

Appel d'offre thématique 2012 de l'Observatoire National de l'Enfance en Danger

---

## Participation des « usagers » et transformation des pratiques professionnelles des acteurs de la protection de l'enfance

---

Synthèse - Juillet 2014

**Direction scientifique :**

Manuel Boucher (LERS-IDS)

**Chargés de recherche :**

Mohamed Belqasmi (LERS-IDS)

Marie-Laure Pouchadon, Méлина Eloi (IRTS Aquitaine)

Agathe Petit (IRTS PACA-Corse)



**Laboratoire d'Étude et de Recherche Sociales**  
Institut du Développement Social  
Route de Duclair – BP 118 - 76380 Canteleu (Rouen)  
Tel : 02.32.83.25.51 – Fax : 02.32.83.25.79 – Mail : [lers@ids.fr](mailto:lers@ids.fr)

## Introduction

Cette synthèse s'inscrit dans le cadre de l'appel d'offre thématique 2012 de l'Observatoire national de l'enfance en danger (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 ». Il rend compte d'une enquête qui s'est déroulée de septembre 2012 à juin 2014 et présente les travaux réalisés dans les trois sites de la recherche mise en œuvre par le Laboratoire d'étude et de recherche sociales (LERS) et ses partenaires, l'IRTS d'Aquitaine et l'IRTS de PACA-Corse durant près de deux années afin d'étudier « la participation des « usagers » et la transformation des pratiques professionnelles des acteurs de la protection de l'enfance ».

### Le cadre de la recherche

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, autrement dit, les « usagers »<sup>1</sup> 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 ?

Dans la pratique, lors de cette recherche, d'un côté, nous avons travaillé sur la façon dont la professionnalité, la formation des intervenants sociaux et l'organisation du travail évoluent et se transforment, suite à la prise en compte des modifications instaurées depuis le milieu des années 1980 en matière d'implication des parents et des familles et systématisées dans la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance. D'un autre côté, nous avons étudié 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'enfant » (PPE) dans les services départementaux et établissements éducatifs en charge des enfants en danger. En d'autres termes, nous avons étudié, 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 ce cadre, cette recherche a étudié des espaces d'intervention sociale où sont mises en œuvre des pratiques de prise en compte du point de vue des usagers et/ou d'organisation de la participation des parents dans la prise en charge de leur enfant.

### Objet et hypothèses

Dans cette perspective, nous formulons plusieurs questions centrales : dans un contexte de transformation de l'Etat social<sup>2</sup>, du côté des acteurs de la protection de l'enfance (intervenants psycho-socio-éducatifs et magistrats), des « usagers » et de la formation en travail social, 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

---

<sup>1</sup> Marcel Jaeger (dir.), *Usagers ou citoyens ? De l'usage des catégories en action sociale et médico-sociale*, éd. Dunod, 2011.

<sup>2</sup> Robert Castel, *Le retour de l'incertitude*, Paris, éd. Seuil, 2009.

effet, alors que depuis plusieurs années, le champ social est confronté à la rationalisation et à l'emprise croissante de logiques « gestionnaires<sup>3</sup> », 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 ?

Nous émettons alors 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 acteurs sociaux (intervenants psycho-socio-éducatifs et magistrats) 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 »<sup>4</sup> de l'ensemble des acteurs concernés par les dispositifs et mesures de l'enfance en danger ; de l'autre, paradoxalement, dans l'objectif d'améliorer l'implication et la participation des enfants/parents dans les prises en charge, de dépasser des relations jugées trop asymétriques entre « usagers » et intervenants sociaux de la protection de l'enfance, des pratiques professionnelles concrètes favorisent des processus de responsabilisation/culpabilisation des « usagers ». Ces hypothèses ont été 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.

## Démarche et méthodologie de recherche

Cette recherche a privilégié une démarche méthodologique s'appuyant sur une sociologie de l'acteur. A partir de cette perspective, dans la pratique, nous avons porté notre 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'enfance.

### *Les acteurs enquêtés*

- du côté des acteurs de la protection de l'enfance :

- des *acteurs politico-institutionnels* chargés d'impulser et de coordonner les politiques sociales de protection de l'enfance tels que des responsables des services départementaux de l'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'Etat 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, etc.

---

<sup>3</sup> Michel Chauvière, *Trop de gestion tue le social*, Paris, éd. La Découverte, 2007.

<sup>4</sup> Axel Honneth, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, éd. Folio, 2013.

- des « *populations-cibles* » (enfants, adolescents, parents) visées par les mesures de prise en charge au titre de la protection de l'enfance. Il s'agit notamment d'enfants accueillis en établissements médico-sociaux (ITEP, MECS, IME, 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.

- du côté des acteurs de la formation en travail social :

- des *responsables des filières sociales et éducatives* de différents filières du niveau III (assistants de service social, éducateurs spécialisés), des formateurs en charge de modules de formation juridiques et professionnelles dédiées aux politiques de la famille et à la protection de l'enfance, des professionnels sociaux des sites qualifiants s'inscrivant dans le champ de l'enfance en danger, des stagiaires impliqués dans des « groupes d'analyse de pratique » et des « groupes de guidance de projet de formation » liés au champ de la protection de l'enfance.

### *Les approches et le déroulement de l'enquête*

Pour parvenir à identifier les pratiques, les motivations, les raisons d'agir et les représentations des acteurs cités ci-dessus, nous avons privilégié une démarche qualitative. Cela étant dit, nous avons croisé plusieurs méthodes d'enquête (interventions sociologiques, étude documentaire, observations directes et/ou participantes et entretiens).

- du côté des acteurs de la protection de l'enfance :

- des « *interventions sociologiques* » : après un temps d'imprégnation suffisant de la part des chercheurs auprès des acteurs sociaux dans les différents terrains étudiés, étape nécessaire pour avoir une bonne connaissance des intervenants et de leurs modes d'interventions, des relations qu'ils entretiennent entre eux mais également avec les autres acteurs sociaux et leurs « usagers » (enfants/parents), nous avons organisé, selon les configurations locales, des séances « d'intervention sociologique », option nécessaire pour que les acteurs de la protection de l'enfance révèlent les enjeux, les significations et les contradictions de leurs propres actions, représentations et positionnements. En effet, « le but (de l'intervention sociologique) est de produire de l'analyse par la rencontre et la confrontation, et d'amener progressivement les participants à la recherche à réfléchir sur leur situation, sur le sens de leur engagement et de leur action en s'extrayant de la rhétorique et de l'idéologie<sup>5</sup> » ;
- des *observations directes et/ou participantes* : dans la mesure du possible, nous avons mené des observations directes répétées rendues possible par la participation des chercheurs lors d'interventions sociales *in situ* afin qu'ils étudient « de l'intérieur » ces activités et les interactions entre les différents acteurs en présence, en particulier entre les professionnels et les « usagers ». Lorsque cela a été possible, les chercheurs ont participé à des groupes de travail, des réunions préparatoires internes aux structures et destinés à l'implication des « usagers » dans les prises en charge qui les concernent ;
- des *entretiens semi-directifs* : concernant les acteurs politico-institutionnels, les établissements sociaux et médico-sociaux et les intervenants sociaux, nous avons procédé, en

---

<sup>5</sup> Olivier Cousin, Sandrine Rui, *L'intervention sociologique. Histoire(s) et actualité d'une méthode*, Rennes, Presses Universitaires, 2010, p. 8.

complément des opérations de recueil de données précédentes, à des entretiens individuels et collectifs portant sur les façons dont ces acteurs conçoivent et mettent en œuvre l'implication/participation des enfants et des parents dans leurs pratiques professionnelles, surmontent des contradictions, pensent les rapports qu'ils entretiennent avec leurs « usagers », justifient leurs modes d'action, etc. Concernant les « populations-cibles », lorsque nous avons pu le faire, nous avons établi des contacts avec des intervenants sociaux permettant d'instaurer des relations de confiance et réalisé des entretiens.

- du côté des acteurs de la formation en travail social :

- *le recueil et l'analyse de documents propres aux différents acteurs de l'appareil de formation* : sur chaque terrain, nous avons réalisé un travail de recueil de données de cadrage sur les projets pédagogiques des établissements de formation et des *entretiens semi-directifs* avec des enseignants, des responsables de formation, des cadres pédagogiques, etc.

### *Les terrains d'enquête*

La définition des terrains d'enquête privilégie deux logiques, une logique territoriale et une logique sectorielle (en direction des acteurs de la protection de l'enfance et des acteurs de la formation en travail social).

Au niveau territorial, afin d'optimiser la démarche d'approche des acteurs, de limiter les coûts afférents aux déplacements des chercheurs, mais surtout en raison d'une très bonne connaissance des acteurs politico-institutionnels et associatifs présents dans les territoires où elles sont implantées, chacune des équipes de recherche locales a été chargée d'enquêter prioritairement dans son espace régional : en Aquitaine, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et 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 sont, en effet, 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 que nous avons menée.

Au niveau sectoriel, chacune des équipes locales a enquêté auprès d'acteurs politico-institutionnels chargés d'impulser et de coordonner les politiques sociales de protection de l'enfance, d'intervenants sociaux, de cadres socio-éducatifs, de responsables de structures et de services s'inscrivant dans différents « secteurs » du champ social concernés par l'enfance en danger, de « populations-cibles » (enfants, adolescents, parents) visées par les mesures de prise en charge au titre de la protection de l'enfance, et d'acteurs de la formation en travail social des filières de formation sociales et éducatives (éducateurs spécialisés, assistants de service social), présents dans l'espace régional où elle est implantée.

Concernant les questions « d'accès aux terrains, des relations avec les professionnels, les services et/ou associations susceptibles de favoriser ou de permettre le contact avec les sources d'information et/ou personnes ressources », les équipes locales avaient toutes à leur actif un travail partenarial déjà amorcé en matière de recherche, notamment dans le cadre de « pôles ressources recherche intervention sociale » et de coopérations pédagogiques, en particulier au sein de réseaux de « sites qualifiants », avec de nombreux acteurs directement concernés par cette projet. Ainsi, comme l'illustre le tableau ci-dessous, au niveau des terrains régionaux, les équipes de recherche, grâce à leur bonne connaissance du champ social et à l'existence de relations de confiance réciproque avec des acteurs de la protection de l'enfance et de la formation en travail social, disposent de facilités certaines pour rapidement accéder aux terrains d'enquête.

# **La participation des usagers en protection de l'enfance en Aquitaine**

## **Analyse contextuelle du système de la protection de l'enfance**

L'analyse des deux schémas départementaux de la Gironde et de la Dordogne permet de rendre compte du caractère explicite de la prise en compte du droit des familles qui apparaît clairement écrit dans la formulation des préconisations ou des textes balisant les contours de la politique départementale. Si l'on peut légitimement admettre que ce discours est de l'ordre d'un affichage politique, il n'en demeure pas moins qu'il constitue un indicateur probant d'une forme d'intériorisation par les acteurs institutionnels de la nécessité, aujourd'hui, de mieux considérer la place des usagers. Cela va de pair avec la tendance affirmée dans les deux départements observés d'une volonté de diversifier les prises en charge proposées afin de trouver des alternatives au placement (accueils séquentiels, diversifiés, suivi externalisé, placement à domicile, AEMO renforcée).

Dans les deux contextes départementaux, la préoccupation accrue des familles est antérieure à la réforme de 2007. Si cette dernière ne s'est pas forcément traduite par des avancées opérationnelles en matière de formalisation d'outils ou de protocoles d'action, elle a quand même permis d'avancer sur des orientations qualitatives qui ont servi de terreau à une évolution favorable des départements. Dans la réalité, les départements n'en sont toutefois pas au même état d'avancement.

Les éléments contextuels de présentation des politiques départementales en matière de protection de l'enfance laissent entrevoir une politique plus volontariste et affirmée de la Dordogne en matière de prise en compte des droits des parents. Elle se traduit par leur participation directe à certaines instances professionnelles où ils sont mobilisés en tant qu'usagers dans l'objectif d'être directement témoins des évaluations et analyses des professionnels à l'égard de leur situation. Cette orientation de l'action des services est directement liée à l'ouverture d'esprit d'un directeur qui, à un moment donné de l'histoire de l'institution départementale, a défendu ses conceptions philosophiques et éthiques en matière de participation des familles et a permis d'infléchir les positionnements institutionnels. Cette perspective a probablement été facilitée par la structuration organisationnelle simplifiée de l'institution départementale par rapport à sa voisine girondine. Dans ce contexte, la prise de position politique radicale en matière de participation des familles a été ralentie par des logiques de restructuration des services interne à la DEF qui a certes clarifié la nature et les modalités de l'intervention des professionnels auprès des parents sans pour autant aller à un niveau de reconnaissance de leur présence aussi fort qu'en Dordogne.

## **Les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux**

Les résultats obtenus mettent clairement en évidence le fait qu'il n'existe pas, aujourd'hui, dans les contextes professionnels que nous avons observés, le développement d'une dimension politique de la participation des usagers de la protection de l'enfance articulée à l'existence d'espaces collectifs ou de logiques d'intervention favorisant l'expression des acteurs et surtout leur participation directe à l'évolution de leur propre situation. Si les professionnels sont pourtant convaincus d'agir en direction d'une meilleure participation des familles, cela est inclus dans la pratique éducative, autour d'un « travail » quotidien et complexe, qui se construit dans la relation, en fonction des contextes familiaux et des ressources des familles. La réalité de la pratique professionnelle et des contextes professionnels observés illustrent donc la mobilisation d'un premier niveau de participation qui renvoie plutôt à l'écoute des usagers, à leur information, à leur association partielle à une réflexion sur leur situation mais pas encore à la formalisation d'une dimension plus active de leur part dans une logique de prise de décisions et de modification

possible de certaines orientations de leur situation. Certes, quelques contextes organisationnels observés se révèlent plus ouverts à la question et semblent s'engager progressivement dans une démarche de promotion d'espaces collectifs d'expression mais ils restent encore rares et sont largement définis en cela par la volonté d'une direction ou d'un chef de service ouverts à la question.

### **Les représentations des usagers sur le suivi de la mesure**

Il apparaît assez clairement que les usagers sont plutôt satisfaits de l'intervention des services et de la façon dont l'institution organise leur prise en charge. Les familles faisant l'objet d'une action éducative à domicile sont ainsi très enthousiastes quand elles sont à l'origine de la mesure et de la demande d'aide. Pour les familles suivies dans le cadre de mesures judiciaires, on sent qu'elles ont un point de vue plus nuancé sur ce que l'institution met en place pour s'adresser à elles, ébranlant finalement le discours parfois très positif des professionnels à l'égard du travail éducatif engagé auprès des parents des enfants placés. Les jeunes ont, de leur côté, des représentations plutôt éclatées. S'ils reconnaissent globalement une action positive de l'institution sur leur trajectoire notamment en termes de stabilisation de leur parcours biographique et d'ouverture de possibilités accrues en termes d'avenir professionnel, qu'ils manifestent le sentiment d'être écoutés et entendus par les professionnels référents s'accordant pour conclure à l'émergence d'une véritable relation de confiance, ils sont plus critiques quant à l'action des espaces collectifs de représentation existants au sein des structures d'accueil. Ils ne les jugent pas toujours porteurs d'améliorations rapides en lien avec leurs demandes. On peut toutefois noter une évolution qualitative de l'engagement dans ces instances pour ceux qui y sont impliqués. Le sens associé à ces instances se construit et se renforce donc par la pratique progressive qu'en font les jeunes qui, par-là, se socialisent à leur fonctionnement et au rôle qu'ils peuvent y jouer.

\*

L'analyse des schémas départementaux de protection de l'enfance de la Gironde et de la Dordogne démontre une volonté politique de mieux prendre en compte les droits des familles. Cela se manifeste par le traitement de ce point dans les ateliers préalables à l'élaboration des schémas, par la tendance affirmée dans les deux départements de diversifier les prises en charges proposées afin de trouver des alternatives au placement, ainsi que par certaines avancées qualitatives dans l'organisation des services et dans la détermination des logiques d'accueil des familles qui, si elles ne sont pas allées jusqu'à la formalisation d'outils ou de protocoles d'action en la matière (PPE notamment), ont permis de clarifier les positionnements professionnels et les modes de fonctionnement des services concernés. Dans la réalité, les deux départements n'en sont toutefois pas au même état d'avancement. Si dans les deux départements, l'intérêt porté aux familles est antérieur à la loi de 2007, le département de la Dordogne manifeste une politique plus volontariste et affirmée en termes de prise en compte des droits des parents. Elle se traduit par la participation directe de ces derniers à certaines instances professionnelles où ils sont mobilisés en tant qu'usagers dans l'objectif d'être directement témoins des évaluations et analyses des professionnels à l'égard de la situation.

Cette position marque un certain avant-gardisme de la part de l'institution départementale périgourdine car, loin d'être engagée chez son homologue girondine, elle est également très rare au sein des structures de terrain rencontrées dans les deux départements (MECS, ITEP, services d'AEMO, de suivis externalisés). En effet, l'analyse du fonctionnement des institutions intervenant en matière de protection de l'enfance, laisse voir l'absence d'une dimension politique de la participation des usagers. Au-delà des outils formels de la loi de 2002, il existe sur les terrains très peu d'initiatives alternatives en la matière soutenant la création d'espaces collectifs ou

de logiques d'intervention favorisant l'expression des acteurs (enfants comme parents) et surtout leur participation directe à l'évolution de leur propre situation. Si les professionnels sont convaincus d'agir en direction d'une meilleure participation des familles et s'ils légitiment intellectuellement et philosophiquement cette option, cela se fait à travers un « travail » quotidien et complexe inséré dans la pratique éducative, qui se construit dans la relation, au cas par cas, en fonction des contextes familiaux et des ressources sociales, cognitives, culturelles, verbales des familles. Ainsi, les éléments d'observation recueillis traduisent plutôt la mise en place d'un premier niveau formel de participation qui renvoie plutôt à l'écoute des usagers, à leur information, à leur association partielle à une réflexion sur leur situation mais, pas encore, à la formalisation d'une dimension plus active de leur part dans une logique de prise de décisions et de modification possible de certaines orientations concernant leur situation. Certains directeurs de structures se révèlent ouverts à de nouvelles expériences. Mais ces expérimentations sont encore rares et dépendent largement de la capacité des responsables à les soutenir et à les défendre au sein des équipes.

La rencontre des usagers de la protection de l'enfance (jeunes vivant en foyers, familles faisant l'objet de mesures éducatives à domicile, familles soumises au placement de leur enfant) laisse entrevoir un panorama des représentations et des perceptions à l'égard des modes d'accueil et de l'application des mesures assez contrasté finalement. Les familles à l'origine de la demande d'intervention éducative sont très satisfaites de l'intervention des services et des orientations proposées se sentant soutenues par l'action des professionnels. Les familles suivies dans le cadre de mesures judiciaires présentent un discours en demi-teinte. Plutôt enclines à reconnaître les effets positifs de l'accueil sur les comportements de l'enfant l'associant à une chance possible de stabilisation sociale, psychologique, éducative, elles se montrent plus critiques à l'égard de ce que l'institution met en œuvre pour se rapprocher d'elles relativisant, en ce sens, les discours parfois très positifs et enjoués des travailleurs sociaux à l'égard du « travail éducatif » entrepris. Par ailleurs, les familles peuvent parfois manifester des incompréhensions à l'égard des mesures et orientations prises par le juge dénonçant une forme de toute puissance judiciaire et un manque de prise en compte de leur avis sur la situation. De leur côté, les jeunes manifestent des représentations très hétérogènes à l'égard de l'institution d'accueil. S'ils reconnaissent pour beaucoup que le placement représente une chance dans leur parcours biographique en termes de stabilisation et d'ouverture à des opportunités scolaires et professionnelles, s'ils se sentent écoutés par les travailleurs sociaux et engagés dans une relation de confiance, ils sont critiques à l'égard des espaces collectifs de représentation existants au sein des structures (CVS). Ils ne remettent pas directement en cause l'existence de ces espaces, mais ils les jugent peu porteurs d'améliorations au regard des demandes et attentes qu'ils peuvent formaliser à l'égard de l'institution. Dans cette frustration s'exprime finalement la lourdeur du fonctionnement institutionnel et son inadéquation au regard des besoins et des modes d'expression de l'expérience adolescente. Pourtant, on peut noter une amélioration qualitative de la participation dans ces instances de ceux qui y sont impliqués qui, au fur et à mesure des séances, s'aguerrissent dans l'usage de la parole, dans la délimitation des points portés à l'ordre du jour ainsi que dans le choix de l'argumentation retenue. Le sens associé à ces instances se construit et se renforce par la pratique progressive de ces espaces qui socialisent les jeunes à leur fonctionnement et au rôle qu'ils peuvent y jouer.

## **La participation des usagers en protection de l'enfance en PACA**

### **Analyse contextuelle du système de la protection de l'enfance**

Force est de constater, au regard de l'analyse des orientations et fonctionnements politico-institutionnels, que les positionnements au regard du travail avec les familles dans le cadre de la

protection de l'enfance divergent suivant les départements, mais également au sein des départements du Vaucluse et des Bouches du Rhône. Ces dynamiques dépendent à la fois des orientations politiques, mais également de la philosophie qui fonde l'action des acteurs. Ainsi, des pratiques diverses ont été identifiées suivant les territoires d'investigation. Le travail avec les familles, bien que présenté comme une axe de travail prioritaire dans les schémas départementaux, n'est pas homogène et peut être source de disparités et par conséquent, de clivages, de tensions. Si la transformation est à l'œuvre, celle-ci reste encore bien souvent à poursuivre.

### **Des mesures, dispositifs, outils et actes professionnels qui soutiennent l'implication et la participation des parents**

Si le PPE est un outil encore peu investi et n'apparaît pas comme un vecteur de changement, les transformations de pratiques professionnelles, à l'œuvre depuis le début des années 2000 et consolidées par la réforme de la protection de l'enfance, passent par la mise en place de services spécifiques (accueil mère-enfant ou parents-enfant, service éducatif, SAPSAD...), la réalisation d'aménagements et d'espaces (maison des familles, villas autonomes, bureaux-salon, salle d'accueil...), l'élaboration de protocoles (premier accueil des parents) et le recours à des outils participatifs (synthèses et réunions) qui donnent davantage de place aux parents et viennent soutenir un travail étroit avec eux. Ils traduisent une réhabilitation institutionnelle des parents et de leurs compétences, qui favorise la relation à construire. Le placement à domicile apparaît comme la mesure phare qui symbolise les changements à l'œuvre. Il permet une intervention centrée sur les compétences parentales et un travail éducatif qui positionne les parents comme co-auteurs d'un processus de changement, dans l'intérêt de l'enfant. D'autres pratiques, plus marginales, telles que les synthèses et réunions participatives, traduisent un engagement prégnant de certaines structures et équipes en faveur de modalités de travail faisant une large place à minima à une information et une transparence dans la communication des constats, analyses et évaluations des équipes, et au mieux à la collaboration et la co-construction. Ces transformations concernent également les actes éducatifs au quotidien, les manières de faire des professionnels, qui témoignent d'une plus grande porosité entre éducateurs et familles. Les modalités d'intervention sont plus ouvertes sur l'extérieur, le domicile de l'enfant et confirme le souci croissant de respecter les droits des parents et d'associer les parents aux événements qui ponctuent le quotidien de l'enfant. Ces outils, protocoles et manières de faire ont des effets notables sur la prise en charge et supposent le développement de pratiques et postures professionnelles revisitées.

### **Des transformations qui engagent les postures professionnelles et impactent les représentations réciproques**

Malgré une « culture du placement », de la judiciarisation et de la protection de l'enfant encore prégnante, des disparités importantes ont été repérées. Les pratiques et positionnements d'acteurs sont diversifiés. Certaines structures et services ont développé, parfois depuis plus d'une décennie, des pratiques qui réintroduisent les parents dans l'intérêt de l'enfant, engageant un changement de regards et de postures. Ils témoignent du passage d'une logique de protection de l'enfant à une logique de promotion des droits des personnes et de valorisation de leurs compétences qui amène à relier étroitement intérêt de l'enfant et maintien du lien avec les parents à travers une implication de ces derniers dans les mesures mises en place. Ce changement de paradigme se traduit notamment par un regard bienveillant porté sur les situations familiales, une certaine souplesse, des capacités à se décentrer des modèles normatifs, un souci d'ouverture et d'humilité dans l'accompagnement. Les professionnels s'inscrivent dans des postures basses qui viennent soutenir des pratiques axées sur la valorisation des compétences parentales et un souci

de collaboration voire de co-construction avec les parents. Toutefois, l'enquête a montré que plus que les compétences parentales, ce sont davantage les compétences relationnelles au sein de la sphère familiale et au sein de la mesure, voire les compétences institutionnelles qui fondent les évaluations et les décisions. Les prises de décision sont souvent centrées sur le registre de l'action et le degré de participation à la mesure et laissent transparaître certains attendus implicites autour de l'implication qui conditionnent l'intervention des professionnels.

\*

La recherche conduite dans la région PACA auprès des acteurs politico-institutionnels et des professionnels du champ de la protection de l'enfance, après une première phase d'enquête s'est attachée à une investigation centrée sur les acteurs repérés comme engagés dans un mouvement de transformation des pratiques en faveur de la participation des « usagers », et plus particulièrement de l'implication des parents dans les mesures qui concernent leur(s) enfant(s). L'observation des pratiques et la conduite d'entretiens croisés mettent en évidence une adaptation de la professionnalité de ces acteurs à la nouvelle donne politico-administrative impulsant une diversification des modes de prises en charge et une implication plus large des parents. Les référentiels d'action témoignent d'une volonté de sortir de pratiques institutionnelles et professionnelles qui disqualifient les parents, encore prégnantes dans le secteur malgré les évolutions à l'œuvre, et s'attachent à restaurer et développer les compétences parentales. Ils instaurent de nouvelles logiques de collaboration, des formes d'alliance singulières entre « usagers » et travailleurs sociaux et des postures professionnelles revisitées qui amènent les professionnels à s'inscrire dans des jeux d'équilibristes qui supposent un retour aux fondamentaux du travail social et une capacité à questionner les évidences et à remettre en question certains concepts clé de l'intervention sociale, tels la « distance » ou la « neutralité bienveillante ». Toutefois, les éléments ici mis en évidence sont pour certains marginaux et les transformations ne sont pas uniformes. La route vers une généralisation des pratiques dites de coéducation et de coopération entre parents et professionnels semble encore longue.

## **La participation des usagers en protection de l'enfance en Haute-Normandie**

### **Analyse contextuelle du système de la protection de l'enfance**

La phase exploratoire puis les investigations menées auprès des acteurs de la protection de l'enfance en Haute-Normandie ont permis, notamment, de souligner, à l'instar de nombreux travaux réalisés ces dernières années sur l'évolution de l'aide sociale à l'enfance, en particulier les rapports annuels et les études de l'ONED, 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, nos observations rejoignent, en grande partie, les constats récents médiatisés par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH). 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 CNCDH adoptait un avis (6 juillet 2001) à destination des autorités soulignant que « tout (devait) être fait pour permettre aux enfants d'être élevés par leurs parents, en raison de quoi les soutiens (devaient) être orientés d'abord vers l'ensemble de la famille ». Dans cette optique, la CNCDH « invitait (donc) les pouvoirs publics à donner priorité à la prévention, entendue comme un accompagnement des familles et rappelait 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 en 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.

### **La « culture du placement » à l'épreuve des mutations du système de protection de l'enfance**

Face à la nécessité de transformer et de démocratiser le système de la protection de l'enfance, 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. En effet, cette « culture du placement » associée à 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 défaillants, pathogènes voire criminogènes. Cette façon de penser et d'organiser le système de la protection de l'enfance a alors favorisé 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 la pratique, durant longtemps, le système de la protection de l'enfance ne s'est pas donné les moyens de traiter de manière différenciée les situations de maltraitance avérées et les situations de carences éducatives. Dans ce contexte, ce sont donc 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. Dans l'organisation actuelle de la protection de l'enfance, les travailleurs sociaux sont donc méfiants vis-à-vis des parents.

En définitive, 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, 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, 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'agirait 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.

### **La « culture de la participation » : les points de vue des professionnels et des usagers**

Qu'il s'agisse de mesures de placement classiques mais renforcées ou de mesures dites de placement à domicile, le rapport des professionnels à la participation des familles, et notamment des parents, dans la mise en œuvre des mesures qui les concernent revêtent des enjeux différents. Dans le cadre du placement renforcé en famille d'accueil, le développement des relations directes avec les familles, accélérées dans le cas présent par le principe de « délégation éducatives globale » aux services gardiens, apparaissent comme une révolution des pratiques qui tend à transformer le rapport des professionnels aux parents traditionnellement disqualifiés et considérés comme pathogènes. Dans cette configuration, les vecteurs formalisés de participation des familles et la transformation dans l'organisation des équipes (institution d'un co-référent famille pour chaque enfant) soulignent des évolutions. Cependant, les espaces qui permettent d'observer et d'interagir avec les pratiques éducatives parentales ne sont pas d'abord pensées comme des moyens pour donner davantage de place aux parents ou à influencer un « fonctionnement familial », elles sont, pour le moment, principalement orientées vers la nécessité de rendre compte de l'accompagnement réalisé à l'ASE et au juge pour enfants, qui plus est sur le « terrain des professionnels » (visites médiatisées). En ce qui concerne les mesures de placement au domicile, autrement dit de placement sans « dé-placement » de l'enfant, outre le fait qu'elles soient trop souvent inscrites dans un cadre judiciaire contraignant, peu propice à la participation des parents, la tendance à la formalisation accrue du rapport des professionnels aux familles paraît parfois contre-productive : comment faire participer chez elle une famille à la transformation de ses pratiques (éducatives, alimentaires, de gestion domestique, etc.) si les objectifs fixés ne sont pas les siens, mais ceux du juge ? Cette situation paraît encore plus paradoxale lorsque les équipes éducatives font le constat que, dans la réalité, les difficultés des familles ne sont pas liées à des pratiques maltraitantes pour les enfants, mais sont fortement corrélées à des situations de « misère sociale » (pauvreté culturelle, précarité économique).

Les discours des usagers sur la place qui leur est faite par les services et les institutions chargées de la mise en œuvre de mesures les concernant confirment le développement progressif de pratiques et d'espaces favorisant l'écoute et la prise en compte des points de vue des usagers. Les familles rencontrées portent un regard plutôt positif sur les manières dont elles ont été reçues, accompagnées et informées, notamment une fois qu'elles ont réussi à « sortir » du système de la protection de l'enfance. En revanche, en ce qui concerne les enfants et les adolescents accueillis dans les institutions éducatives, même s'il apparaît très clairement que les espaces d'expression formalisés apportent une certaine démocratisation de leur fonctionnement, les objets de la participation demeurent très fortement liés au fonctionnement quotidien des établissements. Certaines expériences montrent qu'il est possible de dépasser cette dimension pratique en permettant une appropriation des espaces d'expression par les enfants et les équipes éducatives pour en faire des « vecteurs pédagogiques de citoyenneté ». En revanche, il semblerait que les institutions éducatives exercent une certaine maîtrise des espaces d'expression des usagers qui peut être dommageable, notamment pour éviter une remise en cause trop acerbe des pratiques professionnelles de certains personnels éducatifs.

\*

L'ensemble des professionnels rencontrés (magistrats, responsables départementaux et travailleurs sociaux) durant l'enquête 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 : dans la réalité, les départements ne pouvant plus assumer, notamment pour des raisons de maîtrise budgétaire, la perpétuation d'une « culture du placement », ils 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 les acteurs de la protection de l'enfance (travailleurs sociaux, enfants/parents, familles d'accueil, magistrats...). En s'appuyant sur la dynamique juridique du 5 mars 2007 visant, notamment, la transformation du système de protection de l'enfance<sup>6</sup>, depuis cinq ans, 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 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. »

- *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 CMS, alors qu'au fond, nous sommes censé 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. »

- *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, au-delà du fait que selon les responsables départementaux de l'aide sociale à l'enfance, nous avons

---

<sup>6</sup> 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 ».

vu que les placements et les droits de visite en présence d'un tiers sont souvent jugés comme 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, et 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. »

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 contraignants les services gardien, 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. »

Dans cette optique, même si nous avons vu 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, 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 Cours 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 du département de Seine-Maritime 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 et le « milieu ouvert renforcé », les responsables du département aspirent 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, ils 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 également 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. ».

Dans l'idéal, les responsables départementaux de l'aide sociale à l'enfance affirment alors 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. »

En fait, au-delà du champ de la protection de l'enfance, dans le champ social, les autorités départementales seinomaines 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 qu'ils interviennent 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

L'ensemble des éléments empiriques recueillis au sein des trois territoires régionaux investigués dans le cadre de cette enquête révèle une situation de transition à l'égard de la participation des usagers de la protection de l'enfance. Que l'on s'attache au discours des acteurs politico-institutionnels, à celui des acteurs des services d'accueil, ou bien encore, à celui des services d'intervention à domicile (directeurs de structures comme travailleurs sociaux de terrain), quasiment toutes les personnes rencontrées se révèlent favorables à la prise en compte des attentes et des points de vue des usagers. L'esprit de la loi de 2007 est accepté et, pour beaucoup, vient finalement formaliser, par la réaffirmation de grands principes d'action et la déclinaison d'outils spécifiques d'intervention, des représentations et des pratiques qui étaient déjà en cours dans les services et les établissements. Pour la quasi-totalité des acteurs de la protection de

l'enfance rencontrés, il n'est plus envisageable d'intervenir sans engager un rapprochement avec les familles tout comme une prise en compte spécifique des intérêts de l'enfant, dimension d'ailleurs réaffirmée dans les discours comme la mission prioritaire de l'intervention en protection de l'enfance. Les professionnels entrevoient ainsi l'enjeu de leur intervention comme la mise en équilibre et l'oscillation constante entre respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et prise en compte des droits des familles. Dans ce contexte, le développement d'une action propre et spécifique à l'égard des parents devient même un principe fondateur de l'intervention sociale et un préalable à l'action éducative. Ainsi, garantir les chances d'évolution d'une situation, voire l'engager dans une forme de résolution vertueuse dont le stade final serait le retour de l'enfant au domicile parental, passe nécessairement par la prise en compte qualitative et l'articulation constante avec le milieu familial. Tenir compte de l'avis des parents, recueillir leur parole, analyser les points de tension et de blocage mais aussi repérer les ressources et les points d'appui potentiels font désormais partie, dans l'esprit des professionnels, d'actes renvoyant à une norme de « bonne pratique professionnelle ». L'enquête révèle donc un changement en cours des représentations et une évolution idéologique chez les professionnels qu'ils admettent, volontiers, en laissant régulièrement entendre que les « pratiques limitatives » à l'égard des parents (déni de signature, actes de suppléance, défaut d'information) demeurent mais sont désormais rares dans les services.

Si l'adhésion des professionnels à une meilleure prise en considération des usagers est manifeste, l'étude de terrain révèle, toutefois, une orientation spécifique de l'action en la matière qui ne va pas au bout d'une démarche soutenue de participation. 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 responsables de structures et les professionnels en charge des suivis soutiennent le plus souvent une action partielle et limitée<sup>7</sup>. Dans le cadre d'une intervention en milieu fermé, elle 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 (DIPC, 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 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

---

<sup>7</sup> Dans un article critique à l'égard de la loi de 2007, Catherine Sellenet mettait en évidence, à partir d'entretiens menés auprès de parents faisant l'objet de mesure de placement pour leurs enfants, le faible niveau d'association qui leur était proposé renvoyant l'action développée à leur égard au premier et deuxième niveau de l'échelle de Sherry Arnstein, soit le niveau de la *non participation* et celui de la *coopération symbolique*. Catherine Sellenet, L'art d'accueillir les parents dans la loi de 2007, *Les Cahiers dynamiques*, 2010/4, n°49, p. 86-96.

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.

Si l'on peut voir dans cette situation une difficulté des professionnels à trouver les modalités de déclinaison, d'opérationnalisation, d'une dimension forte de la participation sans que cela ne vienne trop bousculer leur pratique et leur mode traditionnel d'intervention, on peut y voir surtout une forme particulière de reconnaissance des usagers. En effet, la notion d'usager est complexe et ne renvoie pas à une définition homogène et univoque. Elle se décline dans les organisations de différentes façons recouvrant, selon les contextes, une dimension économique, politique, citoyenne, ou encore d'expertise. Dans le champ de la protection de l'enfance tel que nous l'avons appréhendé à partir de nos terrains d'investigation, c'est plutôt la figure de « l'usager-bénéficiaire » qui l'emporte. La reconnaissance accordée aux acteurs suivis dans le cadre de mesures de protection de l'enfance se fait essentiellement à travers le cadre législatif, en tant que personnes reconnues dans une relation contractuelle avec l'institution d'accueil ou d'intervention. En ce sens, la participation est mobilisée essentiellement à travers les outils et démarches prévus par le cadre juridique relatifs à la prise en compte des personnes accueillies mais sans que cela soit l'enjeu d'une recherche d'implication plus forte pour ces acteurs ou celui d'une transformation des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux. En effet, plusieurs terrains investigués étaient, au moment de l'enquête, engagés dans une démarche de mise en conformité avec les orientations des lois de 2002 et de 2007 et n'avaient pas encore atteint un niveau suffisant de fonctionnement des instances participatives prévues dans le cadre de ces lois pour engager de nouvelles modalités d'action dans le domaine. Dans ces conditions, telle qu'elle s'opère aujourd'hui dans les établissements et les services d'intervention à domicile, la participation des usagers passe par le respect des droits qui leur sont reconnus par le cadre légal et par la garantie des procédures et des instances qui doit les rendre effectifs, mais va rarement au-delà de cette formalisation de l'action.

Comment interpréter, alors, le décalage qui s'opère entre les discours des acteurs institutionnels et de terrain rencontrés, favorables à une meilleure prise en considération des droits des usagers, et des pratiques observées finalement assez timides en la matière ? Sans conclure à une résistance pure et dure des professionnels qui est loin de traduire la réalité des terrains investigués et la bonne volonté des professionnels rencontrés de passer d'une « culture du placement » à une « culture de la participation », nous pouvons avancer la présence d'une incompatibilité flagrante 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 passer par une forme de contre-stigmatisation des familles populaires<sup>8</sup> et la mise en œuvre d'actions collectives avec celles-ci : construction d'une analyse homogène du fonctionnement du système de la protection de l'enfance qui dépasse les situations individuelles, mise en commun d'une expérience et d'un ressenti individuels afin de les transcender pour en retenir les aspects et les effets partagés qui pourraient constituer le socle d'une modification de l'action des services, mise en place de processus de représentation des intérêts collectifs des usagers auprès des différents acteurs de la protection de l'enfance, ouverture d'espaces d'expression productrice de revendications collectives et de conflits, etc. Or, la réalité de la pratique et de l'intervention professionnelles en protection de l'enfance est celle d'une pratique éducative très individuelle basée sur une logique d'évaluation restreinte des situations, des liens familiaux et des potentialités d'action des acteurs suivis. Le sens de l'intervention pour les professionnels rencontrés réside bel et bien dans cette capacité à repérer les difficultés inhérentes à l'environnement familial, à engager les interventions éducatives pertinentes en adéquation avec les intérêts de l'enfant non assurés par le mode de positionnement parental tout en garantissant une relation de confiance aussi bien avec

---

<sup>8</sup> Cf. Manuel Boucher et al, *Gouverner les familles*, Paris, éd. L'Harmattan, 2011.

l'enfant qu'avec les parents. Cette démarche repose sur la mobilisation d'aptitudes professionnelles faisant des travailleurs sociaux des experts des dynamiques familiales. Ces aptitudes professionnelles conduisent alors les travailleurs sociaux, en tant qu'acteurs du contrôle social des familles en difficulté<sup>9</sup>, non plus simplement à développer une expertise sur les liens parents/enfants dans le cadre de mesures de placement hors-domicile mais à mettre en œuvre des interventions fortes au sein du foyer et de l'environnement des enfants en danger. Ces travailleurs sociaux, en effet, ont la responsabilité de faire évoluer les situations et les comportements familiaux jugés à risque et potentiellement dangereux pour que les enfants bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance puissent, à terme, vivre chez eux sans le « béquillage » d'une équipe éducative.

En fait, mettre en place les conditions d'une participation réelle des usagers viendrait, finalement, menacer cette dimension symbolique et constitutive de l'identité professionnelle des travailleurs sociaux de la protection de l'enfance historiquement méfiants vis-à-vis des parents des classes populaires. Rendre les usagers plus partis prenante dans l'analyse et la détermination des conditions d'évolution de leur propre situation nécessiterait une évolution 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, comme nous l'avons déjà souligné, à la production d'une expertise sur les évolutions des liens parents/enfants plutôt qu'à un travail approfondi sur la transformation de la dynamique familiale dans son environnement. En ce sens, c'est bien au renforcement du « renoncement institutionnel »<sup>10</sup> déjà en cours dans certaines structures qu'il faudrait procéder. Cette action devrait aller dans le sens d'une émancipation réciproque des usagers et des professionnels au sein du système de la protection de l'enfance.

Néanmoins, 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, 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, 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.

Dans cette optique, 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 post-industrielles<sup>11</sup> et « supercapitalistes<sup>12</sup> » :

---

<sup>9</sup> Cf. François Dubet, *Le déclin de l'institution*, Paris, éd. Seuil, 2002.

<sup>10</sup> Cf. Christophe Beau, « Penser la coéducation dans une approche d'*empowerment* », in Francis Batifoulier, Noël Touya (Dir), *Travailler en MECS*, Paris, éd. Dunod, 2014, p. 427-450.

<sup>11</sup> Cf. Alain Touraine, *La fin des sociétés*, Paris, éd. Seuil, 2013.

<sup>12</sup> Cf. Robert Reich, *Supercapitalisme*, Paris, éd. Vuibert, 2008.

- l'appel à une logique de « reconnaissance »<sup>13</sup> 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<sup>14</sup>.
- une transformation de l'Etat social<sup>15</sup> 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* » ou de l'« *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 générateurs 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'Etat-providence<sup>16</sup>, 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 nos observations et des points de vue exprimés par les acteurs de la protection de l'enfance durant l'enquête, au premier chef, cette refondation pourrait ainsi s'appuyer sur une différenciation effective des modes d'intervention sociale en direction des enfants en distinguant les enfants maltraités et des enfants carencés. Dans la pratique, cette différenciation des modes d'intervention nécessiterait 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, 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.

---

<sup>13</sup> Cf. Axel Honneth, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, éd. Le Cerf, 2002, Cf. Richard Sennett, *De la dignité de l'Homme dans un monde d'inégalité*, Paris, éd. Albin Michel, 2003.

<sup>14</sup> Cf. Walter Benn Michaels, *La diversité contre l'égalité*, Paris, éd. Raisons d'agir, 2009.

<sup>15</sup> Cf. Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, éd. Gallimard, coll. Folio/Essais, 1995, Manuel Boucher, « Etat social, intervention sociale et post-société : de la réduction des risques sociaux aux logiques d'activation » in Manuel Boucher, Mohamed Belqasmi (sous la dir.), *L'Etat social dans tous ses états. Rationalisations, épreuves et réactions de l'intervention sociale*, Paris, éd. L'Harmattan, coll. Recherche et transformation sociale, 2014, p. 21-45

<sup>16</sup> Bien qu'il l'utilise quelquefois, Robert Castel critique le terme « État providence » préférant utiliser celui de « société assurantielle » développé par François Ewald (*L'État-providence*, Paris, éd. Grasset, 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. » (Robert Castel in Robert Castel, Christine Haroche, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, éd. Fayard, 2001, p. 85.)

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

Les enfants maltraités doivent 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-judicialisées suffisamment élargie, notamment dans le cadre de l'accueil modulable et du milieu ouvert. Il faudrait, 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 (activation non-culpabilisatrice, non-moralisatrice). Dans ce cas, 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 maltraitances. 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, CMP, 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

