

Les relations familles / professionnels dans le cadre institutionnel de protection de l'enfance : évolutions et perspectives

Laurent Barbe – Psychosociologue – Consultant Cabinet CRESS - www.cabinetcress.fr

Résumé

L'activité exercée par les professionnels dans le domaine de la protection de l'enfance s'inscrit dans un cadre institutionnel - au sens large - qui structure et contraint les relations nouées avec les familles et aussi les relations entre acteurs institutionnels. Ce cadre qui joue un rôle essentiel dans la prescription, la légitimation et la validation des pratiques effectives a fortement évolué, en lien avec les mutations de l'institution familiale, avec la loi de 2007, avec le développement d'un certain nombre de questions critiques qui sont posées au secteur. Il en résulte une tension, particulièrement observable sur l'activité décisionnelle des acteurs, prise entre de nombreux enjeux potentiellement contradictoires. Elle est souvent renforcée par les mécanismes de protocolisation des interventions visant à protéger la structure institutionnelle contre de possibles mises en cause. Dans ce contexte, qui fragilise les acteurs confrontés à la complexité des situations humaines, il est important de réfléchir aux conditions à créer pour que le système puisse continuer à penser et garantir des pratiques porteuses d'éthique, c'est-à-dire de décisions portées et assumées dans leurs différentes dimensions.

Je vais parler à partir de mon expérience d'accompagnement des collectivités et des associations dans le domaine de la protection de l'enfance. Dans ce cadre, j'ai accompagné des démarches diversifiées de réflexion sur l'action (schémas, évaluations de dispositifs, accompagnement de projets, évaluation de structures, etc.) et partagé de nombreuses réflexions avec les parties prenantes du secteur. C'est en m'appuyant sur cette expérience que je voudrais présenter quelques clés de lecture qui me semblent utiles pour comprendre ce que nous vivons et chercher comment continuer à progresser.

Distinguer institution et organisation institutionnelle

Avant de démarrer, je voudrais préciser quelques notions. Car dans le secteur, le terme institution est souvent utilisé pour parler d'une structure (établissement, Conseil Général...) ce qui induit, parfois de la confusion.

Il me semble important d'élargir le sens comme le font les sociologues qui considèrent, dans un sens plus large, les institutions comme « *des ensembles ayant une fonction d'orientation et de régulation sociale globale* » sans lesquelles une société ne peut pas fonctionner. Elles constituent des éléments structurants du fonctionnement social qui ne change que de manière progressive. Classiquement, les institutions sont par exemple, la famille, la justice, l'école...

L'institution est, dans ce cadre, le soubassement des actions concrètes mises en place au sein des organisations et structures. Par exemple, la Justice est l'institution sous jacente de l'activité des tribunaux. Dans le même sens, la Protection de l'Enfance est une institution constituée, à partir des lois, d'un ensemble d'outils de pensée, de légitimation de l'action, de répartition des rôles. Cette institution est sous jacente à l'activité de protection de l'enfance des Conseils Généraux qui sont de ce point de vue des organisations / institutionnelles disposant certes de certaines marges de manœuvre, mais largement structurées par l'institution et impactées par ses évolutions.

Une tectonique complexe

Mon constat le plus important est que les actions menées dans le secteur de la protection de l'enfance sont prises dans une tectonique¹ complexe d'évolutions concernant :

- l'institution familiale qui constitue le cœur de son action
- l'institution protection de l'enfance qui structure les « règles du jeu » à partir des sensibilités et attentes (parfois contradictoires) de l'époque
- les Conseils Généraux en tant qu'organisations connaissant un certain nombre d'évolutions dans leurs modes de fonctionnement.

Retraçons en quelques grandes lignes pour éclairer mon propos :

La famille est l'exemple type d'une institution qui reste fondamentale (à laquelle tout le monde reste attaché) mais qui connaît des évolutions considérables et dans toutes ses dimensions, comme Jacqueline Costa Lascoux l'a explicité très clairement.

Cette institution est ainsi travaillée par de multiples dynamiques (diversification des structures familiales, montée en puissance de la notion des droits de l'enfant, pénalisation progressive de certaines formes de violence, évolution de la place des pères, conflictualité croissante des séparations, homoparentalité, diversité des modèles d'éducation...). Tout cela fait profondément évoluer ce qui est licite, illicite, attendu, condamnable dans ces liens familiaux, particulièrement pour les acteurs alors qu'ils ont à trancher sur l'utilité ou non d'une intervention de la collectivité dans ce qui reste considéré comme le cœur du privé.

Ces évolutions ont irrigué une **évolution globale du référentiel de la protection de l'enfance** dont la loi de 2007 donne une image qui reflète les évolutions de l'air du temps. On y trouve des thématiques consensuelles comme celles de la prévention, du soutien à la parentalité, des droits des familles (en lien aux évolutions générales des droits des usagers face aux institutions sociales).

Mais ces évolutions vertueuses ne doivent pas masquer les tensions multiples qui pèsent sur le système. Car simultanément la préoccupation de prévention des maltraitances a pris une place considérable dans les esprits et les dispositifs².

On le voit avec la mise en place des Commissions de Recueil des Informations Préoccupantes (CRIP) qui amènent une utile centralisation du travail qu'on appelait de signalement. Mais

¹ étude de la structure, des mouvements et de la déformation

² J'avais analysé les équivoques de la terminologie de la prévention dans « La prévention au sein des politiques de protection de l'enfance : un concept à interroger. In collectif « la prévention : concept, politiques, pratiques en débat ». L'harmattan. Logiques sociales. 2005

cette mise en place a parfois institué une forme de soupçon souvent difficile à vivre par les familles concernées. On peut, bien sûr, travailler pour éviter ou limiter ce processus, mais il est en partie induit par un dispositif au sein duquel nombre des outils mis en place (stages de responsabilité parentale, visites médiatisées, visite des 4 mois...) sont porteurs d'une approche essentiellement destinée à gérer / limiter le risque potentiel de maltraitance.

Cette crispation sur le repérage de la maltraitance (alors même que celle-ci représente autour de 20% des situations traitées dans le cadre de la protection de l'enfance), s'explique par la médiatisation et le retentissement émotionnel que produisent régulièrement les affaires mettant en jeu les enfants. Et il est vrai qu'il y a parfois de quoi être saisi d'effroi quand on entend ce qui peut se cacher dans la structure familiale.

Mais il est problématique que cela devienne le levier central d'une politique publique. Et il me semble que le fait que les enfants soient confiés au président du Conseil Général (étonnante réminiscence du privé dans le cadre institutionnel) rajoute plutôt à cette tension qui risque alors de redescendre en cascade quand des situations de maltraitance éclatent dans un département.

On peut également souligner que la loi de 2007 en consacrant le Conseil Général comme chef de file des interventions (ce qui est logique) mais aussi en changeant la ligne de définition du partage entre judiciaire et administratif a alourdi la barque décisionnelle des acteurs du Conseil Général par l'appel à des notions complexes, interprétables et difficiles d'appropriation :

- celle de l'intérêt supérieur de l'enfant qui constitue un « standard juridique » (*une norme souple fondée sur un critère intentionnellement indéterminé, destinée aux situations dans lesquelles il est malaisé de formuler une règle a priori afin d'encadrer les comportements*)
- celle de collaboration des familles à l'intervention censée structurer la distinction entre interventions judiciaires et administratives.

Un affaiblissement du programme institutionnel

Au delà de la loi, il me semble qu'on peut parler, pour paraphraser François Dubet³, d'un affaiblissement du programme institutionnel de la protection de l'enfance, qui est bien plus travaillé par le doute qu'avant.

Comme le souligne Dubet, dans de nombreux domaines du travail pour autrui, le sentiment de contradiction des valeurs et des principes s'est installé au cœur de la pratique des acteurs : « A l'école, on sait que le mérite et l'égalité ne sont pas nécessairement compatibles ; à l'hôpital, on sait aussi que le triomphe de la science et l'attention accordée aux malades ne vont certainement pas d'un même pas ; quant au travail social, il ne peut ignorer les tensions entre le contrôle social et l'autonomie des sujets. La plupart des acteurs professionnels ont perdu leur naïveté et ont vu des contradictions éthiques s'installer au cœur de leur travail ».

³ François Dubet – *Le déclin de l'institution* - Fayard

Dans la même veine, il me semble que le programme institutionnel de la protection de l'enfance est questionné et fragilisé à l'heure actuelle par de nombreux questionnements hétérogènes :

• **Savons nous protéger nos enfants ?**

De nombreuses affaires médiatisées ont mis l'accent sur le fait que le dispositif pouvait régulièrement passer à côté de maltraitances lourdes. Cette réalité ancienne a pris une ampleur croissante dans une société travaillée par la question du risque. Comme le soulignait Alain Grevot⁴, « Savons nous protéger nos enfants ? » est une question posée à tous les dispositifs de protection de l'enfance européens qui sont ainsi mis en doute, voire en accusation dans leur capacité à protéger les enfants. Et cela n'est pas sans effet sur l'évolution des fonctionnements observés.

• **Les effets iatrogènes des interventions ?**

La légitimité de ce questionnement ne doit pas masquer la prise de conscience au long terme des effets iatrogènes⁵, indésirables, possibles de nombre d'interventions en protection de l'enfance. De ce point de vue, le dispositif a perdu la belle assurance de bien faire qu'il pouvait avoir à l'époque de la DASS quand les placements étaient sans retour, quand les réunionnais étaient « déportés » dans le Limousin, quand on envoyait les enfants du monde populaire profiter du bon air de la campagne loin de leurs familles... Les récits et travaux attestant la violence des effets produits par ces dispositifs sont multiples tant dans la littérature que dans le cadre des sciences humaines.

Aujourd'hui, on sait qu'il ne suffit pas de séparer pour protéger, que parfois la séparation peut accélérer la rupture des liens, voire qu'elle peut susciter des effets problématiques à prendre en compte. Par exemple, Didier Houzel⁶ évoque « *des décompensations paradoxales et souvent tardives observées chez des enfants pour lesquels on avait cru créer les meilleures conditions de développement dans des milieux institutionnels ou familiaux substitutifs.* ». Tous ces éléments invitent évidemment au doute et à des réflexions qui ne s'arrêtent pas aux affirmations de principe sur la qualité des réponses apportées. De ce doute, qui est aussi une prise en compte de l'évolutivité des situations, résultent des révisions beaucoup plus fréquentes des réponses mises en place. Cela débouche aussi parfois sur des parcours erratiques d'enfants dans le dispositif, pour lesquels la continuité et la cohérence des parcours peuvent être mis en doute.

• **Une «double peine» pour les pauvres ?**

La question du lien entre les situations de pauvreté et les interventions de protection de l'enfance est posée de manière insistante par les associations comme ATD quart monde. Le livre de Marie Cécile Renoux⁷ a un premier chapitre dont le titre est clair : « Reconnaître le lien entre pauvreté et placement ». Rappelons nous que le rapport Naves Cathala, commandé

⁴ Alain Grevot- *L'herbe est toujours plus verte dans le pré du voisin – A propos de l'opposition familialisme / individualisme en protection de l'enfance. Journal du droit des jeunes. 2013/6 p 21-25*

⁵ En grec, littéralement « provoqué par le médecin » (iatros : médecin ; génès : qui est engendré)

⁶ *Enjeux de la parentalité et parentalité partielle - in ONED Famille, parenté, parentalité et protection de l'enfance- Septembre 2013 disponible sur le site de l'ONED*

⁷ *Réussir la protection de l'enfance – Editions de l'atelier 2008*

par Martine Aubry, même s'il concluait qu'aucun enfant n'était placé uniquement pour des motifs de pauvreté, insistait sur les difficultés socio-économiques majeures des familles dont les dossiers avaient été étudiés. Il pointait aussi la faiblesse de l'analyse portée sur cette dimension sociale au profit d'une approche psycho-familiale. Plusieurs rapports récents ont relayé ce constat. C'est donc un débat ou une controverse qu'il ne faut pas refermer trop vite, pour approfondir les questions comme le font – à juste titre – nos voisins belges.⁸

• **Respectons nous suffisamment les droits ?**

Le dispositif a fait également l'objet de critiques nombreuses concernant sa capacité à respecter les droits formels. Il a progressé dans ce domaine (accessibilité des dossiers d'action éducative – mise en œuvre plus forte de la notion de débat contradictoire) mais la question reste posée pour ce qui concerne l'autorité parentale qui a souvent été malmenée dans les prises en charge. L'évolution vers plus de droits pour les familles constitue un progrès à mon avis incontestable, même si l'on peut constater les risques d'une utilisation du système judiciaire et de la protection de l'enfance pour solder les différents conjugaux et même s'il reste de nombreux efforts à faire dans ce domaine.

• **Un système coûteux ? inefficace ?**

Enfin, comme toutes les politiques publiques, la protection de l'enfance est confrontée à un questionnement redoublé sur l'efficacité de son action / couplé à la question de sa nécessaire maîtrise budgétaire. Incontestablement, il y a maintenant une pression sur ce plan qui a souvent des effets au sein des Conseils Généraux tiraillés entre leur rôle de financeur et leur rôle de prescripteurs et d'opérateurs de l'action concrète.

Ce questionnement sur les effets et l'utilité des actions mises en place reste délicat à outiller tant l'évaluation d'un dispositif de ce type se heurte à la complexité des réalités en question. On le voit avec la difficile mise en place de l'observation par l'ONED⁹, qui en est encore, 6 ans après le démarrage de ses travaux, à expertiser le périmètre possible des données à recueillir. On le lit également dans l'ensemble des rapports publics sur ce domaine qui insistent sur la faible lisibilité de l'action et de ses « résultats ».

C'est ainsi sur des fronts très différents que les pratiques et le dispositif de protection de l'enfance sont régulièrement mis en cause, même si l'ensemble est loin de faire système.

L'évolution des organisations institutionnelles

Enfin, les Conseils Généraux – en tant qu'organisations - connaissent des évolutions dans leurs modes de fonctionnement cherchant ainsi à servir plusieurs finalités :

- produire du commun (égalité de traitement)
- produire de la sécurité (éviter les aléas liés aux interprétations possibles par les agents)

⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Familles pauvres : soutenir le lien dans la séparation*. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, avec le soutien de la Communauté française. (www.luttepauvrete.be)

⁹ Observatoire National de l'Enfance en Danger

- faciliter l'identification de ce qui est réalisé dans une perspective de traçabilité et d'imputabilité des actions

Il en résulte une tendance à la mise en procédures, à une structuration en amont qui constitue une tendance défensive/protectrice dont on peut trouver de nombreuses preuves. Cette évolution est en partie inévitable répondant à un certain nombre de principes peu discutables. Mais elle tend à limiter les marges de manœuvre et de maîtrise des professionnels, ce qui n'est pas sans inconvénients et effets problématiques.

On peut aussi évoquer dans ce domaine, la tendance croissante à considérer les acteurs associatifs essentiellement comme des prestataires de services, renforcée par le système des appels à projet. Dans ce cadre, on observe une évolution des relations qui tend à une certaine dévalorisation de leur connaissance et de leur expertise (au nom de leur situation impliquée dans le système décision / financement).

Du point de vue des acteurs de terrain, ou agents, cette évolution générale des organisations produit des effets contradictoires, potentiellement délétères, souvent résumés dans la terminologie de la souffrance au travail, comme une perte du « sens » du travail. On peut aussi observer une tendance à une forme de désengagement et de difficulté à investir des situations dans lesquelles on doit se situer comme pleinement responsable.

Sur ce plan je souscris largement à l'analyse d'Yves Clot¹⁰ qui insiste sur le fait que la souffrance au travail d'un grand nombre de professions résulte d'une augmentation formidable des mécanismes de prescription et de protocolisation au détriment des temps et instances collectives où l'on peut délibérer sur ce qu'est le « bon travail ». Il me semble que c'est une analyse d'une grande pertinence pour expliquer ce que nous observons.

Car dans ce système, il est tentant :

- de jouer la protection / le simple respect de la procédure pour éviter les risques de mise en accusation par le système hiérarchique
- d'éviter de prendre des risques / d'attendre que les « situations » décident
- de se désengager face aux prises de risque qui existent toujours dans ce domaine

Une activité décisionnelle sous tension

Il découle de tout cela que l'activité des services et notamment l'activité décisionnelle (signaler ou non ? séparer ou non ? poursuivre ou non l'intervention ?) qui constitue un volet important de l'action de nombre d'acteurs est prise dans une tension qui augmente. Celle-ci est particulièrement complexe, notamment du fait :

- de l'aspect souvent partiel des informations sur lesquelles fonder l'analyse
- du sentiment d'accusation vécu par les familles générant parfois des attitudes et stratégies à décrypter
- de l'ampleur des enjeux pour les enfants, les familles, les fratries, et de la difficulté à prévoir et à connaître les effets des décisions prises

¹⁰ Yves Clot - *Le travail à coeur - Pour en finir avec les risques psychosociaux*- Editions la découverte 2010

- de la complexité des situations de conflit conjugal, de fragilité psychique des parents...
- de la tension qui existe parfois entre le rôle employeur et le rôle au regard des enfants (quand les situations concernent des assistantes familiales, ou encore des foyers de l'enfance)
- du manque d'outils d'évaluation partagés
- des enjeux psychologiques / émotionnels / personnels des situations examinées

Or, si cette activité décisionnelle est essentielle, fondamentale dans ses enjeux, elle est très peu interrogée, analysée, travaillée...

En dehors des travaux de quelques universitaires (par exemple Michel Boutanquoi¹¹ et Pierrine Robin¹² qui ont produit des analyses intéressantes sur ce plan), je suis frappé du manque d'instances et de temps d'analyse mis en place avec les professionnels pour examiner le fonctionnement décisionnel.

Tout est fait comme si seul l'amont (organiser des procédures et des circuits) était travaillé. Or comme le réel est toujours plus complexe que l'idée que nous nous en faisons, il serait essentiel de prendre le temps de débriefer de manière régulière la qualité et les conditions de décision, et les situations dans lesquelles on a pu observer des écarts importants dans la lecture des situations.

J'avais, il y a quelques années, accompagné un Conseil Général dans une réflexion sur les parcours d'enfants et nous avons pointé que nombre de situations faisant l'objet de fortes différences de lecture entre les intervenants sociaux et l'institution judiciaire n'avaient fait l'objet d'aucun temps de concertation, d'aucune analyse fouillée... au risque de voir les acteurs de terrain se renvoyer la balle de la responsabilité de l'aspect erratique de ces parcours.

Quelques pistes

Dans ce contexte, qui fragilise les acteurs confrontés à la complexité des situations humaines, il est important de réfléchir aux conditions à créer pour que le système puisse continuer à penser et garantir des pratiques porteuses d'éthique, c'est-à-dire de décisions portées et assumées dans leurs différentes dimensions.

Je citerai juste ce qui me paraît le plus essentiel :

• Soutenir la réflexion collective et analyser davantage le travail décisionnel

D'abord, il faut accepter que le travail d'évaluation des situations ne puisse se résumer à l'utilisation d'outils et de grilles même s'il en faut pour outiller la décision. Car ce travail relève toujours d'une analyse incarnée et d'une éthique attentive à la question des conséquences. Il faut alors renforcer les dispositifs permettant de vraies analyses collectives,

¹¹ Boutanquoi Michel, « L'évaluation des pratiques : entre normativité et réflexivité », *Empan*, 2012/1 n° 85

¹² Pierrine ROBIN - *L'évaluation de la maltraitance Comment prendre en compte la parole de l'enfant ? Presses Universitaires de Rennes* 2013

notamment dans les situations les plus ambiguës. C'est essentiel pour permettre une prise de risque assumée et également pour favoriser la cohérence des réponses. C'était d'ailleurs une des conclusions du rapport Houzel sur la parentalité qui insistait sur les enjeux de cohérence des décisions qui dépendaient de la cohérence des lectures faites par les différents intervenants et donc de la qualité des concertations mises en place. Et il faut aussi développer les analyses rétrospectives qui permettent un feed back analytique sur le processus et les effets des décisions réellement prises.

Le risque dans notre dispositif, tel que je le vois fonctionner, est que, les situations dans lesquelles il y a des désaccords importants voire des erreurs manifestes d'appréciation ne fassent l'objet d'aucun travail approfondi, en dehors de la recherche d'imputation de la responsabilité. Recherche qui génère des mécanismes de dégageant, de renvoi de la balle dont les effets à terme sont délétères.

• **Développer la place des familles et des jeunes dans le dispositif**

Il me semble que la protection de l'enfance prend du retard dans les démarches de participation des usagers (dans les évaluations, les projets, les schémas) et qu'elle risque de le payer cher dans un débat public qui peut facilement devenir caricatural. Or il est important que la parole des usagers puisse être recueillie, travaillée et qu'elle puisse venir questionner et travailler les institutions. Dans la question de l'évaluation des situations, il y a vraiment des tournants à prendre pour éviter la dérive « expertale » et prendre en compte, comme le soulignait à juste titre Anne Oui de l'ONED, le fait que l'évaluation est d'abord un droit pour les personnes. Là encore, il y a des perspectives importantes qui restent pour l'instant insuffisamment traitées dans le domaine de l'évaluation avec les familles et les jeunes¹³, sinon par quelques chercheurs.

Pour conclure, je souscris tout à fait à l'approche de François Dubet, qui considère que l'affaiblissement du programme institutionnel et de sa légitimité ne doit pas être vécu sur un mode nostalgique, désespéré ou conservateur. Car cet affaiblissement est également porteur d'avancées démocratiques. On ne peut que se réjouir de la possibilité qui consiste à pouvoir énoncer des doutes face à une raison institutionnelle qui ne retrouvera pas son infailibilité.

Mais il faut alors imaginer des institutions plus modestes et plus limitées, s'inscrivant dans une perspective démocratique qui peut emprunter les canaux dont je viens de parler. Cela doit permettre à la fois de construire de nouveaux repères et d'exercer pour les professionnels un travail difficile mais nécessaire.

¹³ Anna Rurka – *L'efficacité de l'Action éducative à domicile – le point de vue des usagers et des professionnels – L'harmattan 2008*