



Efficacité et Empowerment en protection de l'enfance

Stéphanie Defaux

Résumé

Français / English

L'évaluation vient s'imposer en France dès les années 1970 par le biais des politiques publiques avec l'idée d'une rationalisation des choix budgétaires afin d'assurer la maîtrise des dépenses. Le champ de la protection de l'enfance n'échappe pas à ces évolutions et, dans une perspective d'efficacité, la loi sur la réforme de la protection de l'enfance du 5 mars 2007 impose la création d'un dispositif : la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes. Cette nouvelle injonction, combinée à l'empowerment, influe sur les pratiques des professionnels en charge de l'évaluation des situations de ces enfants repérés. Que devient la relation à l'utilisateur ?

Assessment is an idea that imposed itself upon France as early as the 1970's by the means of public policies. The idea was one of a rationalization of the budget choices in order to ensure the control on the spendings. The area of child care is not beyond those changes. The 5th of March 2007 law about the reform of the child care, in a prospect of effectiveness, with view of empowerment, answer to this command: the unit for collection, dealing with and assessing the worrying pieces of information is created. This is having an influence on the practice of the workers who are in charge of assessing the situation of those identified children. What about the relation to the user?

Entrées d'index

Mots clés : Protection de l'enfance – efficacité – empowerment – New Public Management – travailleurs sociaux

Key words: Child care – effectiveness – empowerment – New Public Management – social workers

Texte intégral

Introduction

Dans le champ du travail social, les anciennes formes d'intervention et de régulation sont considérées comme obsolètes : le recours à de nouvelles configurations s'impose pour une meilleure efficacité des pratiques (Hamzaoui, 2009). Les principes du *New Public Management* (Bechtold-Rognon, Lamarche, 2011 ; Laval *et al.*, 2011) gagnent les organisations et imprègnent les mentalités. En travail social, le législateur a introduit par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, la nécessaire évaluation des activités et de la qualité des prestations délivrées aux usagers par le biais de procédures, de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles. C'est donc grâce à l'évaluation de la qualité que le *New Public Management* s'ancre dans le champ du travail social. Ce critère d'évaluation est en effet davantage acceptable que ceux d'efficacité ou de performance, issus de cette nouvelle gestion publique, et vise à masquer les intérêts contradictoires des différents acteurs.

Cette évolution est particulièrement perceptible à travers la loi du 5 mars 2007 relative à la réforme de la protection de l'enfance qui met en place un nouveau dispositif de régulation et d'harmonisation des pratiques et des décisions : la cellule de recueil, d'évaluation et de traitement des informations préoccupantes¹. Cette cellule devient le symbole de l'exigence d'efficacité en protection de l'enfance et signe l'apogée de la culture de l'évaluation en ce domaine.

Organisée au cœur de chaque département², cette cellule a une triple vocation : centraliser les données préoccupantes de tout « enfant en danger ou en risque de l'être », garantir une évaluation de ces situations repérées par des travailleurs sociaux qualifiés, et *in fine*, assurer un traitement objectif et équitable (notamment sur un territoire donné qu'est le département), en vue de la sécurité des mineurs concernés. Cette cellule, plus qu'un « dispositif » (Ion, 1990), peut être considérée comme un laboratoire privilégié offrant un regard sur la rencontre entre des intentions politiques, la manière dont les acteurs s'en saisissent et les transformations sociales opérées et traduites sur le terrain. Cette imprégnation de l'efficacité dans le champ du social se double de l'affirmation d'un nouveau concept : la contractualisation. Le contrat entre usagers³ et services de l'aide sociale fait partie des outils de cette nouvelle gestion publique,

1 Le guide du ministère de la Santé et des solidarités entend par information préoccupante « Tout élément d'information, y compris médical, susceptible de laisser craindre qu'un enfant se trouve en situation de danger ou de risque de danger, puisse avoir besoin d'aide, et qui doit faire l'objet d'une transmission à la cellule départementale pour évaluation et suite à donner », ministère de la Santé et des solidarités, 2007.

2 Est désignée par « département » la collectivité territoriale appelée « Conseil général » ou « Conseil Départemental » (loi n° 2013-403 du 17 mai 2013).

3 Le terme « usager », dans sa généralité, est emprunté à la loi du 30 juin 1975 qui instaure la notion « d'usager-administré » dans les institutions sociales et médico-sociales. La loi de 2002-2 utilise aussi ce terme pour l'action sociale. D'ailleurs, l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux use également du terme « usager » dans les recommandations des bonnes pratiques professionnelles (avril 2011) : « Expression et participation des usagers dans les établissements médico-sociaux ». On notera par ailleurs que Chauvière (2000), indique que l'usager n'est pas une catégorie naturelle,

de même que la formalisation systématique des actes posés par le travailleur social selon le principe de l'*accountability* (rendre compte de, justifier, assumer ses actes) développé par les théories du *New Public Management* et largement reprises dans la gestion des affaires publiques en France. En ce sens, la notion d'*empowerment* s'invite au cœur des pratiques professionnelles et des intentions politiques en travail social. L'*empowerment* est ici défini comme un processus et « des pratiques qui offrent l'occasion aux exclus, qui sont sans voix [premièrement] d'acquérir une voix et [deuxièmement] de se servir de cette voix pour participer aux décisions sociopolitiques (ou agir sur les décisions sociopolitiques) qui affectent leur vie et pour obtenir une juste part des ressources de leur société » (Breton, 1997). Grâce à la contractualisation, il s'agit de redonner le pouvoir d'agir aux usagers de l'action sociale, de les impliquer dans leur projet de vie et de revitaliser le sens du travail social.

La réforme du 5 mars 2007 de protection de l'enfance prend ainsi acte des évolutions qui traversent le champ du travail social, en instaurant les principes de déjudiciarisation et la rationalisation du dispositif de protection de l'enfance. La saisie des instances judiciaires ne saurait être désormais effectuée qu'en cas de danger avéré ou d'impossibilité à obtenir la collaboration de la famille à toute mesure éducative susceptible de résoudre les difficultés, comme le précise l'article 226-4 dans son premier alinéa : « Le président du conseil général avise sans délai le procureur de la République lorsqu'un mineur est en danger au sens de l'article 375 du code civil et : « 1°) Qu'il a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs actions mentionnées aux articles L. 222-3 et L. 222-4-2 et au 1° de l'article L. 222-5, et que celles-ci n'ont pas permis de remédier à la situation ; « 2°) Que, bien que n'ayant fait l'objet d'aucune des actions mentionnées au 1°, celles-ci ne peuvent être mises en place en raison du refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance ou de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service. « Il avise également sans délai le procureur de la République lorsqu'un mineur est présumé être en situation de danger au sens de l'article 375 du code civil mais qu'il est impossible d'évaluer cette situation ». On assiste à un changement de focale : jusqu'alors, il revenait à la justice de décider ce qui relevait de ses compétences et de celles du président du conseil général en renvoyant vers celui-ci les affaires relevant de la prévention. Il incombe désormais aux présidents de conseils généraux de signaler aux instances judiciaires les situations qu'ils ne peuvent gérer après avoir vérifié les possibilités de collaboration de la famille.

La cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes orchestre ainsi ces nouvelles règles et reflète, à elle seule, la double évolution en cours du travail social et les tendances à l'œuvre.

L'article rendra compte de l'analyse des répercussions de la création de cette cellule départementale sur les représentations sociales des travailleurs sociaux et sur leur relation à

mais une catégorie socialement construite relevant de la conception du service public, où l'utilisateur est destinataire de ces services sous toutes ses formes, mais aussi une conception escomptée par la montée en puissance des rapports marchands : de ce point de vue, la notion d'utilisateur devient très proche de celle du « client », jusqu'à parfois sa confusion.

l'usager en protection de l'enfance en s'appuyant sur les résultats d'un travail de thèse mené dans cinq départements (Defaux, 2013) : l'Oise, l'Essonne, le Val d'Oise, le Loiret, et la Réunion. Les données collectées sont issues d'une démarche à la fois quantitative et qualitative opérée auprès de 175 praticiens de l'évaluation en protection de l'enfance (travailleurs sociaux) et de 9 cadres intermédiaires chargés de la gestion de ces services. Les travailleurs sociaux ont tous renseigné un questionnaire relatif aux évolutions repérées dans le champ de la protection de l'enfance depuis la mise en œuvre de cette cellule, selon trois dimensions définies préalablement : celle de leur relation à leur action, celle de leur relation à leur institution d'appartenance et celle de leur relation à l'usager. 23 entretiens collectifs ont également été menés avec ces mêmes travailleurs sociaux pour éclairer les résultats de l'étude quantitative. Les entretiens individuels des cadres intermédiaires ont, quant à eux, assuré une compréhension plus fine des enjeux des évolutions constatées. Les résultats ont fait l'objet d'une analyse statistique multivariée. C'est sur cette base que sera ici dévoilé le regard des professionnels sur cette nouvelle donne de l'évaluation des enfants en danger ou en risque de l'être. Comment les praticiens de la protection de l'enfance appréhendent-ils cette nécessaire collaboration des parents dans le processus d'évaluation de l'enfance en danger ? Qu'en disent-ils ? Cette transformation entraîne-t-elle des changements dans leurs représentations du système de protection de l'enfance et dans leur relation à l'usager ? Comment les professionnels se positionnent-ils face à cette double évolution en protection de l'enfance ?

Une première partie de l'article sera consacrée à l'entrée du *New Public Management* dans le champ de la protection de l'enfance. Une seconde partie traitera des questions d'implication et d'adhésion des familles au cœur de l'évaluation des situations d'enfants en danger ou en risque de l'être. Une troisième et dernière partie observera la situation des praticiens de l'enfance vis-à-vis de ces évolutions observées et leur impact sur la relation à l'usager.

New Public Management, empowerment et protection de l'enfance

Le *New Public Management* est un mouvement promu notamment par les Anglo-saxons qui consacre le passage de la culture des moyens à celle des résultats et qui tient compte de trois notions essentielles : the « *efficiency* » (efficience), the « *effectiveness* » (efficacité) et the « *economy* » (rendement), notions qui s'articulent entre elles et qui se globalisent autour du terme très usité d'« *accountability* »⁴, signifiant « rendre compte de ». Cette culture des résultats, s'inscrivant dans le champ du social, a engendré des discours inquiets des travailleurs sociaux, d'aucuns y voyant une « chalandisation » (Chauvière, 2007), c'est-à-dire le reflet d'une marchandisation du secteur social, transformant la relation d'aide en prestation de service,

4 Le 22 septembre 2009, dans le cadre d'un séminaire de recherche à la Maison Européenne de la recherche en Sciences de l'Homme et de la Société de Lille, Romuald Normand, chercheur à l'INRP de Lyon intervenait sur « L'obligation de résultats et les recompositions de l'État évaluateur en éducation. La trajectoire française ». Prenant l'exemple du champ de l'éducation, il signalait qu'une seule des trois notions semblait s'imposer dans les sphères de l'expertise de ce champ : celle du rendement. Il invoquait la difficulté pour les chercheurs à travailler autour de la notion d'« *effectiveness* », traduite en France par la notion d'efficacité, car entraînant de nombreux débats sur l'objectivité des indicateurs retenus pour procéder à sa mesure.

soumise à la loi du marché et à ses exigences avec les maîtres-mots d'efficacité, voire de rentabilité. Cette culture des résultats s'est ancrée en France par le biais des politiques publiques et s'est concrétisée par la Loi Organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative à la Loi des Finances, plus communément appelée par son acronyme LOLF. Celle-ci a inscrit dans la loi le dispositif d'évaluation des politiques publiques en introduisant une réforme du cadre budgétaire de l'État et en incluant la notion de « performance » comme critère de gestion des administrations⁵. Aux critères traditionnels d'efficacité et d'efficience mis en exergue dans ce *New Public Management* s'ajoute alors le critère de qualité des services rendus, pour parvenir à une performance des services de l'État ; la performance s'identifiant à travers trois critères que sont l'efficacité, l'efficience et la qualité. Les textes introductifs à la LOLF établis par le ministère incitent à la nécessaire complémentarité de ces trois notions pour une « gestion par la performance de l'administration »⁶. « La conséquence en est l'augmentation de la responsabilité des acteurs en cas de mauvaise gestion ou de non atteinte des objectifs préalablement fixés en termes de missions, programmes et actions » (Charleux, Gaquère, 2003). Les idées forces de l'évaluation se déclinent donc ainsi : efficacité, efficience, qualité et dorénavant performance, englobant l'ensemble de ces critères. Les politiques d'action sociale n'échappent pas à l'emprise de ce nouveau courant. Le rapport Bianco-Lamy en 1979 impulsait d'ailleurs déjà cette dynamique dans le champ des politiques sociales⁷ et plus particulièrement celui de l'Aide sociale à l'Enfance. Il faudra cependant attendre la loi 2002-2 de rénovation de l'action sociale et médico-sociale, soit plus de 20 ans après, pour que le principe d'évaluation prenne sens en ce champ spécifique. C'est en effet l'entrée dans l'ère de la contractualisation du travail social qui rend possible la tentative de normalisation des prestations en ce champ. La qualité est dès lors le critère utilisé pour qualifier l'objectif et la finalité des actions menées au bénéfice des usagers, lesquelles seront de plus en plus largement contractualisées à travers de nombreux outils formalisés. La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale vise à rendre, en effet, l'utilisateur acteur de son projet de vie en favorisant le respect de ses droits. Cette nouvelle place centrale de l'utilisateur dans l'action sociale et médico-sociale marque le passage d'une logique assistancielle à une logique de contractualisation du service rendu en fonction de l'évolution des besoins et des attentes des usagers. La contractualisation, par l'exigence de réciprocité qu'elle implique, renforce l'*empowerment* : elle redonne du pouvoir d'agir aux usagers, à condition que ce qui fonde le contrat, comme la libre adhésion ou la

5 Dans son titre V « De l'information et du contrôle sur les finances publiques », la loi instaure l'obligation de rédiger un « rapport annuel de performance » (article 51) qui consiste à annexer au rapport annuel sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques une liste de missions, programmes et indicateurs de performances envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante (article 48). Cette nouvelle nomenclature affichée diffère de la précédente en prévoyant une présentation des crédits faisant référence à la finalité des dépenses : le mode de gestion évolue d'une logique de moyens à celle des résultats.

6 Plus précisément, les textes indiquent une articulation des trois notions en citant des exemples : une efficacité socio-économique : par l'amélioration de l'élucidation des crimes et délits pour le programme « police nationale », mesurée par le taux d'élucidation ; une efficience de la gestion par la maîtrise des coûts des administrations financières dans, par exemple, les gains de productivité de celles-ci et une qualité du service rendu selon, par exemple, la qualité du service de délivrance des autorisations d'urbanisme, mesurée par le pourcentage de dossiers respectant les délais réglementaires.

7 Le rapport Bianco-Lamy, 1979, est l'exemple précurseur de l'introduction de la notion d'évaluation dans les politiques publiques et son objectif de rationalisation. Ce rapport atteste de l'ancienneté de l'apparition de cette notion en protection de l'enfance.

volonté concordante, soit vraiment respecté. C'est là que le bât-blesse dans l'évaluation en protection de l'enfance, les usagers étant contraints par ces interventions. La contractualisation n'est donc, *a priori*, pas envisageable. D'emblée, instaurer un contrat entre la famille et les praticiens de la protection de l'enfance en charge d'évaluer les situations d'enfants en danger ou en risque de l'être n'aurait aucun sens. Toutefois, il s'agit dorénavant lors d'une évaluation en protection de l'enfance de vérifier la possibilité pour la famille concernée d'accepter l'intervention du service et de tenter auprès de cette famille toutes les actions qui pourraient remédier au risque de danger ou au danger pour l'enfant (avant toute saisine de la justice). Le travailleur social doit désormais apporter la preuve à la cellule de la collaboration de la famille. Cette orientation suggère d'impliquer les parents ou l'environnement familial défaillant dans une démarche éducative constructive au bénéfice des enfants repérés en risque de danger ou en danger. Cette exigence se concrétise, pour les professionnels, par la recherche d'implication des parents mais surtout, comme le disent la majorité des travailleurs sociaux interviewés dans l'étude (Defaux, 2013), par la recherche d'une « adhésion » des parents à toute mesure éducative qui pourrait être proposée à l'issue de cette évaluation. Ceci semble engendrer inévitablement une transformation dans l'approche des usagers. Impliquer les parents, susciter leur collaboration, ou, pourrait-on dire, développer le concept d'*empowerment* dans les pratiques professionnelles en protection de l'enfance semble toutefois éloigné de la recherche d'adhésion des familles à toute mesure éducative. Les logiques d'incitation semblent bien différenciées. Que disent les professionnels des effets de la déjudiciarisation qui semble s'incarner pour eux à travers le concept d'adhésion ? Et, face aux familles défaillantes, qu'en est-il de la protection des enfants dans ce système ?

L'évaluation des situations d'enfants en danger ou en risque de l'être : entre implication et adhésion des familles au dispositif

Pour la majorité des travailleurs sociaux interviewés, la démarche d'évaluation en protection de l'enfance est devenue davantage un outil se conformant à la culture des résultats plutôt qu'un outil de détermination du danger ou du risque de danger pour l'enfant. Il semble y avoir confusion entre l'idée d'« évaluer une situation de danger » et celle de « déterminer le danger existant pour l'enfant » au sein d'une famille. Jusqu'en 2007, les travailleurs sociaux en charge de cette évaluation estiment que l'objectif premier lors d'une évaluation en protection de l'enfance était celui de déterminer l'existence d'un danger dans lequel se situait l'enfant. Désormais, pour ces praticiens de l'évaluation, « le curseur » s'est déplacé : la recherche de l'« adhésion » des familles, comme ils disent, à la démarche d'évaluation et à une mesure d'accompagnement éducatif à son issue a remplacé l'objectif de détermination du danger ou du risque de danger : « Du fait de la relation de subsidiarité⁸, il faut rechercher plus

⁸ Le principe de subsidiarité consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne peut effectuer que de manière moins efficace. Ce principe a été introduit dans le droit européen par le traité de Maastricht (1992). Cependant, son existence est beaucoup plus ancienne : on en retrouve déjà l'esprit chez Aristote ou Saint Thomas d'Aquin. Ici, les travailleurs sociaux utilisent ce terme pour évoquer l'obligation implicite de recherche d'adhésion de la famille afin de répondre à l'exigence d'efficacité attendue de leur action. Et ce avant tout signalement éventuel de la situation évaluée à l'autorité judiciaire.

qu'auparavant l'adhésion des parents ». L'un des critères-cible pour une saisine de la justice en matière de protection de l'enfance est dès lors, pour ces travailleurs sociaux, « la non-adhésion des parents » aux mesures proposées. La déjudiciarisation s'impose dès lors au prix de l'adhésion des familles aux difficultés repérées. Cette condition de l'adhésion ne figure cependant pas en ces termes dans la loi : c'est le guide pratique d'accompagnement à la mise en œuvre de cette loi, édité par le ministère de la Santé et des Solidarités en 2007 à l'intention des travailleurs sociaux, qui traduit ainsi de manière volontariste les termes de la loi en insistant sur la prévention afin de réduire les signalements aux instances judiciaires. Ce guide vient préciser le rôle de cette cellule dans la nouvelle organisation départementale afin de soutenir le processus de déjudiciarisation attendu en protection de l'enfance et met ainsi l'accent sur l'implication des familles et leur adhésion aux aides proposées : « Pour bien identifier et qualifier les difficultés rencontrées, le professionnel a tout intérêt à s'appuyer sur une démarche à laquelle il associe, autant que possible, les membres de la famille. Leur participation active vise à instaurer une dynamique de réflexion et de compréhension, à les associer en amont à la résolution des difficultés, à faciliter par la suite l'élaboration d'une demande d'aide et l'adhésion aux éventuelles aides qui seront proposées ». Or, la loi, et ce malgré une volonté politique affichée de déjudiciarisation des mesures d'aide, conserve, dans le texte, son caractère sanctionnant : en cas de « refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance ou de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service » (article 12 de la loi et L.226-4 du Code de l'action sociale et des familles). Il y a donc ici malentendu. Ce paradoxe entretenu par les directives du guide pratique s'inscrit dans la contractualisation de l'aide sociale et de l'accompagnement en général. Si le professionnel obtient cette signature, il répond à l'objectif de l'évaluation de l'information préoccupante qui est pour lui l'adhésion des parents et prouve ainsi l'efficacité de son travail : il a respecté le principe de déjudiciarisation en évitant le recours au juge, instance synonyme désormais d'échec. Le déplacement qui alarme les travailleurs sociaux est le suivant : ils constatent avec inquiétude qu'ils travaillent à la preuve de l'adhésion de la famille plutôt qu'à l'évaluation du danger encouru par l'enfant dont la situation a été signalée comme préoccupante. Ils ont l'impression d'aller avant tout « vendre la famille » auprès de leur hiérarchie institutionnelle, afin de démontrer les ressources éducatives de celles-ci et surtout leurs capacités d'adhésion.

Il ne s'agit plus seulement de mettre en exergue toutes les potentialités de la famille et de lui redonner le pouvoir d'agir sur sa propre situation familiale. Il s'agit ici de chercher à la « faire adhérer » à une sorte de contrat éducatif, qu'il soit d'ailleurs formalisé ou non. Les travailleurs sociaux transforment cette incitation à l'implication des familles en une recherche d'adhésion à une mesure d'aide. Ils tentent ce faisant d'apporter les garanties à la cellule que la famille, au-delà de s'impliquer dans l'évaluation, adhèrera aux propositions formulées par les travailleurs sociaux. On voit bien là une double dérive de l'incitation à l'implication des familles en protection de l'enfance : à la fois du point de vue de l'enfant, mais également du point de vue de la relation du travailleur social à l'utilisateur : quelles techniques le professionnel va-t-il utiliser pour « faire adhérer » une famille à son projet éducatif ? Et peut-on parler de réelle adhésion

d'une famille face au couperet judiciaire qui l'attend en cas de refus de collaborer ? Les travailleurs sociaux interviewés soulignent dès lors « un changement de philosophie du dispositif de protection de l'enfance » au détriment de la prise en considération des mineurs à protéger : « La notion de risque de danger et de danger a modifié la possibilité d'un travail avec la famille. Quand la famille travaille avec nous, on ne les considère pas comme en danger, une autre oui, alors que finalement, le danger ne dépend pas de cela... ». « On est dans la protection des parents plus que dans la protection des enfants, c'est le temps qui joue et l'enfant continue de subir ». Le travail avec les familles semble s'imposer et les travailleurs sociaux soulignent leur impuissance face à ce qu'ils estiment être un nouveau « paradigme » instauré dans le champ de la protection de l'enfance : « Oui, on peut toujours demander des mesures judiciaires, mais c'est plus compliqué, il faut le prouver car maintenant il y a l'adhésion de la famille » ; « Tout dépend de ce qu'a fait l'enfant » ou encore : « C'est décalé car personne n'a une notion exacte de ce qu'est l'adhésion ». Ce prisme de l'évaluation en protection de l'enfance, vu par les professionnels aujourd'hui, interroge leurs pratiques tant la manière dont ils se représentent l'idéologie en protection de l'enfance influence la façon dont ils opèrent l'évaluation, comme l'exprime parfaitement un travailleur social : « On adapte ainsi nos pratiques aux dispositifs... ». Dans ce contexte qu'en est-il de la relation qu'entretient le professionnel à l'utilisateur ? Est-elle bouleversée ? Cette implication des usagers ne se fait donc pas uniquement dans un souci d'*empowerment*, mais dans l'objectif d'une future contractualisation de la famille à une mesure éducative. L'outil prend le pas sur l'intention politique et sociétale. C'est tout le paradoxe du système actuel de l'évaluation en protection de l'enfance qui vient transformer une intention honorable, celle d'impliquer davantage les familles à la résorption des difficultés constatées, en une pratique qui pourrait s'avérer dangereuse : celle d'écarter du système de protection de l'enfance les principaux concernés par ce dispositif, à savoir les enfants eux-mêmes, en se focalisant davantage sur l'évaluation d'une supposée adhésion de la famille.

Une relation à l'utilisateur bousculée ?

« Alors, quitte à caricaturer, on pourrait dire que ce qui caractérise cette relation, c'est qu'elle est affaire de singularité, dans la double mesure où d'une part le « client » ne se définit pas autrement que par lui-même – personne singulière souvent en doute d'identité sociale – et où, d'autre part l'intervenant, précisément parce qu'il ne peut plus s'appuyer seulement sur un répertoire de rôles, doit lui-même puiser dans ses propres ressources. On peut alors caractériser ce dernier moins comme un travailleur du social que comme un intervenant du singulier » (Ion, 1998). Cette description que Jacques Ion veut caricaturale lorsqu'il aborde la nouvelle relation entre l'utilisateur et le professionnel dans cette société néo-libérale, n'est cependant pas si éloignée de la réalité. Dans l'étude menée et présentée en début d'article (Defaux, 2013), 175 travailleurs sociaux ont été interviewés sur leur perception d'une éventuelle évolution de la relation à l'utilisateur depuis la mise en œuvre de cette cellule centralisée de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes. Malgré l'ensemble des constats posés

précédemment dans l'article, seuls 46% des praticiens interviewés estiment avoir observé une modification de leur relation à l'usager depuis la mise en œuvre de la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes. *A contrario*, interrogés sur une éventuelle évolution de leur relation à leur institution d'appartenance ou à leur action quotidienne depuis la mise en œuvre de cette cellule, plus de 60% perçoivent des bouleversements de leur environnement direct de travail. Les évolutions imposées par la cellule transforment donc davantage l'« espace social » et les représentations des professionnels de la protection de l'enfance, sans heurter, pour autant et pour une majorité d'entre eux la relation interindividuelle à l'usager. Que vient dire ce résultat ? Finalement, les travailleurs sociaux semblent davantage froissés par le changement de pratiques que leur impose la cellule dans leur agir quotidien : délais imposés pour formaliser le rendu compte d'une évaluation ou encore modalités d'évaluation parfois imposées. Ils énoncent des dérives en protection de l'enfance, mais déconnectent ce sujet de leur relation aux enfants ou aux familles elles-mêmes. Faire « adhérer » la famille à un projet éducatif ne semble pas bousculer leurs pratiques. Ils se justifient de la sorte : « Parce que l'entretien et la mise en œuvre de la relation d'aide passe par la personnalité du travailleur social, même si un cadre est posé, la manière de l'amener est primordiale dans la relation de confiance à obtenir et le travail qui va suivre ». Leur éthique, voire leur déontologie liée à leur métier sont avancées telles des remparts face au changement : « Les contraintes liées aux procédures sont à prendre en compte mais pour moi la déontologie du travail social reste toujours mon socle de référence ». Deux mondes semblent préexister : le monde de l'intervention directe à l'usager avec les outils qui sont ceux de l'aide par le biais de la relation interindividuelle à l'usager et le monde institutionnel qui régit cette intervention, et qui donne une place spécifique aux familles, sans que ces deux mondes ne se rejoignent en un point. Pour ceux ayant perçu une évolution de la relation à l'usager, elle est liée à une transformation de sa forme et/ou de son contenu. Certains évoquent en effet une altération de la relation à l'usager consécutive à l'organisation de la protection de l'enfance autour du dispositif qu'est la cellule départementale : les procédures davantage formalisées empêchent pour ces derniers une construction apaisée de la relation, la stigmatisation des familles étant davantage ancrée par ce qu'ils nomment l'« excès de procédures » : « Les usagers sont stigmatisés avec l'IP [l'Information Préoccupante]. J'essaie d'engager d'emblée une relation de confiance avec l'usager pour faciliter l'échange » ou encore « Le dispositif est plutôt « intrusif et agressif » et conditionne souvent la relation, du moins dans un premier temps ». La notion de contrôle social semble aussi s'ancrer dans le quotidien des travailleurs sociaux et agir sur cette relation. Ils estiment être soumis à « Plus de contrôle, moins de disponibilité à l'égard de l'usager » et ils regrettent des « évaluations des situations trop rapides donc superficielles ». Les effets de cette transformation de la relation à l'usager peuvent également être énoncés de nature positive : c'est ainsi que d'aucuns notent un « usager désormais davantage informé de la procédure d'évaluation et des suites qui pourront éventuellement lui être réservées » ou apprécient aussi un « diagnostic [qui] est plus précis et [qui] permet de décrire aux parents le danger repéré et les raisons de telle ou telle conclusion ». D'autres revendiquent également

une déjudiciarisation au profit du développement du pouvoir d'agir des familles, qui deviennent davantage « actrices » en protection de l'enfance, comme le suggère l'extrait suivant repris d'un travailleur social : « Il y a un meilleur respect des parents dans le sens où ils sont avertis de l'IP, des noms des intervenants, de la recherche de leur adhésion dans le traitement de l'IP et surtout la place de l'enfant ».

Bien qu'inquiets sur les conséquences de la déjudiciarisation en protection de l'enfance, la relation du professionnel de la protection de l'enfance à l'usager apparaît majoritairement préservée de toute injonction inhérente au *New Public Management* et à ses outils de gestion. Cette résistance est-elle le moyen de s'opposer à cette culture des résultats qui imprègne désormais le champ du travail social et de la protection de l'enfance ?

Conclusion

La déjudiciarisation avait vocation, pour certains auteurs, à répondre à l'écueil d'un abus constaté des recours aux instances judiciaires : « La complexification des difficultés familiales inciterait les travailleurs sociaux à recourir massivement au juge des enfants. Or, cette judiciarisation croissante aurait des effets pervers provoquant l'accentuation des phénomènes de méfiance à l'égard des travailleurs sociaux et l'engorgement des tribunaux, par l'augmentation des délais de traitement » (Chourfi, 2010). Les travailleurs sociaux en charge des évaluations en protection de l'enfance interviewés dans l'enquête (Defaux, 2013) partagent majoritairement ce constat : « Déjudiciariser, c'est limiter l'engorgement des tribunaux... car à un moment donné, on judiciarisait beaucoup, on a abusé... ». S'ils reconnaissent donc leur responsabilité face à une situation de crise ayant amené le législateur à privilégier un principe de subsidiarité, pour beaucoup, les dispositions de la loi de 2007 impliquent une tolérance extrême au danger que peuvent faire subir, à un moment donné de leur vie, des parents à leurs enfants. Les travailleurs sociaux disent avoir désormais le devoir professionnel de « tout tenter » avant d'en arriver à un signalement de la situation aux instances judiciaires. Les travailleurs sociaux se demandent « À quel prix pour les enfants doit-on entrer dans ce système ? », « Jusqu'où va-t-on dans l'adhésion de la famille ? Et qu'en est-il du bien-être de l'enfant ? ». Or, nous assistons ici à une interprétation qui semble erronée d'un texte de loi par les travailleurs sociaux en charge de mener les évaluations d'informations préoccupantes. Il s'agissait, initialement, de rechercher l'implication des familles dans l'évaluation de ces informations préoccupantes. Cette dynamique d'implication et de participation des enfants et des familles à cette évaluation s'est transformée en une recherche d'adhésion, qui *in fine*, vient empêcher le recours au judiciaire et donner la preuve à la fois d'une efficacité de l'intervention, qui correspond dès lors à l'objectif initial de déjudiciarisation et d'une efficacité du travailleur social, qui a réussi à répondre lui-même à cette directive institutionnelle. Toutefois, sans être à un paradoxe près, si les travailleurs sociaux remettent en cause ce qu'ils qualifient « d'idéologie nouvelle » de la protection de l'enfance, ils sont majoritaires à estimer protéger leur relation à l'usager de ces bouleversements. Les travailleurs sociaux disent s'imposer face à cette nouvelle

gestion publique qui investit leur champ et ils affichent, quoiqu'il arrive, une relation humaine et interindividuelle hors d'atteinte.

Bibliographie

- Autès M., 2004, *Les paradoxes du travail social*, Paris, éd. Dunod, 2e éd., Coll. Action sociale.
- Autès M., 1997, *De l'assistance au développement social. Les modes de légitimation de l'action publique*, Thèse de doctorat en Sociologie sous la direction de Robert Castel, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Barbier J.-M., 1985, *L'évaluation en formation*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, coll. Pédagogie d'aujourd'hui.
- Barreyre J.-Y. et Bouquet B. (dir.), 2008, *Nouveau dictionnaire critique d'action sociale*, Paris, éd. Bayard, coll. Travail social.
- Bechtold-Rognon E. et Lamarche T., 2011, *Manager ou servir. Les services publics aux prises avec le nouveau management public*, Paris, éd. Syllepse.
- Bernoux P., 1985, *La sociologie des organisations : initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, Paris, éd. du Seuil, coll. Points essais.
- Bianco J.-L., Lamy P., 1979, *L'aide sociale à l'enfance demain. Étude RCB, Rapport n°1979/06* commandité par le ministère de la Santé, INIST-CNRS.
- Bourdieu, P., 1982, *Ce que parler veut dire*, Paris, éd. Fayard.
- Bourdieu, P., 2001, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, éd. du Seuil.
- Boutanquoi M. et Minary J.-P., 2008, *L'évaluation des pratiques dans le champ de la protection de l'enfance*, Paris, éd. L'Harmattan, série Protection de l'Enfance.
- Breton, M., 1997, *Les étapes de l'empowerment en régime démocratique ; vers un modèle de pratique*, *Intervention*, n° 109, p. 43-53.
- Castel R., 2009, *La montée des incertitudes : travail, projections, statut de l'individu*, Paris, éd. du Seuil, coll. La couleur des idées.
- Charleux F. et Gaquère D., 2003, *Évaluation et qualité en action sociale et médico-sociale*, Paris, éd. ESF.
- Chauvière M., 2000, *Les usagers de l'action sociale. Sujets, clients ou bénéficiaires*, Paris, éd. L'Harmattan.
- Chauvière M., 2007, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, éd. La Découverte, coll. Alternatives sociales.
- Chourfi F., 2010, *La construction de la loi du 5 mars 2007, Pour une analyse sociopolitique des mutations de la protection de l'enfance*, *Sociétés et jeunes en difficulté* (en ligne), n° 9 mis en ligne le 09 novembre 2010, consulté le 24 mars 2015. URL [<http://sejed.revues.org/6715>].
- Defaux S., 2006, *La notion d'efficacité à travers les diverses approches du travail social. De la relation interindividuelle à la culture de l'évaluation*, Master 2 Recherche Sciences de l'Éducation sous la direction de V. Leclercq, Université de Lille 1.

Defaux S., 2013, La question de l'efficacité en travail social : entre directives et pratiques professionnelles. Le cas d'un dispositif de protection de l'enfance, Thèse de doctorat en Sciences de l'éducation Université de Lille 1.

Dejours C., 2003, L'évaluation à l'épreuve du territoire. Critique des fondements de l'évaluation, Paris, éd. INRA.

De Ketele J.-M. et Roegiers X., 1993, Méthodologie du recueil d'informations, Bruxelles, éd. De Boeck.

De Ketele J.-M. et Gérard F.-M., 2007, La qualité et le pilotage du système éducatif, in Behrens M., La qualité mise à nu, Québec, éd. Presses Universitaires du Québec, coll. Education et Recherche, p. 19-38.

Dubet F., 2002, Le déclin de l'institution, Paris, éd. du Seuil, coll. Epreuve des faits.

Dutrenit J.-M. (dir.), 2004, Recherche et développement qualité en action sociale, Actes des colloques organisés par les Réseau Qualité Sociale, Septembre 2002 - Octobre 2003, Paris, éd. L'Harmattan.

Dutrenit J.-M., 2010, Action sociale et qualité sociale, Paris, éd. L'Harmattan.

Giot B., 2000, Pour une démarche de qualité dans la formation continuée des enseignants : rôle de l'évaluation, Le point sur la Recherche en Éducation, n° 21, p. 1-14.

Hadji C., 1995, L'évaluation, règles du jeu, Paris, éd. ESF.

Hamzaoui M., 2002, Le travail social territorialisé, éd. Université de Bruxelles, coll. Sociologie du travail.

Hamzaoui M., 2009, Le renouvellement de l'intervention sociale par l'expérimentation des projets : vers une institutionnalisation de l'instabilité, Colloque international du Réseau Européen CEFUTS.

Ion J., 1990, Le travail social à l'épreuve du territoire, Toulouse, éd. Privat.

Ion J., 1998, Le travail social au singulier, Paris, éd. Dunod, coll. Action Sociale.

Jullien F., 2005, Conférence sur l'efficacité, Paris, éd. PUF, coll. Libellés.

Laval C., Vergne F., Clément P., Dreux G., 2011, La nouvelle école capitaliste, Paris, éd. La Découverte.

Mispelblom-Beyer F., 1999, Au-delà de la qualité. Démarches qualité, conditions de travail et politiques du bonheur, Paris, éd. La Découverte et Syros, coll. Alternatives Économiques.

Normand R., 2009, L'obligation de résultats et les recompositions de l'État évaluateur en éducation. La trajectoire française, séminaire de recherche à la Maison européenne de la recherche en sciences de l'homme et de la société de Lille.

Rurka A., 2008, L'efficacité de l'action éducative d'aide à domicile. Le point de vue des usagers et des professionnels, Paris, éd. L'Harmattan, coll. Éducation Familiale.

Pour citer cet article

Référence électronique

Stéphanie Defaux, "Efficacité et Empowerment en protection de l'enfance", Sciences et actions sociales [en ligne], N°2 | 2015, mis en ligne le 01 octobre 2015, URL : <http://sas-revue.org/index.php/21-n-2/dossiers-n2/39-efficacite-et-empowerment-en-protection-de-l-enfance>

Auteur

Stéphanie Defaux

Docteur en Sciences de l'Education – Université de Lille 1 laboratoire Trigone-CIREL & Conseillère technique au cabinet d'Yves Rome, Sénateur, Président du Conseil général de l'Oise
stephanie.defaux@cg60.fr

Droits d'auteur

© Sciences et actions sociales

Toute reproduction interdite sans autorisation explicite de la rédaction/Any replication is submitted to the authorization of the editors