



Participation et protection de l'enfance : une relation dangereuse

Manuel Boucher

Résumé

Français / English

Ce compte rendu de recherche décrit les enjeux et l'ambivalence du passage d'une logique de placement à une logique de participation dans la protection de l'enfance. Il montre que l'appel à la mise en œuvre effective de la participation des familles pour des raisons politiques (démocratiques), éthiques (morales) et économiques (financières) traduit, nonobstant une complexification (bureaucratisation) du système de la protection de l'enfance, la nécessité de refonder l'ensemble de l'organisation et la philosophie d'action du champ de la protection de l'enfance à partir d'un fil rouge : la distinction entre maltraitance et carence éducative.

This research report describes the issues and the ambivalence of the passage of an investment logic to a logic of participation in child protection. It shows that the call for effective implementation of family involvement for political reasons (democratic), ethical (moral) and economic (financial) results and, notwithstanding complexity (bureaucratization) of the system of child protection, the need to rebuild the entire organization and philosophy of action of the field of child protection from a thread: the distinction between abuse and educational deprivation.

Entrées d'index

Mots clés : Enfance en danger, carence éducative, familles populaires, participation, empowerment, responsabilisation, activation, subjectivation, émancipation, travail social.

Key words: Children at risk , educational deficiency, popular families, participation , empowerment, accountability, activation, subjectivation, emancipation, social work.

Texte intégral

Introduction

En 2012, dans le cadre de l'appel d'offre thématique de l'Observatoire national de l'enfance en danger¹ (ONED) sur le thème : « La place de l'enfant au centre de la prise en charge et l'implication des parents dans les pratiques professionnelles de protection de l'enfance », suite à une proposition de recherche rédigée avec Marie-Laure Pouchadon de l'IRTS Aquitaine, en partenariat avec cet IRTS et celui de PACA-Corse, je dirige une enquête qui se déroule dans les trois régions des instituts de formation et de recherche partenaires (Aquitaine, Haute-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur). En travaillant sur « la participation des usagers et la transformation des pratiques professionnelles des acteurs de la protection de l'enfance », cette recherche s'intéresse à plusieurs objets de connaissance. Elle interroge « les pratiques des acteurs de la protection de l'enfance dans leurs rapports avec les enfants bénéficiant d'une mesure de protection » ainsi que les relations développées avec les parents, c'est-à-dire, les usagers (Jaeger (dir.), 2011) de la protection de l'enfance. Il s'agit, notamment, d'étudier comment le vécu de la mesure de protection et plus largement la place des usagers sont interrogés et intégrés dans les pratiques professionnelles, autrement dit, quelle place est accordée à la participation des enfants et des parents au sein des pratiques professionnelles des acteurs de la protection de l'enfance ?

Plus précisément, il s'agit de répondre à plusieurs questions centrales : dans un contexte de transformation de l'État social, du côté des acteurs de la protection de l'enfance (intervenants psycho-socio-éducatifs et magistrats) et des usagers, dans la pratique, comment se traduit l'incitation au développement d'un « modèle d'implication » des enfants et des parents ? Cette transformation entraîne-t-elle des changements dans les représentations et les pratiques professionnelles des intervenants sociaux et des usagers ? Existe-t-il des écarts entre l'appel à la « démocratisation » des pratiques de la protection de l'enfance, notamment caractérisée par la nécessité de mettre en œuvre une posture favorisant une dynamique d'implication et de participation des enfants et des parents et les possibilités effectives offertes aux intervenants sociaux d'intégrer cette dynamique dans leurs pratiques ? En effet, alors que depuis plusieurs années, le champ social est confronté à la rationalisation et à l'emprise croissante de logiques gestionnaires (Chauvière, 2007), les intervenants sociaux arrivent-ils, néanmoins, à composer avec cette contrainte pour favoriser l'implication des enfants et parents dans la mise en œuvre des mesures de protection de l'enfance ?

Je formule également une double hypothèse : d'un côté, face aux transformations des politiques publiques dans le champ social, en particulier dans la protection de l'enfance, en appui sur des dispositifs alternatifs et innovants, des intervenants psycho-socio-éducatifs

¹ Entre 2009 et 2011, je dirige une première enquête suite à un appel d'offre de l'ONED sur le thème : « Les actions psycho-socio-éducatives en protection de l'enfance conduites en milieu ouvert ou ordinaire ». Voir la partie sur les « Classes populaires à l'épreuve de la parentalité » dans la section traitant de « La régulation sociale des désordres urbains, les politiques de prévention des risques et de sécurité ».

parviennent à mettre en œuvre des actions et des pratiques d'implication et de participation originales des usagers (enfants/parents), améliorant ainsi la reconnaissance réciproque (Honneth, 2013) de l'ensemble des acteurs concernés par les dispositifs et mesures de l'enfance en danger ; de l'autre, même s'ils affirment vouloir améliorer l'implication et la participation des enfants/parents dans les prises en charge, dépasser des relations jugées trop asymétriques, des intervenants sociaux de la protection de l'enfance ont des pratiques professionnelles concrètes qui favorisent des processus de responsabilisation/culpabilisation/stigmatisation des usagers. Ces hypothèses sont ensuite confrontées à la réalité au sein de trois axes de recherche articulés entre eux : les contextes institutionnels et organisationnels de l'implication des usagers de l'enfance en danger ; les représentations et les pratiques professionnelles d'implication des enfants et des parents au sein de la protection de l'enfance ; la prise en compte du point de vue du vécu et de la participation des enfants et de leurs familles.

Méthodologie et cadre de l'enquête

Dans la pratique, au cours de l'enquête réalisée entre septembre 2012 et juillet 2014 avec la collaboration de Marie-Laure Pouchadon, Mélina Éloi, Agathe Petit et Mohamed Belqasmi, d'un côté, j'étudie la façon dont la professionnalité et l'organisation du travail des intervenants sociaux évoluent et se transforment, suite à la prise en compte des modifications instaurées depuis le milieu des années 1980² en matière d'implication des parents et des familles et systématisées dans la loi du 5 mars 2007³ relative à la protection de l'enfance. D'un autre côté, j'étudie la façon dont les usagers sont réellement impliqués dans les mesures de protection de l'enfance, en particulier depuis l'obligation de mettre en place un « projet pour l'enfant⁴ » (PPE) dans les services départementaux et les établissements éducatifs en charge des enfants en danger. En d'autres termes, j'étudie, au-delà des positions de principe et des cadres juridiques légaux énoncés par les organisations politico-institutionnelles, quelle est la réalité de l'association des enfants et de leurs parents faisant l'objet d'une mesure de protection dans la construction, la mise en œuvre et l'évaluation de leur prise en charge par les acteurs de la protection de l'enfance. Dans cette optique, j'observe des espaces d'intervention sociale où

2 5 textes contribuent plus particulièrement à asseoir la prise en compte du droit des familles dans les mesures de protection de l'enfance : l'ordonnance du 23 décembre 1958 introduisant la notion d'assistance éducative, la loi du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale, la loi du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leur rapport avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et enfin, plus récemment, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

3 La loi du 5 mars 2007 met l'accent sur la prévention, affirme le rôle central du département tout en élargissant les modes de prise en charge des enfants en danger.

4 L'article 19 de la loi du 5 mars 2007 complète l'article L.223-1 du Code de l'action sociale et des familles et instaure le PPE : « Les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale établissent un document intitulé « projet pour l'enfant » qui précise les actions qui seront menées auprès de l'enfant, des parents et de son environnement, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de leur mise en œuvre. Il mentionne l'institution et la personne chargées d'assurer la cohérence et la continuité des interventions. Ce document est cosigné par le président du Conseil général et les représentants légaux du mineur ainsi que par un responsable de chacun des organismes chargés de mettre en œuvre les interventions. Il est porté à la connaissance du mineur et, pour l'application de l'article L. 223-3-1, transmis au juge. » (Légifrance, Rubrique Codes en vigueur, Code de l'action sociale et des familles [en ligne] [<http://www.legifrance.gouv.fr>], consulté le 15 janvier 2013).

sont mises en œuvre des pratiques qui prennent en compte les points de vue des usagers, notamment la participation des parents dans la prise en charge de leur enfant. Ainsi, au sein d'une perspective théorique propre à la sociologie de l'action et en mobilisant plusieurs méthodes d'enquête (observations directes et/ou participantes, entretiens individuels et collectifs), les membres de l'équipe de recherche portent leur attention sur une pluralité de types d'acteurs directement concernés par la question de l'implication des enfants et des parents dans les pratiques professionnelles de protection de l'enfance⁵ :

- des *acteurs politico-institutionnels* chargés d'impulser et de coordonner les politiques sociales de protection de l'enfance telles que des responsables des services départementaux de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), des techniciens départementaux (conseillers techniques, responsables des observatoires départementaux de la protection de l'enfance, inspecteurs enfance des conseils généraux, responsables des services territorialisés d'action sociale), des responsables des services de l'État et des autorités chargés de soutenir des structures et des politiques d'action sociale et familiale ;
- des *intervenants sociaux, des cadres socio-éducatifs, des responsables de structures et de services* s'inscrivant dans différents secteurs du champ social concernés par l'enfance en danger. Il s'agit d'intervenants de l'ASE, d'éducateurs, d'assistants de service social, de psychologues, de psychiatres, de chefs de service éducatifs, de familles d'accueil, de responsables de structures accueillantes ou de structures intervenant pour les conseils généraux et mettant en place des actions éducatives, des équipes d'instituts éducatifs, de foyers départementaux et maternels, des responsables d'association gérant les assistants familiaux, de techniciens d'intervention sociale à domicile ;
- des *enfants, adolescents et parents* visés par les mesures de prise en charge (administrative ou judiciaire) au titre de la protection de l'enfance dans un cadre « ouvert » (AEMO⁶, AED⁷) ou plus institutionnel. Il s'agit notamment d'enfants accueillis dans des établissements médico-sociaux (ITEP⁸, MECS⁹, IME¹⁰, etc.), dans des familles d'accueil, des lieux de vie, dans leurs familles, etc. Il s'agit également de parents d'enfants « placés » ou dont l'enfant fait l'objet d'une mesure de protection au sein du milieu familial.

Concernant la définition des terrains d'enquête, afin d'optimiser la démarche d'approche des acteurs mais surtout en raison d'une bonne connaissance des acteurs politico-institutionnels et

5 77 personnes sont interviewées en Aquitaine, 48 en Provence-Alpes-Côte d'Azur et 125 en Haute-Normandie.

6 Action éducative en milieu ouvert.

7 Action éducative à domicile.

8 Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique.

9 Maison d'enfants à caractère social.

10 Institut médico-éducatif.

associatifs présents dans les territoires où elles sont implantées, chacune des équipes de recherche locales enquête prioritairement dans son espace régional : Marie-Laure Pouchadon et Mélina Éloi en Aquitaine, Agathe Petit en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Mohamed Belqasmi et moi-même en Haute-Normandie. Le choix de ces terrains régionaux répond ainsi à une volonté d'efficacité et d'opérationnalité : les membres de l'équipe de recherche étant tous implantés localement au sein de centres de formation supérieure et de recherche du travail social, ils possèdent donc une proximité avec les acteurs locaux concernés par la recherche. En outre, les équipes locales ont toutes à leur actif un travail partenarial déjà amorcé en matière de recherche, notamment dans le cadre des Pôles ressources recherche intervention sociale (PREFAS) et de coopérations pédagogiques, en particulier au sein de réseaux de « sites qualifiants » (lieux de stages des étudiants en travail social), avec de nombreux acteurs directement concernés par la protection de l'enfance.

En Haute-Normandie, la mise en œuvre de la recherche consiste d'abord à identifier les acteurs politico-institutionnels ainsi que les établissements sociaux et médico-sociaux susceptibles d'être concernés par l'enquête. Une première phase exploratoire permet de délimiter le périmètre des acteurs politiques, institutionnels et professionnels de la protection de l'enfance. Or, devant le foisonnement des acteurs et des dispositifs de la protection de l'enfance présents dans les départements de l'Eure et de la Seine-Maritime, je concentre mes investigations auprès des principaux acteurs politico-institutionnels (fonctionnaires des services centraux des départements en charge de la politique de protection de l'enfance, responsables territoriaux de la Protection judiciaire de la jeunesse) de Seine-Maritime. Dans ce département, néanmoins, l'implication des fonctionnaires en charge de l'impulsion de la politique de protection de l'enfance est ardue dans la mesure où mes investigations s'inscrivent dans une période de tensions avec des acteurs du secteur associatif de la protection de l'enfance et de la prévention spécialisée (coupes budgétaires, contrôles, etc.). Heureusement, à force d'explications à propos de la démarche de recherche relativement éloignée des enjeux politiques locaux, je surmonte cette difficulté. Durant cette phase exploratoire, je mène également des entretiens avec les directions des deux principales institutions qui, au niveau régional, concentrent la grande majorité des établissements du secteur de la protection de l'enfance. Ces deux institutions (l'une est reliée à la fonction publique territoriale¹¹ tandis que l'autre s'inscrit dans le secteur associatif à but non lucratif¹²) présentent l'intérêt de couvrir l'ensemble du panel d'établissements

11 L'Institut Départemental de l'Enfance, de la Famille et du Handicap pour l'Insertion (IDEFHI). Créé en 1961, le Centre départemental de l'enfance (CDE) de Seine-Maritime devient l'IDEFHI au 1er janvier 2008. Cet institut est un établissement public local social et médico-social qui emploie 1 400 agents et est organisé en deux pôles : un pôle enfance-famille (trois services territoriaux : Dieppe (1 service ; 11 unités), Le Havre (1 service ; 7 unités), Rouen (4 services ; 31 unités) et un pôle handicap (3 structures ; 18 unités). Le pôle enfance-famille accueille plus de 900 enfants et adolescents, le pôle handicap 500 enfants. En 2010, le budget de l'IDEFHI était de 71 millions d'euros.

12 L'association les Nids, reconnue d'utilité publique, a été fondée à Rouen en 1931. Elle mène des actions en faveur de l'enfance en difficulté, exclusivement implantée en Haute-Normandie. Elle intervient dans différents champs : la protection de l'enfance (accueil d'enfants placés en maison d'enfants ou en famille d'accueil, le suivi préventif), les lieux de médiation et d'écoute (médiation familiale, le maintien des liens, la parole de l'enfant, le soutien des parents), l'éducation en institut spécialisé, la délinquance des mineurs et l'insertion par le logement ou sociale. Elle

sociaux, médico-sociaux et de dispositifs qui s'inscrivent dans la politique de protection de l'enfance. Cette démarche descendante (présentation de la démarche de recherche auprès des directions) me permet alors, de façon informelle, de constituer un partenariat de recherche avec les directions de ces deux institutions qui facilitent, voire dans certains cas coorganisent, mes rencontres avec des directeurs de services, cadres intermédiaires, intervenants sociaux de première ligne puis usagers durant les autres phases de recherche où je mène des entretiens approfondis. De plus, outre la réalisation d'observations, d'entretiens individuels et collectifs avec des acteurs sociaux et usagers (enfants/parents) liés à ces établissements de grande taille, je rencontre d'autres types d'acteurs et de structures, notamment des éducateurs de la PJJ, des juges pour enfants, des inspecteurs et coordonnateurs ASE, des intervenants sociaux impliqués dans le champ du handicap-enfant, des jeunes demandeurs d'asile, etc. Pour autant, malgré mon implantation dans le champ social et une relative connaissance de ses enjeux, au cours de l'enquête, je suis impressionné par la complexité du système de protection de l'enfance. En effet, je mets plusieurs mois, après de nombreux entretiens, à comprendre le fonctionnement de ce système tant du point de vue juridique qu'opérationnel. Par ailleurs, comme je l'ai souligné, nonobstant l'établissement de bonnes relations avec les responsables locaux de la politique de protection de l'enfance, je me confronte à la difficulté de pouvoir rencontrer des magistrats peu disponibles et, surtout, à interviewer des enfants et des familles, toujours sous l'emprise des institutions qui me les présentent et pas toujours en mesure de saisir la démarche de recherche engagée. Enfin, pour comparer les écarts possibles entre les discours des acteurs et leurs pratiques, je m'aperçois que pour mieux saisir la réalité des relations établies entre les intervenants sociaux et les usagers de la protection de l'enfance, des observations directes prolongées au sein des institutions auraient été nécessaires.

De l'assistance à la responsabilisation

Malgré ces regrets d'ordre méthodologique, à l'issue de l'enquête, les investigations menées auprès des acteurs de la protection de l'enfance en Haute-Normandie me permettent d'affirmer que ce champ, bien qu'hétérogène, surtout concernant l'organisation politico-administrative des services départementaux de la protection de l'enfance, continue, néanmoins, de reproduire une « culture du placement » pourtant éloignée des objectifs de la loi du 5 mars 2007, notamment en matière d'amélioration du respect des droits des usagers. En ce sens, mes observations rejoignent, en grande partie, les constats médiatisés par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH). En effet, dès 2001, en appui sur plusieurs textes internationaux (Convention européenne des droits de l'Homme, Convention internationale des droits de l'enfant) défendant le droit de la personne stipulant le droit des enfants et de leurs parents à vivre en famille, la CNCDDH adopte un avis (6 juillet 2001) à destination des autorités soulignant que « tout (devait) être fait pour permettre aux enfants d'être élevés par leurs

accompagne près de 4 700 enfants et adolescents chaque année, en appui de 13 établissements et 47 services et emploie 850 salariés (36e employeur régional). En 2012, le budget des Nids était de 43 millions d'euros.

parents, en raison de quoi les soutiens (devraient) être orientés d'abord vers l'ensemble de la famille ». Dans cette optique, la CNCDH « invite (donc) les pouvoirs publics à donner priorité à la prévention, entendue comme un accompagnement des familles et rappelle l'exigence de respecter les droits des enfants et de leurs parents ».

Dans ce contexte, pour des raisons éthiques, démocratiques et économiques, les promoteurs d'une transformation profonde du système de protection de l'enfance plébiscitent, d'une part, une rupture avec une logique d'assistance et d'autre part, le développement d'une logique de responsabilisation de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance, qu'ils soient usagers ou intervenants sociaux. Néanmoins, cette logique de responsabilisation s'inscrit également dans une transformation plus large de l'intervention sociale associée à la dynamique dite *d'empowerment* et mérite d'être interrogée. En effet, face à la nécessité de transformer et de démocratiser le système de la protection de l'enfance, je montre que l'ensemble des acteurs politico-institutionnels de ce champ sont convaincus de la nécessité de dépasser la « culture du placement » encore très présente, malgré les lois de 2007, au sein du monde de la protection de l'enfance. Cette culture du placement associée au maintien d'une forte judiciarisation des mesures éducatives souligne que le système de protection de l'enfance a longtemps été et est encore aujourd'hui largement organisé à partir de l'idée que tous les enfants en danger, qu'ils soient carencés en raison des difficultés de leurs parents (chômage, alcoolisme, problèmes de santé...) ou réellement victimes de comportements parentaux maltraitants, soient protégés de parents tous considérés comme défailants, pathogènes, voire criminogènes. Je souligne, en effet, que les travailleurs sociaux rencontrés indiquent qu'ils ont d'abord pour mission de sécuriser l'environnement physique, moral et psycho-affectif d'enfants en danger ce qui implique de mettre à distance des parents considérés comme « maltraitants », sans prendre en compte leur appartenance de classe et leur situation socio-économique. Effectivement, cette approche « méta-sociale » de la protection de l'enfance aboutit, dans de nombreux cas, à confondre des situations de maltraitance avec d'autres situations relevant davantage de carences éducatives. Ainsi, je note qu'à l'instar d'autres registres d'action, en particulier dans le champ de la police qui, dans le modèle « autoritaire » de la police française, a tendance à traiter les contrevenants à l'autorité policière comme des ennemis publics numéro un, dans le champ de la protection de l'enfance, beaucoup de parents, notamment des familles monoparentales en difficulté économique, sont considérés par les acteurs de la justice et du travail social comme des parents « maltraitants » et traités comme tels alors qu'ils sont simplement « coupables » de carences éducatives. En effet, des responsables de l'ASE m'indiquent qu'en matière de protection de l'enfance, il est encore tabou de dénoncer des pratiques d'intervention sociale qui ne visent pas d'abord à mettre hors de danger des enfants réellement maltraités par des parents irresponsables, malades et dangereux mais à plutôt extirper des enfants de milieux populaires défavorisés en proie à des carences éducatives de la part de parents en situation de vulnérabilité. Ainsi, dans bien des cas, les réponses apportées par le système de protection de l'enfance paraissent inadaptées aux réels besoins des enfants et des familles qui, lorsqu'ils sont confrontés à des carences éducatives ont surtout besoin d'un accompagnement social et

éducatif en milieu ouvert plutôt que d'une rupture familiale stigmatisante, souvent traumatisante, engendrée par une décision de placement dans une institution éducative. En cela, je remarque que les responsables de l'ASE du département de Seine-Maritime expriment les mêmes critiques que celles formulées par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) dans son avis du 27 juin sur « le droit au respect de la vie privée et familiale et les placements d'enfants en France ». En effet, la CNCDH souligne, notamment, que « le champ d'intervention de la protection de l'enfance est aujourd'hui tellement large que la masse des évaluations à produire nuit à l'évaluation rapide et complète des situations. » Or, l'absence de définition suffisamment claire des notions de « danger » et d'« intérêt de l'enfant » met en grande difficulté les travailleurs sociaux qui se retrouvent à devoir interpréter des situations quelquefois très complexes. Ainsi, selon la CNCDH, « cette absence conjuguée au manque de critères d'évaluation et d'indicateurs de séparation conduit trop souvent au non-respect de l'intérêt supérieur de l'enfant », et ce de deux manières contradictoires :

- les informations préoccupantes adressées aux conseils généraux peuvent concerner tant des suspicions de maltraitance que des situations relatives à des difficultés socio-éducatives, leur traitement est de ce fait rendu difficile. Les situations de maltraitance sont plus difficilement identifiées et leur traitement intervient souvent trop tard, lorsque la situation s'est détériorée et que l'enfant est gravement en danger.
- À l'inverse, pour des situations de négligence ou de carences de la part des parents (qui constituent la majorité des situations connues dans le champ de la protection de l'enfance) le recours au placement, hors de la cellule familiale va être décidé, sans que soit recherchées d'autres solutions sur le long terme. »

En dénonçant l'inadaptation du système de la protection de l'enfance privilégiant encore, dans bien des cas, des mesures de placement pour des enfants victimes de carences éducatives plutôt que de pratiques réellement maltraitantes, j'indique ainsi que les responsables de l'ASE dénoncent en creux, au même titre que la CNCDH, « l'existence d'un lien entre pauvreté des familles et placement de leurs enfants ». En effet, même si cette réalité est souvent niée par les acteurs de la protection de l'enfance, la CNCDH « constate que la précarité des familles a une influence sur le placement. En effet, la précarisation des familles liée à des instabilités professionnelles et/ou de logement, et une fragilité du réseau relationnel et de solidarité, ont des conséquences lourdes sur la qualité des relations parents-enfants. [...] Certains professionnels s'inquiètent (alors) de la mise en place d'une approche qui soit stigmatisante pour les publics cibles et qui conduise à développer une surveillance accrue des personnes en situation de précarité. » Dans ce contexte, au même titre que la CNCDH « attire l'attention sur le fait que les actions de protection de l'enfance sont vouées à l'échec si elles ne sont pas accompagnées de mesure de lutte contre la pauvreté », je souligne que les responsables de l'ASE affirment que dans bien des cas, les familles « pauvres » ou en situation précaire auraient surtout besoin, non pas que leurs enfants soient placés mais plutôt de bénéficier d'un réel

accompagnement social. En effet, pour les responsables de l'ASE, il est paradoxal que les mesures de placement soient encore la règle en protection de l'enfance alors que ces mesures devraient être réservées à des situations exceptionnellement graves.

Cette façon de penser et d'organiser le système de la protection de l'enfance à partir d'une indistinction entre carence et maltraitance favorise donc l'établissement d'un fossé entre des parents décrédibilisés, culpabilisés, infantilisés et généralement maintenus à l'écart de la mise en œuvre des mesures éducatives qui pourtant les concernent au premier chef. Dans ce cadre, ce sont alors des relations asymétriques entre les opérateurs de la protection de l'enfance (inspecteurs de l'ASE, travailleurs sociaux, magistrats...) et les familles qui caractérisent le plus souvent leurs rapports. En réalité, les parents, qu'ils soient maltraitants ou en difficulté pour assumer leur autorité parentale, sont contraints de respecter, sous peine de perdre tout contact avec leurs enfants, le rapport asymétrique qui leur est imposé par le cadre judiciaire. Or, dans ce contexte, face à la force des représentations et des habitudes de travail, la participation des parents constitue une véritable injonction paradoxale.

EXTRAIT

« Aujourd'hui, selon un cadre en charge de la politique départementale de la protection de l'enfance, l'objectif de participation des usagers, notamment des parents, voulu par le législateur et inscrit dans les lois de 2002 et 2007, est encore loin d'être atteint. En effet, au-delà de raisons pratiques et bureaucratiques souvent avancées par les responsables politico-institutionnels pour expliquer les écarts entre la loi et le fonctionnement réel du système de protection de l'enfance, d'après ce fonctionnaire départemental, les raisons de ce décalage sont avant tout historiques. L'histoire de la protection de l'enfance serait d'abord liée à une disqualification de parents jugés défailants, voire maltraitants nécessitant l'intervention des pouvoirs publics pour les empêcher de nuire à leurs enfants : « Déjà toute l'histoire de la protection de l'enfance, c'est une histoire de disqualification de parents insuffisants, de parents maltraitants, de parents disqualifiés d'une manière ou d'une autre. L'institution vient alors les remplacer à travers la décision d'un placement. Ainsi, on dessaisit le parent d'un certain nombre de ses attributs d'autorité parentale, notamment, on l'empêche de voir l'enfant comme ceci, comme cela. »

Dans ce contexte, après de nombreuses années de mise à l'écart de parents disqualifiés par les institutions sociales, pour ce responsable de la protection de l'enfance départementale, vouloir désormais faire participer ces mêmes parents paraît paradoxal et relèverait du défi : « On est face à un défi qui consiste à travailler avec un parent que l'on a d'abord commencé à disqualifier. Par conséquent, vouloir réaliser la participation de l'utilisateur dans ce contexte, c'est paradoxal. » En effet, l'adhésion des parents inscrit dans l'esprit des mesures d'assistance éducative serait surtout théorique, en particulier dans un contexte judiciaire contraint : « Rechercher l'adhésion (du parent) dans un contexte contraint mais de manière générale en protection administrative, aussi bien en ce qui concerne l'aide à domicile, c'est-à-dire l'aide éducative à domicile, les TISF (technicien de l'intervention sociale et familiale), etc., que l'hébergement de l'aide sociale à l'enfance est théorique. On est censé stimuler, rechercher la coopération des parents à l'esprit de la mesure que le juge ou le département s'apprête à proposer et à faire en sorte que cette coopération permette de travailler le changement. Tout ça, c'est la théorie, c'est l'esprit de la loi voulue

et approuvée par le législateur. » En fait, ce responsable départemental constate qu'en matière de protection de l'enfance, même si le fil rouge de la loi est effectivement lié à la volonté de faire adhérer, voire de faire participer les parents aux mesures éducatives qui leur sont proposées ou imposées, dans la pratique, il existe d'importants obstacles à la réalisation de cet objectif, notamment économiques mais surtout culturels. (...)

En Seine-Maritime, cette « culture du placement » a donc créé des habitudes qui, aujourd'hui, vont à l'encontre de la logique de participation des parents inscrite dans les dernières lois de protection de l'enfance. En effet, selon les responsables de la protection de l'enfance, la création de nombreuses « infrastructures de placement » a longtemps généré une autorégulation entraînant une reproduction du « système de placement ». Ainsi, alors que le département souhaite désormais favoriser des modes d'intervention passant « de la substitution à la suppléance familiale », dans la pratique, la « culture du placement » aboutit au fait que les structures de placement traditionnel qui, généralement, font une séparation entre le monde institutionnel et le milieu familial ont des difficultés à « désemplir » légitimant alors la persistance de ce type de structures. » (Boucher *et al.*, 2014a)

EXTRAIT

« Paradoxalement, notamment parce qu'ils ont des difficultés à faire baisser le nombre et la durée des mesures éducatives, qu'elles soient traditionnelles ou « innovantes », en Seine-Maritime, des responsables de la protection de l'enfance critiquent le caractère trop normatif des travailleurs sociaux qui accompagnent des enfants issus des classes populaires. Ces responsables de l'ASE critiquent en particulier le fait que des travailleurs sociaux abusent des mesures judiciaires qu'ils sollicitent auprès des magistrats pour imposer aux parents un cadre contraint : « C'est clair dans le département. Ce besoin de judiciaire, ce besoin de ne pas négocier avec la famille sur le cadre, c'est le juge qui l'impose, c'est très fort. Dans certains cas, il faut que le placement soit judiciaire mais que dans bien des cas, on pourrait peut-être tenter autre chose avant. » (Juge pour enfants)

En effet, malgré la réforme de la protection de l'enfance soulignant l'importance de reconnaître et d'accroître les compétences parentales des enfants suivis dans le cadre de la protection de l'enfance, ce champ représenterait toujours une sorte de « noyau dur » de l'intervention sociale très fortement impacté par la logique de contrôle social des familles des classes populaires traditionnellement mise en œuvre par les travailleurs sociaux. Ainsi, une responsable du système de protection de l'enfance en Seine-Maritime affirme que les travailleurs sociaux ont généralement de trop fortes exigences vis-à-vis des comportements parentaux des classes populaires toujours suspectées d'être défaillantes, voire potentiellement maltraitantes : « Je trouve que l'on a des degrés d'exigence vis-à-vis des familles qu'il faudrait questionner. Si on attend d'une famille qu'elle soit totalement conforme et qu'elle soit sur le même modèle que la famille lambda, c'est-à-dire ayant les mêmes références que celle des travailleurs sociaux, les gamins ils ne sont alors pas prêts de rentrer chez eux. (...) C'est vrai qu'il existe de la pauvreté, des familles sont un peu branques mais il faut aussi voir le chemin parcouru et il faut un peu ouvrir nos références. »

En critiquant la trop grande charge normative des travailleurs sociaux s'occupant des classes populaires, le département semble ainsi vouloir limiter le poids du contrôle social opéré par les travailleurs sociaux

sur les familles. Or, en interrogeant les représentations et les pratiques d'encadrement des familles populaires classiquement dévolues aux travailleurs sociaux, de façon moins directe, le département souligne également que le contrôle social de ces familles a un coût financier ; cependant, aujourd'hui, dans un contexte d'austérité budgétaire et de rationalisation des charges dites « passives », le conseil général de Seine-Maritime souhaite réduire ce coût nécessitant alors d'affirmer une plus grande tolérance vis-à-vis des comportements parentaux des familles populaires n'étant pas forcément calquées sur ceux des classes moyennes. » (*Ibid.*)

Entre logique de placement et logique de participation

Dans l'organisation actuelle de la protection de l'enfance, je montre que les travailleurs sociaux sont donc méfiants vis-à-vis des parents des classes populaires. Dès lors, si l'enjeu est de réussir le passage d'une culture du placement à une « culture de la participation » au-delà des déclarations d'intention : du côté du système, je souligne qu'il paraît nécessaire que l'organisation de la protection de l'enfance possède les moyens de repérer et de traiter de manière différenciée les enfants maltraités et les enfants carencés *via*, notamment, un accroissement des capacités d'expertise des intervenants psycho-socio-éducatifs sur les situations familiales. En effet, j'insiste sur le fait que pour la justice des mineurs, la déjudiciarisation des mesures éducatives pourrait être favorisée par l'amélioration et l'institutionnalisation des capacités d'expertise des travailleurs sociaux ; du côté des professionnels psycho-socio-éducatifs, ceux-ci devraient alors ne plus être simplement des professionnels de l'éducation des enfants et des relations parents-enfants mais des experts de l'intervention sociale et de la parentalité dans et avec les familles au sein de leur environnement. Pour dépasser une forme de « résistance conservatrice » de certains professionnels de la protection de l'enfance, il s'agit alors de favoriser une transformation des manières de voir et d'agir des travailleurs sociaux afin qu'ils deviennent des acteurs sociaux tournés vers l'extérieur, en lien avec le monde social pour aider des familles à dépasser leurs difficultés (sociales, économiques, psychologiques, etc.) avec leur participation.

EXTRAIT

« Pour limiter les placements d'enfants carencés vivant au sein de familles en difficulté (psychologique, addictions, troubles comportementaux...) hors du domicile des parents ou faciliter le retour à leur domicile d'enfants en danger placés en institution ou en famille d'accueil, les juges soulignent qu'il serait nécessaire de développer de réelles capacités d'expertise des travailleurs sociaux sur les dynamiques familiales dans leur environnement (travail, santé, quartier, liens sociaux et familiaux...), au-delà des informations généralement recueillies sur les relations parents-enfants. En effet, pour pouvoir prendre de bonnes décisions en limitant les risques de dérapages, les juges pour enfants ont besoin d'avoir des informations fiables et approfondies sur les enfants et leur famille au début d'une mesure et pendant tout son déroulement : « Moi ce que je pense, c'est qu'il faut évaluer la capacité du parent à protéger son enfant. Capacité à faire appel à et à entendre la nécessité de protéger son enfant. (...) Sur l'évolution personnelle des parents qui permet un retour ou non dans la famille parce que quand même, 60 ou 70%

de nos placements ce n'est pas forcément sur le lien parent/enfant que la décision est prise mais plus sur des problèmes autres, des problèmes de carences diverses, des problèmes d'instabilité, des problèmes d'addiction. Si on n'est pas présent dans la famille, si on ne va pas au domicile, si on ne sait comment la situation des parents évolue et si on n'accompagne pas l'évolution des parents, il n'y a pas grand-chose qui se passe derrière. Ça ne suffit pas simplement de mettre des visites médiatisées. (...) Les travailleurs sociaux sont censés faire ce travail (d'expertise) auprès de la famille. On ordonne de plus en plus d'expertises mais si c'est pour avoir une expertise qui ne sert à rien, pas constructive qui ne nous (juges) apporte rien d'autre que ce que l'on voit nous-mêmes... Il faudrait de meilleurs outils, même quand on dit que les liens mères/enfants et pères/enfants sont pathologiques, je veux bien, je veux bien tout entendre mais je veux qu'on m'explique. Il y a des tas de fois où je suspends des droits, où j'ai suffisamment d'éléments mais il y a aussi toutes ces situations où il y a deux services ou trois qui interviennent et ils n'ont pas la même vision sur les parents. » (Juge pour enfants)

Dans cette optique d'améliorer les capacités d'expertise des travailleurs sociaux, des juges interviewés soulignent que dans l'idéal, ils souhaitent bénéficier de façon systématique d'« expertises systémiques » sur les familles des enfants qu'ils suivent pour prendre des décisions au plus près de la réalité des dynamiques familiales et ainsi construire un parcours éducatif cohérent. Ces expertises auraient d'ailleurs pour conséquence de limiter, dans de nombreux cas, la systématisation des renouvellements de mesures par manque d'informations pertinentes. » (*Ibid.*)

À l'issue de l'enquête, j'observe donc que l'ensemble des professionnels rencontrés (magistrats, responsables départementaux et travailleurs sociaux) sont engagés dans un processus de transformation du système de protection de l'enfance structuré par des logiques de démocratisation (participation), transparence (*accountability*) et de responsabilisation (activation) des usagers et des intervenants psycho-socio-éducatifs. En effet, c'est l'action conjointe des transformations juridiques (lois de 2002 et de 2007) et des orientations de « modernisation » (rationalisation) des départements qui structure le nouvel espace de la protection de l'enfance. Dans ce cadre, les départements sont les principaux acteurs du passage d'une culture à l'autre. En fait, je souligne que les départements ne pouvant plus assumer, notamment pour des raisons de maîtrise budgétaire, la perpétuation d'une culture du placement, affirment la nécessité de mettre en œuvre une nouvelle culture de la participation avant tout pensée comme un appel à la responsabilisation de tous les acteurs de la protection de l'enfance (travailleurs sociaux, enfants/parents, familles d'accueil, magistrats...). Ainsi, en s'appuyant sur la dynamique juridique du 5 mars 2007 visant, notamment, la transformation du système de protection de l'enfance¹³, depuis cinq ans, je montre que le département de Seine-Maritime s'organise pour changer les habitudes anciennes des acteurs de l'aide sociale à l'enfance et amenuiser la culture du placement dans ce champ. En effet, au-delà des orientations juridiques des dernières lois régissant la protection de l'enfance, les autorités

13 La CNCDH souligne que « la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a redéfini les objectifs et le champ de la protection de l'enfance en proposant une définition large qui va de la prévention des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités parentales jusqu'à la substitution familiale ».

départementales avancent trois raisons principales pour inciter les acteurs de l'aide sociale à l'enfance à limiter les formes de placements traditionnels en institution (en particulier lorsqu'ils sont associés à des droits de visite en présence d'un tiers) ou dans des familles d'accueil :

une raison démocratique : reprenant à leur compte les prérogatives juridiques développées ces dernières années soulignant la nécessité de donner plus de droits aux usagers du travail social, les responsables départementaux de la protection de l'enfance affirment vouloir s'inscrire dans cette dynamique citoyenne : « Il y a une notion de droit, c'est-à-dire de droit du citoyen dans ses relations avec le service de protection de l'enfance, l'aide sociale à l'enfance en l'occurrence. Il y a une notion qui nous amène à devoir rendre compte et expliquer au citoyen pourquoi on le prive de droits, en fixant ailleurs la résidence de son enfant ou en l'empêchant de voir son enfant librement. Donc ça, c'est un argument plutôt juridique, libéral si j'ose dire au sens politique. » (Responsable de l'ASE)

une raison éthique : les responsables de la protection de l'enfance départementale soulignent que les décisions de placement ainsi que l'utilisation récurrente du droit de visite en présence d'un tiers sont souvent utilisées, non pas pour protéger des enfants en danger mais, avant tout, pour servir les intérêts institutionnels et des acteurs sociaux. Dans ces situations, il existe donc un manque de sincérité entre les acteurs du placement et les parents des enfants placés : « Et puis, il y a un argument éthique. En effet, nous avons le devoir de décliner à l'égard du parent le pourquoi du comment. Aujourd'hui, la plupart des travailleurs sociaux n'imaginent pas travailler avec les parents autrement que sur leur terrain institutionnel, dans le cadre des locaux de l'institution, d'un Centre médico-social, alors qu'au fond, nous sommes censés aller sur le terrain des familles parce que c'est bien là que les choses doivent changer. Donc, il y a un problème de sincérité, éthique dans le sens où il y a un problème de sincérité sur la logique sous-jacente de vouloir toujours renouveler les droits de visite en présence d'un tiers. Sans toujours relever ce qui, sur le plan clinique, sur le plan comportemental donc, nous permette de justifier que ce parent ne puisse pas voir son gamin dans un droit de visite simple, voire avoir une autorisation de sortie, voire avoir des droits d'hébergement. » (Responsable de l'ASE)

une raison économique : dans la situation financière tendue que connaît le département, les responsables de la protection de l'enfance départementale assument aussi clairement vouloir rationaliser les dépenses sociales et éducatives dévolues à cette collectivité territoriale. En effet, je souligne que selon les responsables départementaux de l'aide sociale à l'enfance, les placements et les droits de visite en présence d'un tiers sont souvent abusifs, ceux-ci sont aussi considérés comme inadaptés aux réels besoins des enfants et de leurs familles et surtout coûteux comparativement à d'autres formes d'actions privilégiant l'intervention au sein du domicile des parents : « On est toujours dans une économie du travail social qui fait que les moyens sont rares et que l'on doit employer ces moyens avec la plus grande efficacité. Donc les moyens ne sont pas illimités. [...] Là, le point de vue économique intervient, c'est-à-dire qu'effectivement, quand on est référent éducatif en placement familial, par exemple, on a 28

gamins. 28 gamins, ça représente 22-25 familles, en gros. Et quand vous avez sur ces 22-25 familles, 15 à 18 situations où tous les mercredis ou en fin d'après-midi quand les parents sont actifs, vous devez baliser dans un calendrier la réservation de locaux, la mobilisation de supports pour encadrer les visites en présence d'un tiers, eh bien le temps de travail opérationnel de l'éducateur est de plus en plus utilisé, mobilisé par cette tâche d'administration et d'encadrement des droits de visites en présence d'un tiers et de moins en moins à un travail social de réseau ou un travail social direct au domicile parental pour faire le point avec le parent sur ce que l'on peut faire bouger, même si ce n'est pas grand-chose, jour après jour, semaine après semaine, année après année pour créer des conditions du retour de l'enfant à domicile. » (Responsable de l'ASE)

Dans un contexte de restriction budgétaire, le département de Seine-Maritime demande donc aux institutions socio-éducatives qu'il finance, au-delà des bonnes intentions institutionnelles proclamant la conformité avec la loi sur la participation des usagers, de gérer le temps de travail des éducateurs mais aussi de réserver une partie de ce temps au travail avec les parents : « Je repars sur mon système de ressources rares, de moyens limités où il faut mieux gérer les moyens rares dont on dispose. Comment le dire autrement ? Ce n'est pas parce qu'on accumulera encore d'autres dispositions législatives, réglementaires contraignant les services gardiens, de l'ASE, les établissements à s'engager effectivement à recueillir l'adhésion des parents à la prise en charge de leur enfant, à l'éducation de leur enfant que ça donnera au service gardien plus de moyens pour y parvenir et le mettre en œuvre. Je pense que l'accumulation, l'empilement législatif a des limites. Des limites qui sont celles des moyens mais ces moyens doivent gérer un rapport qualité/quantité. Ce rapport qualité/quantité, il se joue dans ce que je vous expliquais tout à l'heure, c'est-à-dire gestion du temps de travail disponible des éducateurs pour travailler plutôt vers le milieu parental plutôt qu'à l'administration de dispositions qu'ils ont eux-mêmes suggérées au juge. » (Responsable de l'ASE)

Dans cette optique, même si je souligne que les responsables de l'aide sociale à l'enfance du département de Seine-Maritime ont une vision assez critique du caractère jugé complexe, formaliste et coûteux des dernières lois sur la protection de l'enfance, néanmoins, j'indique que ceux-ci partagent une partie de la philosophie de ces lois, en particulier celle de la loi du 5 mars 2007 qui, comme l'indique la Cour des comptes, met l'accent sur la prévention, affirme le rôle central du département tout en élargissant les modes de prise en charge des enfants. En effet, considérant qu'il faut mettre fin à la culture du placement (qu'ils pensent encore trop forte chez les acteurs de la protection de l'enfance), notamment, parce qu'elle est jugée conservatrice, anti-démocratique et surtout trop dépensière, en revanche, les responsables de l'ASE disent vouloir s'appuyer sur les nouvelles formes d'accueil (trouvant leur origine juridique et administrative dans la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance) pour faire évoluer le système et la culture de la protection de l'enfance. Ainsi, en plébiscitant ces nouvelles formes d'accueil, en particulier l'accueil modulable à domicile et le « milieu ouvert renforcé », les responsables du département aspirent à faire des économies budgétaires en réduisant le

nombre de placements traditionnels qu'ils estiment extrêmement coûteux pour la collectivité territoriale.

En outre, pour des raisons financières mais aussi idéologiques, je souligne que les responsables de l'ASE souhaitent également favoriser le développement d'une nouvelle culture d'intervention sociale en protection de l'enfance affirmant une plus forte participation et responsabilisation des usagers mais aussi des intervenants sociaux qui mettent en œuvre les différentes modalités de prises en charge des enfants : « On souhaite aller au-delà des deux pôles traditionnels de placement et du milieu ouvert. Le placement traditionnel, c'est le tout substitutif quasiment avec les droits d'hébergement, droit de visite en présence d'un tiers. Le milieu ouvert, c'est un éducateur pour 27-28 gamins, ce qui veut dire une à deux visites par mois maximum, autant dire de la veille éducative (s'ils [les éducateurs] m'entendaient...). Actuellement, grâce aux nouvelles mesures qui se développent, c'est-à-dire après 2007, entre ces deux pôles traditionnels, on développe des mesures intermédiaires, soit dans le champ du placement que l'on appelle accueil modulable, soit dans le champ du milieu ouvert qu'on n'a pas encore développé pour des questions de moyen. C'est le milieu ouvert dit « renforcé ». On a une mobilisation intensive de l'utilisateur. Cela va surtout concerner, dans les années qui viennent, peut-être 10 à 15% du public et ça c'est un mode différent de participation des usagers, c'est un mode de mobilisation des usagers. C'est-à-dire que l'enjeu de ces types de mesures-là, c'est de proposer à ces parents un stage intensif d'accompagnement éducatif. Néanmoins, après il faut que les éducateurs apprennent vraiment à savoir s'ils veulent béquiller ou ne pas béquiller, c'est tout le problème de la maïeutique, c'est jusqu'à quel point en venant chez des parents trois, quatre ou cinq fois par semaine, on les mobilise vraiment, c'est-à-dire qu'on les amène à faire eux-mêmes. On fait faire ou est-ce qu'on les béquille en les privant de la possibilité, un jour, d'imaginer qu'il n'y aura plus cet éducateur pour venir quatre ou cinq fois par semaine leur dire : « Il faut faire ci, il faut faire ça, etc. ». (Coordonnateur ASE)

En fait, je montre que les responsables départementaux de l'aide sociale à l'enfance affirment s'inspirer du modèle anglo-saxon dit d'*empowerment* qu'ils opposent à une démarche de « béquillage » pour transformer le système de protection de l'enfance : « On assume s'inspirer de l'esprit anglo-saxon. Mais il ne faut pas confondre l'*empowerment* et le béquillage. Il y a un moment où vous créez un rapport d'influence et de dépendance entre vous et votre client, votre usager et où cet usager ne peut plus envisager de se passer de vous et là c'est l'échec de la protection de l'enfance. » (Responsable ASE)

Au-delà du champ de la protection de l'enfance, dans le champ social, je souligne que les autorités départementales ont un objectif général : elles souhaitent participer à changer le travail social pour que les intervenants sociaux intègrent de nouvelles philosophies d'intervention s'inspirant de l'*empowerment*. Autrement dit, d'un côté, les intervenants sociaux doivent pouvoir activer et mobiliser les usagers pour qu'ils se responsabilisent et, d'un autre côté, les intervenants sociaux doivent être responsabilisés pour intervenir dans les familles en

ayant conscience qu'ils ne doivent pas induire une relation d'assistantat, et donc, à terme, se retirer des familles le plus rapidement possible comme le préconise la loi du 5 mars 2007.

Conclusion

En définitive, au terme de l'enquête, l'équipe de recherche constate que le champ de la protection de l'enfance est dans une situation de transition à l'égard de la participation des usagers. En effet, l'esprit de la loi de 2007 est accepté par la majorité des acteurs de la protection de l'enfance. L'enquête révèle donc un changement en cours des représentations et une évolution idéologique chez les professionnels qui s'organisent pour être en conformité avec la loi (2002 et 2007) même s'ils admettent que des « pratiques limitatives » à l'égard des parents (dénis de signature, actes de suppléance, défaut d'information) demeurent. En fait, loin de favoriser la mise en place de modalités d'action valorisant une dimension politique de la participation, c'est-à-dire une intervention des usagers tournée vers une participation directe de leur part aux prises de décision concernant l'orientation des mesures auxquelles ils sont soumis (une grande majorité des mesures éducatives en protection de l'enfance reste judiciaire), les modalités de participation restent majoritairement convenues et surtout destinées aux évaluateurs externes qui vérifient si les institutions respectent bien la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

EXTRAIT

« Dans le cadre d'une intervention en milieu fermé, la participation passe par la mise en place d'une action essentiellement éducative qui porte, du côté de la prise en compte de la parole et des attentes des enfants, par leur association à la rédaction de certaines parties des documents individuels d'accueil (Document individuel de prise en charge, Contrat de séjour, projet individuel). Dans les lieux d'accueil les plus ouverts à l'expression des jeunes, cela passe également par la tenue de temps d'échange collectif (réunions hebdomadaires, ateliers de travail collectif autour d'une question) et par l'animation des Conseils de la vie sociale (CVS) dans lesquels les jeunes sont invités à jouer un rôle plus ou moins actif. Du côté du rapprochement engagé avec les familles, l'action menée se caractérise par une intervention essentiellement construite autour de la diffusion et de l'échange d'informations, autour d'un travail d'adhésion aux orientations de la mesure, voire de modifications des représentations des parents à l'égard des postures éducatives tenues jusqu'alors, ainsi qu'à des formes de soutien éducatif visant un réinvestissement du rôle parental. Dans le cadre de l'accueil modulable, l'organisation de groupes d'usagers est quasiment inexistante. Au regard de cette palette d'interventions, la réflexion sur le rôle et la place des parents dans les mesures qui les touchent est rarement engagée dans le sens de trouver et de valoriser des leviers plus forts de participation. Ainsi, le soutien d'une participation active des parents à la définition d'orientations visant le relèvement des difficultés inhérentes à leur situation à partir de la valorisation d'une expression directe de leur part, et donc, d'une prise en compte de leur position n'est jamais vraiment engagée. La participation des usagers en protection de l'enfance se fait, pour l'instant, à partir d'un niveau très faible d'engagement des acteurs sociaux cibles des mesures. » (Pouchadon, *in* Boucher, 2014a)

Alors, comment interpréter le décalage qui s'opère entre les discours des acteurs politico-institutionnels et sociaux favorables à une meilleure prise en considération des droits des usagers, et des pratiques observées plutôt timides en matière de participation ? Sans conclure à une résistance pure et dure des professionnels de passer d'une culture du placement à une culture de la participation, je souligne qu'il existe une incompatibilité entre les logiques d'action que nécessite la mise en place d'une démarche forte de participation et les fondements de l'intervention éducative dans lesquels évoluent les travailleurs sociaux du champ de la protection de l'enfance. Une participation pleine et entière des usagers devrait, en effet, passer par une forme de contre-stigmatisation des familles populaires (Boucher *et al.*, 2011) et la mise en œuvre d'actions collectives avec celles-ci. Or, la réalité des pratiques professionnelles observées reste très individualisante et basée sur une évaluation restreinte des liens familiaux. Cette démarche repose, en effet, sur la mobilisation d'aptitudes professionnelles faisant des travailleurs sociaux des acteurs du contrôle social des familles en difficulté (Dubet, 2002) et des experts des dynamiques familiales. Dans ce contexte, je souligne alors que favoriser la participation réelle des usagers, au-delà des déclarations d'intention nécessite une transformation des pratiques professionnelles et une redéfinition du rôle des travailleurs sociaux alors que ces derniers se révèlent encore fortement attachés à une posture rééducative qui limite souvent le travail avec les familles. Néanmoins, j'affirme également qu'il faut prendre garde d'expliquer la difficile mise en acte d'une culture de la participation, au-delà des discours sur la nécessaire reconnaissance du droit des usagers inscrit dans la loi, par la résistance au changement des professionnels de la protection de l'enfance qui auraient du mal à sortir d'une culture du placement anti-participative intériorisée depuis de nombreuses années. En effet, je stipule qu'il est essentiel d'interroger l'influence du système de la protection de l'enfance en transformation qui a longtemps produit et institutionnalisé une méfiance, voire une défiance vis-à-vis des familles, généralement issues des classes populaires, que celles-ci soient réellement maltraitantes ou défaillantes principalement pour des raisons sociales et économiques. Ainsi, au-delà du fait que cette approche moralisatrice risque de produire une sorte de « conscience malheureuse » chez les travailleurs sociaux considérés comme les premiers responsables d'une difficile démocratisation du champ de la protection de l'enfance, je considère que cette approche ne prend surtout pas en considération le fait que les résistances observées à la généralisation de démarches participatives potentiellement subversives sont d'abord liées à des raisons d'ordre systémique. En ce sens, j'indique qu'il est intéressant de remarquer que la prise en compte récente de la parole des usagers dans le champ social et médico-social (dans lequel s'inscrit la protection de l'enfance) est associée à deux dimensions principales caractérisant les mutations des sociétés postindustrielles (Touraine, 2013) et « supercapitalistes » (Reich, 2008) :

l'appel à une logique de « reconnaissance » (Honneth, 2002 ; Sennett, 2003) des individus et des « communautés ». Dans cette optique, les institutions publiques sont désormais appelées à faire de la place aux « acteurs faibles ». Il s'agit cependant de changer l'attitude à l'égard des pauvres plutôt que d'agir en profondeur sur la production de la pauvreté (Benn Michaels, 2009).

une transformation de l'État social (Castel, 1995 ; Boucher, 2014c, p. 21-45) caractérisée, notamment, par une intensification de la mondialisation de l'économie impliquant une baisse, voire une déstructuration des protections sociales collectives des citoyens au profit de modèles d'intervention plus individualistes mais aussi plus en phase avec l'idéologie économique libérale comme le développement du *workfare*¹⁴ ou de *empowerment* dont l'un des buts est de rendre les personnes en difficulté, souvent pensées comme des assistés sociaux et/ou des figures de désordres, mobiles, responsables et génératrices de recettes. En France, les restrictions budgétaires appliquées aux politiques sociales dont les départements sont encore les « chefs de file » s'inscrivent pleinement dans cette perspective et concourent à transformer l'organisation de l'ensemble du système.

Dans ce contexte de déclin de l'État-providence¹⁵, je signale que l'appel à la mise en œuvre effective de la participation des familles pour des raisons politiques (démocratiques), éthiques (morales) et économiques (financières) traduit ainsi, nonobstant une complexification (bureaucratisation) du système de la protection de l'enfance, la nécessité de refonder l'ensemble de l'organisation et la philosophie d'action du champ de la protection de l'enfance à partir d'un fil rouge : la distinction entre maltraitance et carence éducative. Au regard de mes observations et des points de vue exprimés par les acteurs de la protection de l'enfance durant l'enquête, au premier chef, je propose que cette refondation puisse ainsi s'appuyer sur une différenciation effective des modes d'intervention sociale en direction des enfants en distinguant les enfants maltraités des enfants carencés. Dans la pratique, cette différenciation des modes d'intervention nécessite donc le renforcement des capacités d'expertise des travailleurs sociaux, non plus seulement appelés à donner leur avis sur la qualité des liens parents/enfants mais désormais à travailler *avec* et *dans* les familles pour étudier et comprendre la totalité de la dynamique familiale. En effet, pour distinguer les modes

d'intervention sociale à destination d'enfants maltraités ou carencés, je fais remarquer que les magistrats et/ou les inspecteurs de l'ASE ont besoin d'informations fiables et approfondies afin qu'ils puissent prendre des décisions adaptées mais aussi les moins traumatisantes possibles pour les enfants et leurs familles. Dans ce nouveau cadre, il ne s'agit pas pour autant de faire disparaître les formes de placement classique hors domicile ou en milieu ouvert au profit de mesures dites « innovantes » au domicile mais d'adapter les mesures et les modes d'intervention sociale en fonction de la dynamique familiale et de son évolution.

14 Le Workfare est une philosophie d'action d'inspiration nord-américaine qui stipule que les bénéficiaires d'une allocation sont contraints de travailler en échange de celle-ci.

15 Bien qu'il l'utilise quelquefois, Robert Castel critique le terme « État-providence » préférant utiliser celui de « société assurantielle » développé par François Ewald (1986) : « Autant la notion d'État-providence me paraît très équivoque car elle induit à penser le rôle de l'État comme une expansion de la charité, autant l'expression de société assurantielle traduit bien le fait que la technologie assurantielle a été l'instrumentalisation privilégiée (pas exclusive, mais vraiment privilégiée) pour aboutir à une réduction généralisée des risques. » (Castel, 2001, p. 85.)

DISTINGUER LES SITUATIONS DE MALTRAITANCE ET DE CARENCES ÉDUCATIVES			
Situation des enfants	Types de familles	Objectifs poursuivis	Logique d'intervention sociale
Enfants maltraités	Familles maltraitantes Familles pathogènes	Mettre à l'abri les enfants Agir pour la transformation des comportements parentaux	Protéger et éduquer les enfants Développer le bien-être des enfants Entretenir les liens familiaux (famille élargie)
Enfants carencés	Familles en difficulté Parents fragilisés et défaillants	Prévenir la maltraitance Renforcer l'autorité parentale	Accompagner les ressources et les compétences familiales Soutien éducatif intensif au domicile Mobilisation des ressources environnementales et territoriales

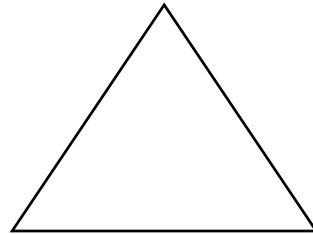
Les enfants maltraités doivent ainsi toujours pouvoir être mis à l'abri en bénéficiant de mesures éducatives judiciairisées et de structures qui les protègent hors du domicile de leurs parents maltraitants. Dans ce cas, les travailleurs sociaux privilégient alors des actions de protection et d'éducation des enfants. Pour autant, dans ces situations, les « services gardiens » doivent également s'organiser pour que les familles ne reproduisent pas des comportements maltraitants et participent à la transformation de leurs situations (sociale, économique, psychologique, etc.) et de leurs attitudes. En ce qui concerne les enfants carencés, il ne s'agit pas en priorité de les mettre à l'abri mais avant tout de prévenir la maltraitance en disposant d'une palette de mesures non judiciairisées suffisamment élargie, notamment dans le cadre de l'accueil modulable et du milieu ouvert. Je propose, en effet, que l'organisation du système de protection de l'enfance intègre une déjudiciarisation complète des mesures éducatives de prévention de la maltraitance pour, d'une part, limiter les rapports asymétriques de domination entre les professionnels de la protection de l'enfance et leurs familles en difficulté et, d'autre part, favoriser la participation effective des familles à la résolution de leurs difficultés (participation non culpabilisatrice, non moralisatrice). Dans ce cas, je souligne que les travailleurs sociaux de la protection de l'enfance doivent opérer une véritable « révolution culturelle », tant dans la manière de considérer leur rôle que dans le rapport qu'ils tissent avec les familles pour prévenir de potentielles maltraiances. En effet, ces travailleurs sociaux doivent pouvoir s'appuyer, d'une part, sur les ressources et les compétences familiales (élargies) et environnementales pour agir sur les comportements familiaux à l'intérieur du foyer et, d'autre part, au sein d'une démarche de travail social global, de travailler avec les acteurs coproducteurs d'un maillage préventif (école, prévention spécialisée, centres sociaux, tissu économique...) à l'insertion/intégration des membres de la famille dans leur environnement.

LES NIVEAUX D'INTERVENTION SOCIALE POUR PRÉVENIR LA MALTRAITANCE

Permettre aux individus et aux groupes de conscientiser / conflictualiser les éléments personnels, familiaux, structurels et conjoncturels qui détériorent / améliorent une «situation problème» ;

Développer les capacités de réflexion et d'action des individus et des groupes

Subjectivation / émancipation



Environnement social, politique et économique

Contextualiser les modes d'intervention en fonction de l'environnement ;

Agir sur les opportunités de l'environnement (communauté, quartier, etc.)

Individu

Agir sur les défaillances, les carences personnelles et familiales (handicap, déviances, etc.) ;

Permettre la correction des carences par l'acquisition de compétences individuelles et collectives spécifiques

Bibliographie

Benn Michaels W., 2009, La diversité contre l'égalité, Paris, éd. Raisons d'agir.

Boucher M. (avec la collaboration de Belqasmi M., Pouchadon M.-L., Éloi M., Petit A.), 2014a, Participation des « usagers » et transformation des pratiques professionnelles des acteurs de la protection de l'enfance. Quels réalités et effets de l'implication des enfants et des parents dans la prise en charge de l'enfance en danger ?, Rapport de recherche, ONED/LEERS-IDS, 235 p.

Boucher M. et al., 2011, Gouverner les familles, Paris, éd. L'Harmattan.

Boucher M., 2014c, « État social, intervention sociale et post-société : de la réduction des risques sociaux aux logiques d'activation », in Boucher M., Belqasmi M. (dir.), L'État social dans tous ses états. Rationalisations, épreuves et réactions de l'intervention sociale, Paris, éd. L'Harmattan, coll. Recherche et transformation sociale, p. 21-45.

Castel R., 2001, in Castel R., Haroche C., Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne, Paris, éd. Fayard, p. 85.

Chauvière M., 2007, Trop de gestion tue le social, Paris, éd. La Découverte.

Dubet F., 2002, Le déclin de l'institution, Paris, éd. du Seuil.

Ewald F., 1986, L'État-providence, Paris, éd. Grasset.

Honneth A., 2002, La lutte pour la reconnaissance, Paris, éd. Le Cerf.

Jaeger M. (dir.), 2011, Usagers ou citoyens ? De l'usage des catégories en action sociale et médico-sociale, Paris, éd. Dunod.

Pouchadon M.-L., in Boucher M. (dir.), 2014a, Participation des « usagers » et transformation des pratiques professionnelles des acteurs de la protection de l'enfance. Quels réalités et effets de l'implication des enfants et des parents dans la prise en charge de l'enfance en danger ?, Rapport de recherche, ONED/LERS-IDS.

Castel R., 1995, Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat, Paris, éd. Gallimard, coll. Folio/Essais.

Reich R., 2008, Supercapitalisme, Paris, éd. Vuibert.

Sennett R., 2003, De la dignité de l'Homme dans un monde d'inégalité, Paris, éd. Albin Michel..

Touraine A., 2013, La fin des sociétés, Paris, éd. du Seuil.

Pour citer cet article

Référence électronique

Manuel Boucher, "Participation et protection de l'enfance : une relation dangereuse", Sciences et actions sociales [en ligne], N°2 | 2015, mis en ligne le 1 octobre 2015, URL : <http://sas-revue.org/index.php/21-n-2/dossiers-n2/37-la-participation-dans-la-protection-de-l-enfance-une-relation-dangereuse>

Auteur

Manuel Boucher, Directeur scientifique (HDR) du Laboratoire d'Etude et de Recherche Sociales (LERS) de l'Institut du Développement Social (IDS) de Normandie et membre associé au Centre d'analyse et d'intervention sociologiques (CADIS-EHESS-CNRS)
manuel.boucher@ids.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