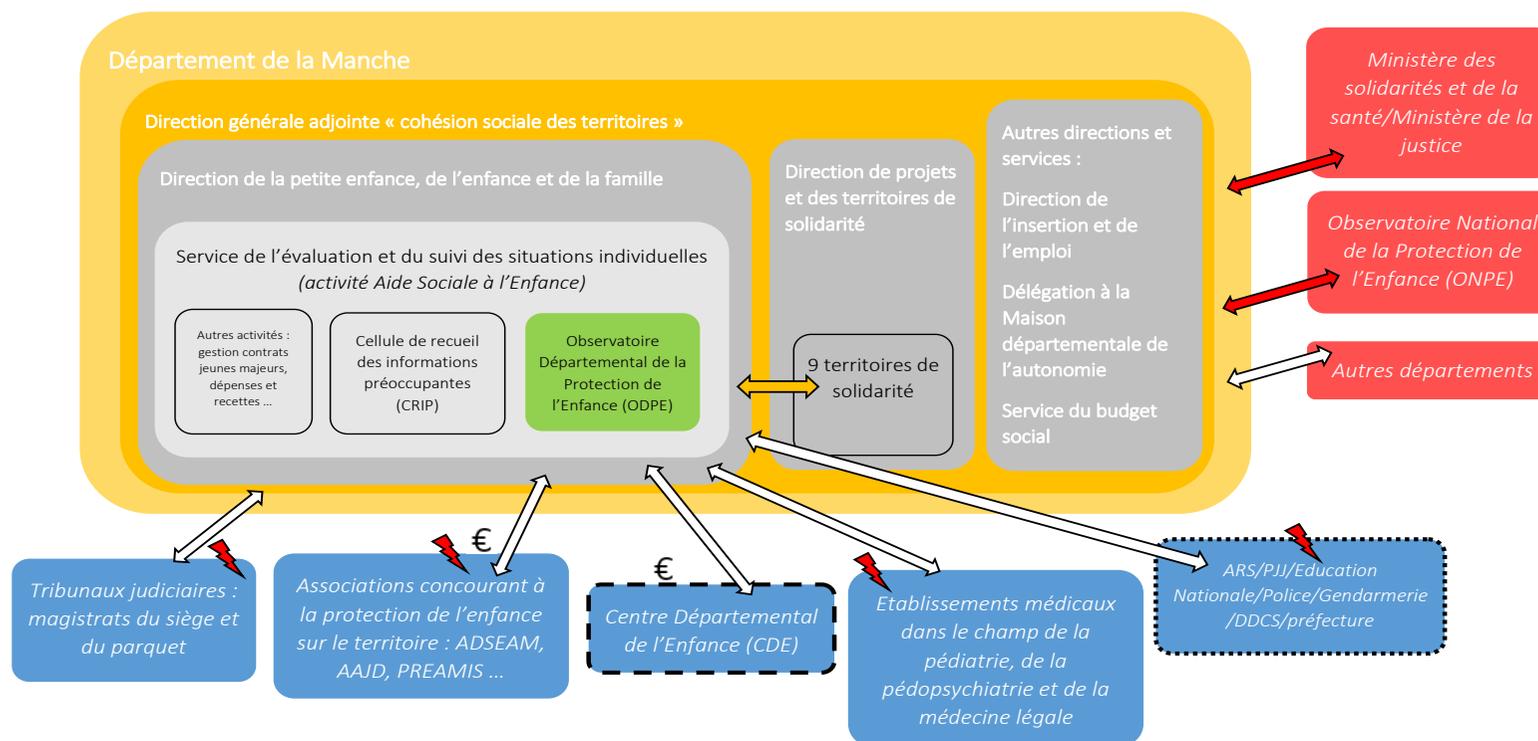
Transmis à la préfecture

le

Reçu à la préfecture

le

Annexe n°2 : Schéma du réseau d'acteurs dans lequel s'inscrit l'ODPE50



Glossaire :

ARS : Agence Régionale de Santé.

PJJ : Protection Judiciaire de la Jeunesse.

DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale.

Territoires de solidarités : Ces territoires correspondent à un découpage géographique. Au sein de ces territoires, des équipes pluridisciplinaires de professionnels accueillent, informent, orientent et accompagnent les personnes et les familles dans la construction de leur projet de vie. Ces équipes travaillent au plus près des habitants, dans les centres médico-sociaux (CMS) et jouent un rôle d'accueil et d'accompagnement essentiel pour les citoyens.

Légende :



Directions et services internes au Département de la Manche (hiérarchie représentée par l'imbrication des formes rectangulaires).



Instance où se situe ma mission de stage.



Partenaires clés mentionnés dans l'arrêté de composition de l'ODPE Manche, présents sur le territoire du département.



Partenaires nationaux, non représentés sur le territoire de la Manche.



Etablissement public doté de la personnalité morale, chargé de l'accueil, de l'accompagnement et du soutien des jeunes confiés par le Service de l'Aide Sociale à l'Enfance, et de leurs parents.



Représentants de l'Etat sur le territoire du département.



Relations partenariales dans l'intérêt et le suivi des enfants et familles accompagnés.



Relation interne de transmission réciproque directe des informations préoccupantes et du suivi des prestations et mesures en place.



Relations occasionnelles de remontées de données statistiques.



Potentiels rapports de force avec l'ASE dans son ensemble.



Financement des établissements habilités par le Département.

Annexe n°3 : Liste des institutions et associations rencontrées dans le cadre de l'enquête en vue du bilan de l'organisation et du fonctionnement de l'ODPE50

Association / Institution	Représenté par
Parquet du tribunal judiciaire de Cherbourg	Magistrat du parquet
Parquet du tribunal judiciaire de Coutances	Magistrat du parquet en charge des mineurs
Tribunal judiciaire de Coutances	2 juges des enfants
Centre Départemental de l'Enfance	Directrice du CDE
Fédération des Conseils de Parents d'Élèves	Présidente FCPE Manche
Conseil départemental de la Manche	-2 responsables de territoires en charge de la thématique enfance -Elue en charge de l'enfance
Centre Médico-Psychologique pour Enfants et Adolescents - Fondation Bon Sauveur	Cadre de santé

Annexe n°4 : Liste des ODPE interrogés dans le cadre du travail de *Benchmarking*

- ODPE Finistère
- ODPE Mayenne
- ODPE Essonne
- ODPE Territoire de Belfort
- ODPE Isère
- ODPE Calvados
- ODPE Seine-Maritime
- ODPE Orne

Annexe n°5 : Guide d'entretien utilisé dans le cadre de l'enquête en vue du bilan de l'organisation et du fonctionnement de l'ODPE50

Guide d'entretien – Partenaires

Intro et contexte :

Présentation du travail de diagnostic (demande d'enregistrement)

Présentation de la personne interrogée (et de la structure)

De manière générale, quelles sont les grandes fonctions de l'observatoire selon vous ?

Participation :

Vous sentez-vous intégré dans l'activité de l'observatoire ?

Quelle autre forme pourrait prendre votre implication dans l'ODPE ? Quel type de contribution votre institution, pourrait-elle apporter à l'observatoire à travers votre expérience terrain ?

Comment l'ODPE peut-il soutenir/donner un éclairage sur votre activité ?

Quels outils l'observatoire pourrait-il mettre en œuvre pour soutenir votre activité ?

La stratégie nationale de prévention et protection de l'enfance rappelle l'importance de la loi de 2002 relative à la participation des enfants et anciens enfants accompagnés dans les instances d'élaboration et de décision :

Pensez-vous que le public, les personnes accompagnées pourraient avoir un rôle à jouer au sein de l'observatoire : si oui, sous quelle forme ? Quel apport cela pourrait représenter ?

Prenez-vous déjà part à des instances réflexives portant sur l'activité/des thématiques de protection de l'enfance ? Utilisez-vous de tels réseaux d'échange/source d'information ?

Pratiques professionnelles :

Transmettez-vous des données au Département sur l'activité de votre institution ?

Transmettez-vous des données à d'autres autorités (ministère...) sur l'activité de votre institution ? Par quels canaux et dans quel cadre ces remontées s'effectuent-elles ?

Avez-vous un temps réflexif sur les chiffres de l'année au sein de l'institution ?

Assemblée annuelle :

Qu'attendez-vous de l'assemblée annuelle ayant lieu chaque année ?

La fréquence de cette assemblée vous convient-elle ?

Avez-vous participé à la dernière assemblée le 20 Novembre 2020, (sinon, à d'autres avant 2020) qu'avez-vous apprécié ? Qu'est-ce que vous n'avez pas apprécié au contraire ?

Contenu documents présentés/diffusés :

Quelles sont vos attentes concernant les productions de l'observatoire ?

Quelles autres données aimeriez-vous voir apparaître dans les documents de l'observatoire ?

Quel autre format pourrait vous intéresser ?

Rappel de la mission de recueils des demandes de formation des professionnels

Volet formation :

Comment sont traitées les demandes de formation des équipes en matière de protection de l'enfance au sein de votre structure/institution ?

Est-ce que ces demandes de formations sont transmises au Département ?

Autres :

Les données issues de l'observation sociale influencent-elles vos pratiques de terrain ? Si oui, pouvez-vous donner un exemple, si non pourquoi ?

Qu'est-ce qui selon vous pourrait améliorer les connaissances en protection de l'enfance et nous permettre collectivement d'adapter davantage nos interventions auprès des familles et pour les familles ?

Annexe n°6 : Questionnaire en ligne envoyé à l'ensemble des partenaires de l'ODPE50

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a confié au président du conseil départemental, la mission de créer et d'animer un observatoire départemental en y associant les acteurs locaux. Le Département souhaite recueillir les besoins et les attentes de ses partenaires.

Ce questionnaire d'une durée d'environ 10 à 15 minutes est anonyme. Afin d'avoir une bonne visibilité de l'avis des partenaires, nous espérons pouvoir recueillir un exemplaire par établissement. Je vous remercie de votre participation.

Amandine LEFEVRE

Stagiaire de l'ODPE50 - Etudiante du Master 2 "enfance jeunesse : politiques et accompagnement" à l'EHESP.

1-Quel est le domaine d'activité principal de votre établissement / institution ?

- santé
- médico-social
- justice
- éducation nationale
- représentation des usagers
- autre domaine

2-Quelles sont vos principales attentes concernant l'ODPE50 ? (numéroté selon l'ordre d'importance)

- un espace d'échange entre partenaires
- un espace d'information et de réflexion concernant l'offre en protection de l'enfance
- une instance permettant la comparaison avec les données d'autres départements et les tendances nationales
- autre

3-Souhaitez-vous que votre établissement /institution soit davantage intégré dans l'ODPE50 ?

- oui
- non

si oui, quelle forme pourrait prendre la contribution de votre institution/établissement dans l'ODPE50 ?

- production et partage de données statistiques
- analyse et apport d'éléments de contextualisation avant la diffusion des données
- discussion et réflexion sur les suites à donner après la diffusion des données

si non, pourquoi ?

4-Quelle autre forme de partenariat dans le cadre de l'ODPE50, pourrait intéresser votre établissement/institution ? (numéroter selon l'ordre de préférence)

- organisation de conférences thématiques
- mise en place de groupes de travail collaboratifs
- développement d'un réseau de formations / plateforme des formations
- autre

5-Pensez-vous pertinent d'associer les publics accompagnés dans le cadre de la protection de l'enfance (enfants, familles...) aux travaux de l'ODPE50 ?

- oui
- non

si oui, quelle forme serait la plus adaptée selon vous ?

- associer les publics par la représentation (exemple : associations, anciens enfants placés, conseils de la vie sociale...)
- faire participer directement les familles (exemple : comité des usagers)
- faire participer les enfants actuellement suivis (exemple : conseil de la vie sociale au sein des structures)
- autre

si non, pourquoi ?

- aucun intérêt d'intégrer les publics dans ce cadre
- complexité de la représentation : qui serait légitime pour parler au nom des enfants ?
- autre

6- Une des obligations légales de l'ODPE selon l'article L. 226-3-1 du CASF est « d'être informé de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance ».

Cette mission a notamment pour objectif d'apprécier la qualité et la pertinence des réponses en protection de l'enfance. Ces éléments ont vocation à nourrir les réflexions et l'élaboration de la politique publique de protection de l'enfance en identifiant les forces et marges de progrès.

Trouvez-vous cette mission utile ?

- oui
 non

si oui, pourquoi ?

si non, pourquoi ?

7- Une autre mission confiée par la loi à l'ODPE est de « réaliser un bilan annuel des formations continues délivrées dans le département en application de l'article L.524-1 du code de l'éducation, qui est rendu public, et d'élaborer un programme pluriannuel des besoins en formation de tous les professionnels concourant dans le département à la protection de l'enfance ».

Votre établissement serait-il intéressé par le développement d'un tel programme ?

- oui
 non

si oui, pourquoi ?

si non, pourquoi ?

8-Quels supports vous sembleraient utiles à développer, pour favoriser le partage d'informations et/ou de formations dans la Manche ? (numéroter selon l'ordre de préférence)

- des guides thématiques réguliers (newsletter de l'ODPE)
- des projets et initiatives des partenaires
- des colloques thématiques avec intervention de différents professionnels
- autre

9-Souhaiteriez-vous que l'ODPE diffuse un document papier ou numérique sur ses travaux ?

- oui
- non

si oui, quel serait son format ? (numéroter selon l'ordre de préférence)

- rapport complet des données annuelles brutes
- format type newsletter
- rapport(s) portant sur un thème précis
- autre

si non, pourquoi ?

**10- Quel type de données éclaireraient davantage votre activité ?
(3 choix possibles, numérotés selon l'ordre d'importance)**

- des données concernant les problématiques et les profils des enfants concernés
- des données relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la prévention et protection de l'enfance (délai de mise en place, capacité des dispositifs, durée moyenne d'accompagnement...)
- une cartographie actualisée de l'offre et des prestataires de protection de l'enfance sur le territoire et des données par zone géographique
- des données concernant l'action sociale de manière générale
- autre

11- Comment, selon vous, pourrait-on améliorer la diffusion des connaissances auprès des professionnels en matière de protection de l'enfance ? (numérotés selon l'ordre d'importance)

- rappeler l'importance et les outils disponibles dans le champ de la prévention
- organiser des rencontres entre partenaires (nombre restreint de personnes)
- organiser des conférences pour donner un socle commun de connaissances
- autre

12- Avez-vous d'autres observations ou suggestions dans le cadre de cette réflexion sur le fonctionnement de l'ODPE50 ?

Annexe n°7 : Résultats du questionnaire en ligne

1-Quel est le domaine d'activité principal de votre établissement / institution ?

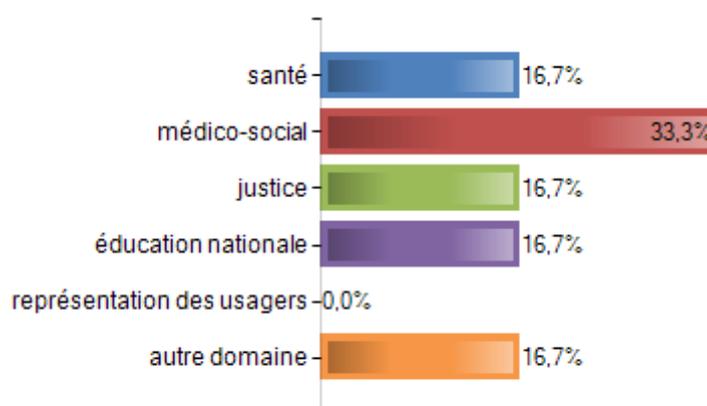
	Effectifs	% Obs.
santé	3	16,7%
médico-social	6	33,3%
justice	3	16,7%
éducation nationale	3	16,7%
représentation des usagers	0	0%
autre domaine	3	16,7%
Total	18	100%

Réponses effectives : 18

Non-réponse(s) : 0

Taux de réponse : 100%

Modalités les plus citées : médico-social; santé; justice; ...



2-Quelles sont vos principales attentes concernant l'ODPE50 ? (numéroter selon l'ordre d'importance)

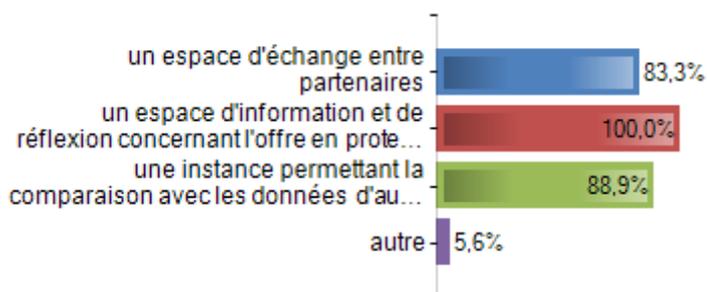
	Importance	Effectifs	% Obs.
un espace d'échange entre partenaires	2,72	15	83,3%
un espace d'information et de réflexion concernant l'offre en protection de l'enfance	3,5	18	100%
une instance permettant la comparaison avec les données d'autres départements et les tendances nationales	1,94	16	88,9%
autre	0,22	1	5,6%
Total		18	

L'importance est calculée comme le rang moyen auquel la modalité a été citée.

14

Réponses effectives : 18
Taux de réponse : 100%

Non-réponse(s) : 0
Modalité la plus citée : un espace d'information et de réflexion concernant l'offre en protection de l'enfance

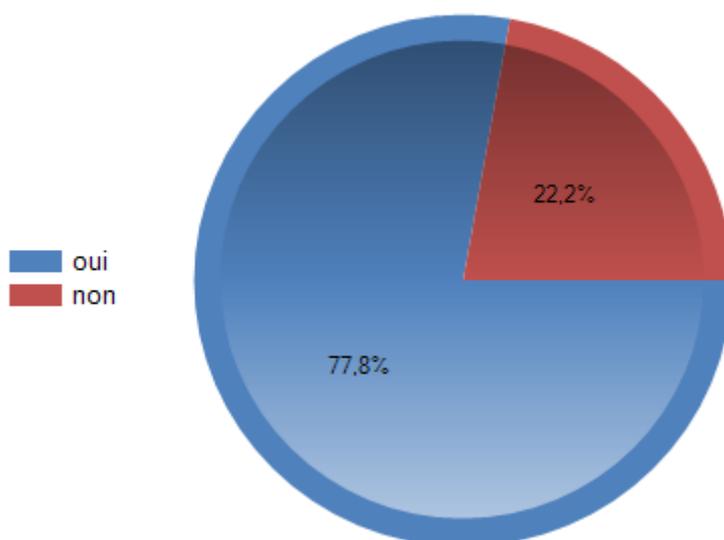


3-Souhaitez-vous que votre établissement /institution soit davantage intégré dans l'ODPE50 ?

	Effectifs	% Obs.
oui	14	77,8%
non	4	22,2%
Total	18	100%

Réponses effectives : 18
Taux de réponse : 100%

Non-réponse(s) : 0
Modalité la plus citée : oui



si oui, quelle forme pourrait prendre la contribution de votre institution/établissement dans l'ODPE50 ?

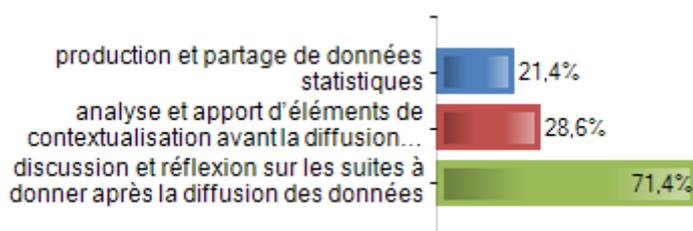
	Effectifs	% Obs.
production et partage de données statistiques	3	21,4%
analyse et apport d'éléments de contextualisation avant la diffusion des données	4	28,6%
discussion et réflexion sur les suites à donner après la diffusion des données	10	71,4%
Total	14	

Réponses effectives : 14

Non-réponse(s) : 0

Taux de réponse : 100%

Modalité la plus citée : discussion et réflexion sur les suites à donner après la diffusion des données



4-Quelle autre forme de partenariat dans le cadre de l'ODPE50, pourrait intéresser votre établissement/institution ? (numéroter selon l'ordre de préférence)

	Importance	Effectifs	% Obs.
organisation de conférences thématiques	2,94	16	88,9%
mise en place de groupes de travail collaboratifs	1,72	10	55,6%
développement d'un réseau de formations	2,56	15	83,3%
plateforme des formations			
autre	0,28	2	11,1%
Total		18	

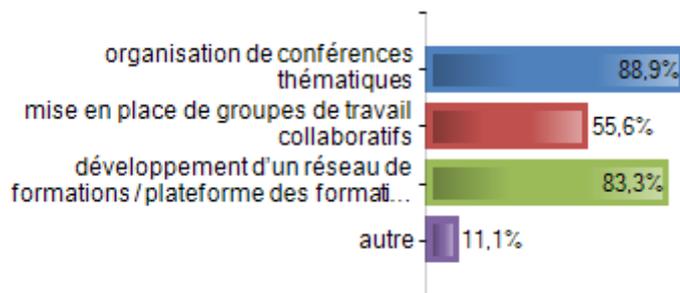
L'importance est calculée comme le rang moyen auquel la modalité a été citée.

Réponses effectives : 18

Non-réponse(s) : 0

Taux de réponse : 100%

Modalité la plus citée : organisation de conférences thématiques



5-Pensez-vous pertinent d'associer les publics accompagnés dans le cadre de la protection de l'enfance (enfants, familles...) aux travaux de l'ODPE50 ?

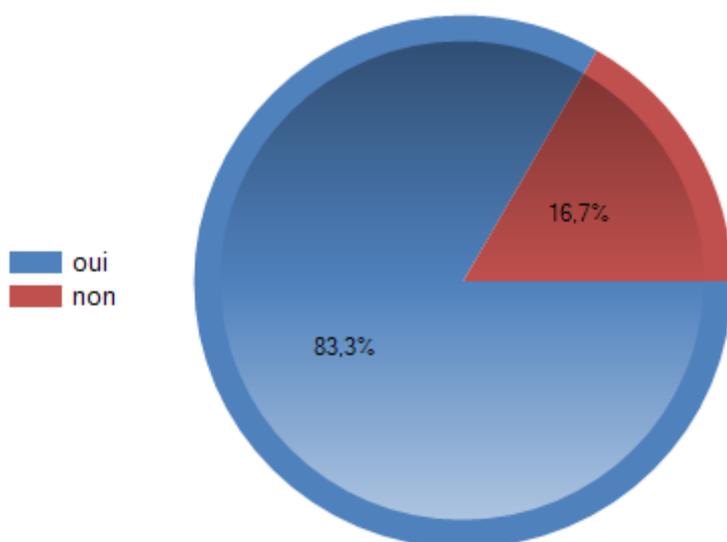
	Effectifs	% Obs.
oui	15	83,3%
non	3	16,7%
Total	18	100%

Réponses effectives : 18

Non-réponse(s) : 0

Taux de réponse : 100%

Modalité la plus citée : oui



si oui, quelle forme serait la plus adaptée selon vous ?

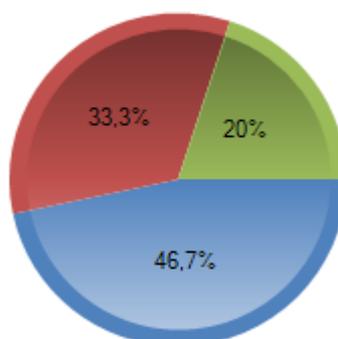
	Effectifs	% Obs.
associer les publics par la représentation (exemple : associations, anciens enfants placés, conseils de la vie sociale...)	7	46,7%
faire participer directement les familles (exemple : comité des usagers)	5	33,3%
faire participer les enfants actuellement suivis (exemple : conseil de la vie sociale au sein des structures)	3	20%
autre	0	0%
Total	15	100%

Réponses effectives : 15

Taux de réponse : 100%

Non-réponse(s) : 0

Modalité la plus citée : associer les publics par la représentation (exemple : associations, anciens enfants placés, conseils de la vie sociale...)

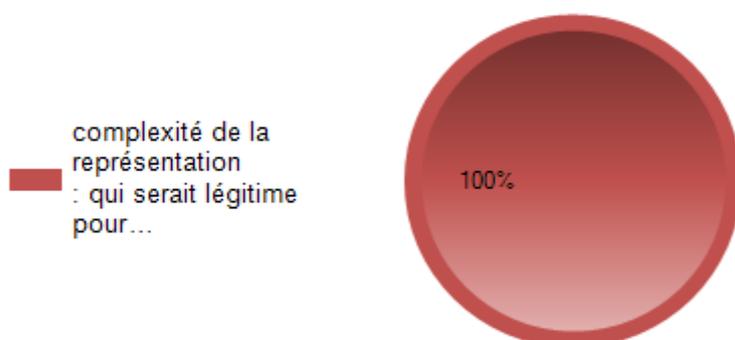


si non, pourquoi ?

	Effectifs	% Obs.
aucun intérêt d'intégrer les publics dans ce cadre	0	0%
complexité de la représentation : qui serait légitime pour parler au nom des enfants ?	3	100%
autre	0	0%
Total	3	100%

Réponses effectives : 3
Taux de réponse : 100%

Non-réponse(s) : 0
Modalité la plus citée : complexité de la représentation : qui serait légitime pour parler au nom des enfants ?

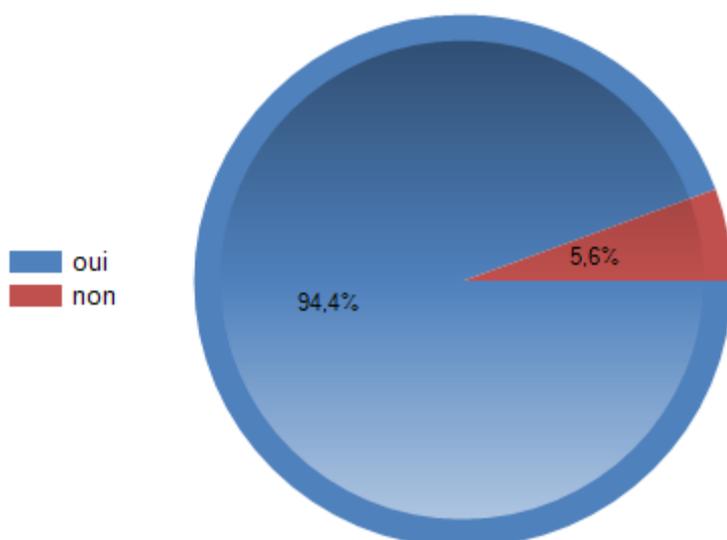


6-Une des obligations légales de l'ODPE selon l'article L. 226-3-1 du CASF est « d'être informé de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance ». Cette mission a notamment pour objectif d'apprécier la qualité et la pertinence des réponses en protection de l'enfance. Ces éléments ont vocation à nourrir les réflexions et l'élaboration de la politique publique de protection de l'enfance en identifiant les forces et marges de progrès. Trouvez-vous cette mission utile ?

	Effectifs	% Obs.
oui	17	94,4%
non	1	5,6%
Total	18	100%

Réponses effectives : 18
Taux de réponse : 100%

Non-réponse(s) : 0
Modalité la plus citée : oui



7- Une autre mission confiée par la loi à l'ODPE est de « réaliser un bilan annuel des formations continues délivrées dans le département en application de l'article L.524-1 du code de l'éducation, qui est rendu public, et d'élaborer un programme pluriannuel des besoins en formation de tous les professionnels concourant dans le département à la protection de l'enfance ». Votre établissement serait-il intéressé par le développement d'un tel programme ?

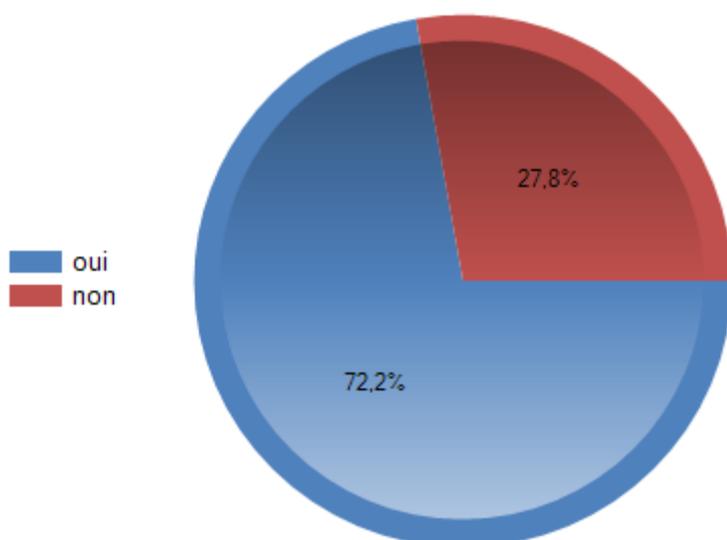
	Effectifs	% Obs.
oui	13	72,2%
non	5	27,8%
Total	18	100%

Réponses effectives : 18

Non-réponse(s) : 0

Taux de réponse : 100%

Modalité la plus citée : oui



8-Quels supports vous sembleraient utiles à développer, pour favoriser le partage d'informations et/ou de formations dans la Manche ? (numéroter selon l'ordre de préférence)

	Importance	Effectifs	% Obs.
des guides thématiques réguliers (newsletter de l'ODPE)	2,72	16	88,9%
des projets et initiatives des partenaires	2,28	15	83,3%
des colloques thématiques avec intervention de différents professionnels	3,22	17	94,4%
autre	0,06	1	5,6%
Total		18	

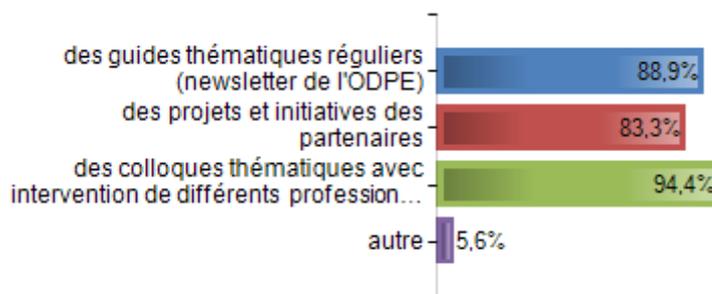
L'importance est calculée comme le rang moyen auquel la modalité a été citée.

Réponses effectives : 18

Non-réponse(s) : 0

Taux de réponse : 100%

Modalité la plus citée : des colloques thématiques avec intervention de différents professionnels



9-Souhaitez-vous que l'ODPE diffuse un document papier ou numérique sur ses travaux ?

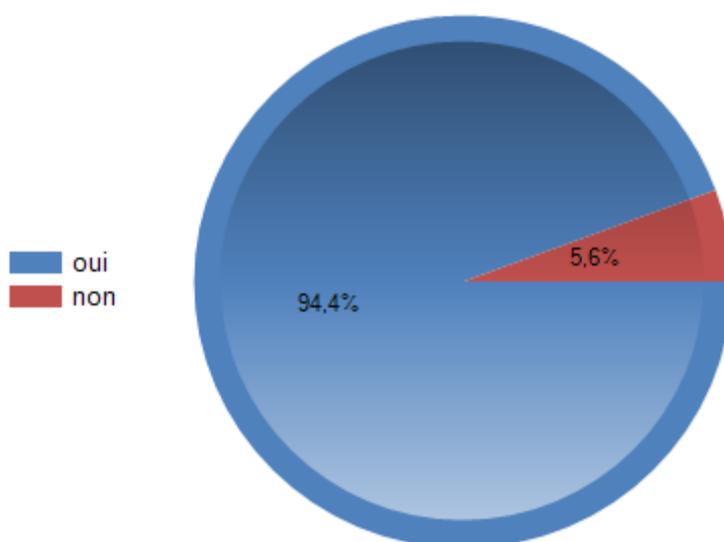
	Effectifs	% Obs.
oui	17	94,4%
non	1	5,6%
Total	18	100%

Réponses effectives : 18

Non-réponse(s) : 0

Taux de réponse : 100%

Modalité la plus citée : oui



si oui, quel serait son format ? (numéroter selon l'ordre de préférence)

	Importance	Effectifs	% Obs.
rapport complet des données annuelles brutes	1,53	10	58,8%
format type newsletter	2,88	14	82,4%
rapport(s) portant sur un thème précis	2,94	15	88,2%
autre	0,18	2	11,8%
Total		17	

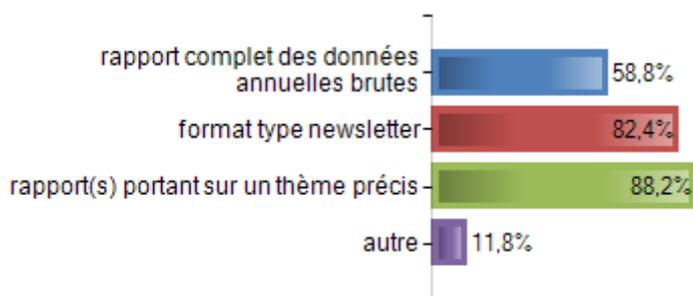
L'importance est calculée comme le rang moyen auquel la modalité a été citée.

Réponses effectives : 17

Non-réponse(s) : 0

Taux de réponse : 100%

Modalité la plus citée : rapport(s) portant sur un thème précis



10-Quel type de données éclaireraient davantage votre activité ? (3 choix possibles, numéroter selon l'ordre d'importance)

	Importance	Effectifs	% Obs.
des données concernant les problématiques et les profils des enfants concernés	1,44	12	66,7%
des données relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la prévention et protection de l'enfance (délai de mise en place, capacité des dispositifs, durée moyenne d'accompagnement...)	2,11	17	94,4%
une cartographie actualisée de l'offre et des prestataires de protection de l'enfance sur le territoire et des données par zone géographique	1,61	15	83,3%
des données concernant l'action sociale de manière générale	0,44	6	33,3%
autre	0,17	1	5,6%
Total		18	

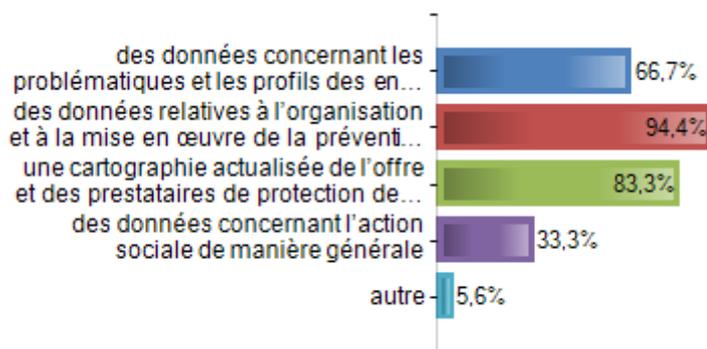
L'importance est calculée comme le rang moyen auquel la modalité a été citée.

Réponses effectives : 18

Taux de réponse : 100%

Non-réponse(s) : 0

Modalités les plus citées : des données relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la prévention et protection de l'enfance (délai de mise en place, capacité des dispositifs, durée moyenne d'accompagnement...); une cartographie actualisée de l'offre et des prestataires de protection de l'enfance sur le territoire et des données par zone géographique; des données concernant les problématiques et les profils des enfants concernés



11-Comment, selon vous, pourrait-on améliorer la diffusion des connaissances auprès des professionnels en matière de protection de l'enfance ? (numéroter selon l'ordre d'importance)

	Importance	Effectifs	% Obs.
rappeler l'importance et les outils disponibles dans le champ de la prévention	2,33	16	88,9%
organiser des rencontres entre partenaires (nombre restreint de personnes)	2,67	15	83,3%
organiser des conférences pour donner un socle commun de connaissances	3,39	18	100%
autre	0,17	2	11,1%
Total		18	

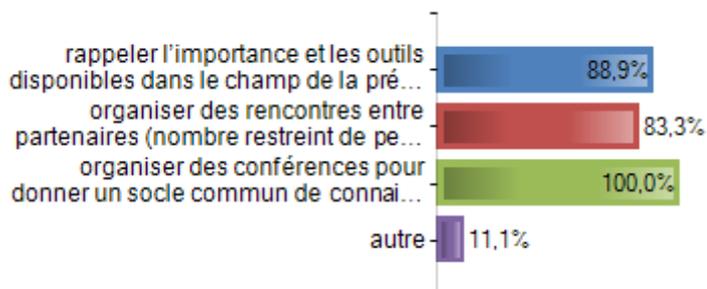
L'importance est calculée comme le rang moyen auquel la modalité a été citée.

Réponses effectives : 18

Non-réponse(s) : 0

Taux de réponse : 100%

Modalité la plus citée : organiser des conférences pour donner un socle commun de connaissances



Date de saisie

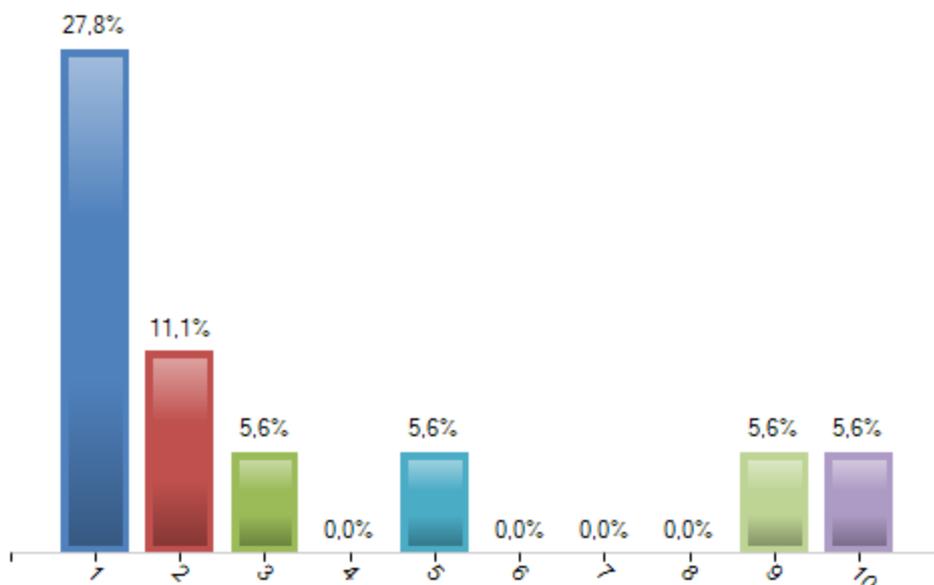
	Effectifs	% Obs.
1	5	27,8%
2	2	11,1%
3	1	5,6%
4	0	0%
5	1	5,6%
6	0	0%
7	0	0%
8	0	0%
9	1	5,6%
10	1	5,6%
...	7	38,9%
Total	18	100%

Réponses effectives : 18

Non-réponse(s) : 0

Taux de réponse : 100%

Date la plus citée : 1 ; Période : du 01/03/2021 09:27:42 au 26/03/2021 09:42:48 ; Regroupement : Jour du mois



Temps de saisie

	Effectifs	% Obs.
Moins de -15	0	0%
De -15 à 455	8	44,4%
De 456 à 925	5	27,8%
De 926 à 1396	3	16,7%
1397 et plus	2	11,1%
Total	18	100%

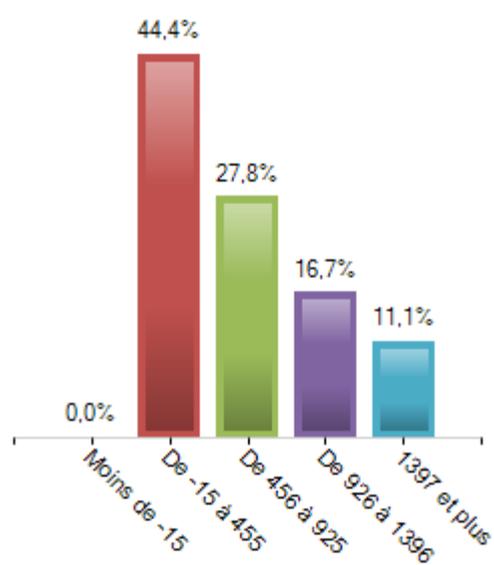
Réponses effectives : 18

Non-réponse(s) : 0

Taux de réponse : 100%

Moyenne : 690.63 ; Médiane : 589,49 ; Ecart-type : 470.44 ;

Min - Max : 176,28 - 1915,39 ; Somme : 12431.38



Progression

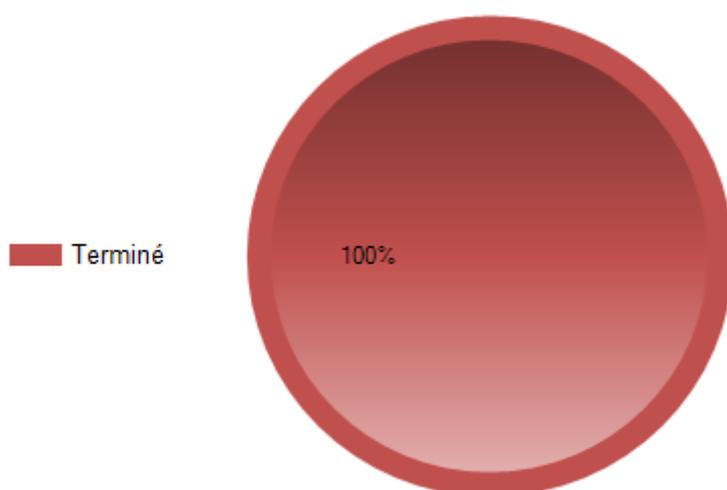
	Effectifs	% Obs.
En cours	0	0%
Terminé	18	100%
QuotaFull	0	0%
ScreenOut	0	0%
Total	18	100%

Réponses effectives : 18

Non-réponse(s) : 0

Taux de réponse : 100%

Modalité la plus citée : Terminé



Origine

	Nb Occurrences	% Obs.
Direct	18	100%

Les éléments surlignés représentent les éléments remarquables parmi les plus cités.

Réponses effectives : 18

Non-réponse(s) : 0

Taux de réponse : 100%

Nombre total d'éléments : 18 ; Nombre d'éléments différents : 1 ; Élément le plus cité : Direct



Appareil utilisé pour la saisie

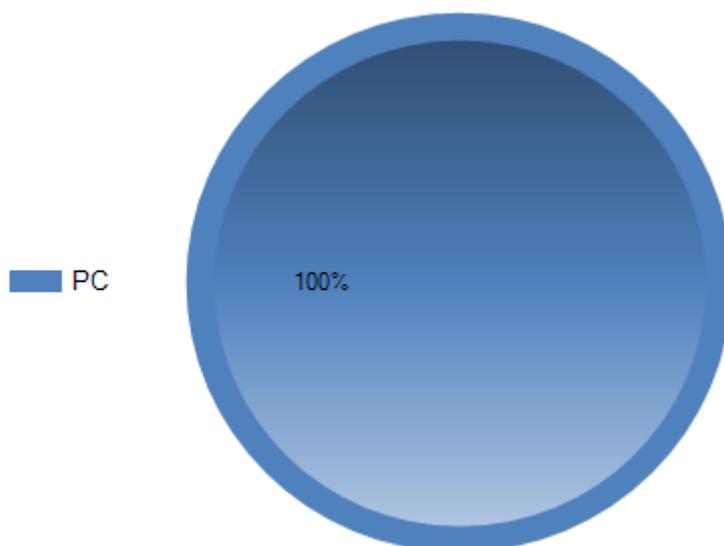
	Effectifs	% Obs.
PC	18	100%
Tablette	0	0%
Smartphone	0	0%
Total	18	100%

Réponses effectives : 18

Non-réponse(s) : 0

Taux de réponse : 100%

Modalité la plus citée : PC



LEFEVRE	Amandine	08.09.2021
Master 2 mention santé publique Parcours : « Enfance, jeunesse : politiques et accompagnements »		
Les enjeux de construction et d'animation des observatoires départementaux de la protection de l'enfance		
Promotion 2020-2021		
<p>Résumé :</p> <p>Ce mémoire professionnel est le résultat d'un travail réflexif mené dans le cadre du Master 2 mention santé publique, parcours « enfance, jeunesse : politiques et accompagnements » et de mes missions de stage ayant porté sur l'observatoire départemental de la protection de l'enfance du département de la Manche.</p> <p>A la suite d'un travail d'enquête en vue d'un bilan de l'organisation et du fonctionnement de l'ODPE50, se sont alors posées des questions relatives à la construction et à l'animation d'un outil d'observation tel que les ODPE.</p> <p>Il est ainsi question dans une première partie de revenir sur les enjeux de l'observation dans le champ de l'action sociale et plus particulièrement en protection de l'enfance pour ensuite dans une deuxième partie, s'intéresser à la mise en place locale de la démarche d'observation en matière d'enfance en danger. Cette deuxième partie propose pour se faire, une typologie des ODPE mis en place sur le territoire national et tente d'en détailler les caractéristiques. Enfin, une troisième partie se consacre, quant à elle, plus particulièrement à la situation de l'ODPE de la Manche, à sa création, son développement et aux différents facteurs venant impacter sa forme et son action.</p>		
<p>Mots-clés :</p> <p>Observation sociale, observatoire départemental de la protection de l'enfance, aide sociale à l'enfance, protection de l'enfance, politiques publiques.</p>		
<p><i>L'École des Hautes Études en Santé Publique, l'Université Rennes 1 et l'Université Rennes 2 n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.</i></p>		