



Les interventions de protection de l'Enfance :

Entre offre de service et contrôle social.

La France mise en perspective européenne

Alain Grevot, Conseiller Protection de l'Enfance ODAS. Mai 2013

Comme cela a été évoqué tout au long de cette journée, être en France intervenant en protection de l'enfance (notamment assistant de service social, infirmière PMI ou éducateur spécialisée au sein des équipes territoriales des conseils généraux) exige idéalement de maîtriser des compétences, pratiques et postures, permettant (en schématisant) de mettre en œuvre tantôt une **approche douce**, compréhensive d'écoute, de co-construction et de l'évaluation nécessaire à la valorisation de la prévention et de l'accompagnement socio-éducatif, et une **approche dure**, à la fois intuitive et structurée, de type police sociale que nécessitent parfois les situations les plus dramatiques pour l'enfant, celles notamment où le pouvoir d'emprise des auteurs de maltraitance emprisonne leurs proches dans une bulle quasi-impénétrable.

Il faut avoir conscience en France que ce challenge, beaucoup de professionnels de la protection de l'enfance des pays voisins peinent à penser qu'il soit réaliste ! On doute en général que de **grands nombres de professionnels de type généralistes** (tels AS/ES/PMI) puissent parvenir à être à l'aise avec ses deux approches et que le volet « Prévention » ne soit pas considérablement

affaibli par les conséquences des interventions du volet « Protection » (peur du placement, crainte de la stigmatisation inhérente à l'ingérence non désirée, peur du mal-être de beaucoup de professionnels face à ce type de missions).

Cette ambition française de continuité, évoquée dès le début de la journée par Mmes Année et Martin-Blachais, est vieille aujourd'hui de plus de cinquante ans.

Tenter de faire vivre, au sein de mêmes services sociaux et médico-sociaux, une continuité d'action entre prévention et protection est le cap fixé par le législateur de 1958/59, à l'aube de la Vème république. Au challenge évoqué à l'instant de devoir combiner des compétences et postures bien différentes, s'ajoute le fait qu'il est marqué par paternalisme bienveillant de cette époque, un paternalisme bienveillant ancré dans la vision assez consensuelle à l'époque du rôle de l'Etat en France, et dont on trouve aujourd'hui trace dans le véritable « culte » porté à la notion d'adhésion dans les pratiques et postures présentes dans les interventions de protection de l'enfance.

Dans un premier temps nous nous attacherons à expliquer en quoi cette recherche de continuité prévention/protection et ce culte de l'adhésion sont singuliers dans le paysage international, puis nous tenterons d'expliquer pourquoi nous pensons que cette notion d'adhésion, emblématique du rôle demandé au juge des enfants dans le cadre civil est un obstacle au développement d'une meilleure offre de service aux familles et aux enfants dans le cadre des interventions dites « administratives », et pourquoi il nous semble que la notion d'aide négociée répond plus aux besoins tant des familles (enfants, adolescents, parents, proches) que des professionnels.

1. Deux marqueurs historique de la politique publique française de protection de l'enfance dans le paysage international : Continuité prévention/protection et paternalisme étatique.

Protection de l'Enfance ou Aide à la Jeunesse et à la Famille.

Lorsque l'on parle, au sein des pays occidentaux, de politique publique de « protection de l'enfance », le périmètre commun aux différentes approches du sujet est celui de *l'action d'ingérence des pouvoirs publics au sein de la sphère privée familiale en raison d'inquiétudes éprouvées pour un enfant et portées à la connaissance de ces pouvoirs publics en référence à des normes, standards explicites ou implicites en matière de santé, d'éducation, de droits mais aussi de comportements sociaux.*

Ceci amène à distinguer **le champ de la protection de l'enfance**, celui du danger, marqué par la dimension contrôle social, le devoir et le pouvoir d'ingérence et de suppléance des pouvoirs publics (*ingérence pouvant être mise en œuvre par des services sociaux sur base administrative ou judiciaire ou encore par des services de police*), du **champ de l'Aide à la Jeunesse et à la Famille** marqué par la rencontre entre les services socio-éducatifs et les enfants et familles sur la base de l'expression directe de ses difficultés, de ses besoins, (*ou via une tierce personne*) par l'utilisateur (parents ou enfants) les services socio-éducatifs offrant leurs services sur la base d'un dialogue, d'une négociation avec l'utilisateur.

Un exemple de cette distinction est donné par la Fédération Wallonie-Bruxelles en Belgique :

L'Aide à la Jeunesse (équivalent de l'ASE et de la PJJ réunies) distingue **deux catégories d'enfants et adolescents** parmi celles et ceux que ses travailleurs sociaux rencontrent.

Les enfants en difficulté, ceux qui ont besoin de services (selon la formulation québécoise) mais ne sont pas en danger, services offerts par le dispositif de droit commun. Dans ces cas, les personnels de l' *Aide à la Jeunesse* jouent un rôle de **médiation** entre ces enfants, leurs familles et les services sociaux municipaux, les services de santé, ou encore les services éducatifs de type Action éducative en milieu ouvert AMO, services associatifs de libre accès et intervenant sans mandat (sous forme de prise en charge individuelle ou collective) ne figurant pas dans le champ de l'aide spécialisée « protection de l'enfance » qu'incarne l'*Aide à la Jeunesse*. En 2010, **52% des mineurs rencontrés par les travailleurs sociaux de l' *Aide à la Jeunesse* AJ était dans cette catégorie.**

Les enfants en danger sont ceux pour lesquels l'AJ ouvre un dossier « Protection » et enclenche une intervention à l'issue de l'évaluation initiale faite par ses agents. Globalement, cela concernait 11.000 jeunes en 2010, avec pour 56% une intervention basée sur une négociation et un accord entre l'AJ et la famille et le jeune. **On constate que la proportion de ce type d'accord est de 50% pour les interventions dans le milieu de vie de l'enfant et de 33% pour les interventions de suppléances familiales.**

Pourquoi insister d'emblée sur cette distinction ?

Tout simplement parce que si l'on vous dit – **à vous usagers** - que vous êtes *en difficulté, en besoin de services* », cela ne raisonnera sans doute pas en vous de la même manière que si l'on vous dit que votre enfant est *en risque de danger* et encore moins si l'on dit qu'il est *en danger* (surtout si l'on ne vous rend pas compréhensible les fondements de cette qualification !).

Si l'on vous demande – **à vous professionnels** - d'écouter les difficultés de l'utilisateur et de voir en quoi les services existants peuvent correspondre aux besoins de l'utilisateur, puis de tenter de rapprocher l'utilisateur de ces services, cela vous met dans **une posture bien différente** de celles que vous devrez avoir si l'on vous demande impérativement de vous mêler des affaires familiales privées parce que quelque part quelqu'un (que vous ne pourrez en général nommer) a fait part de ses préoccupations pour un enfant dont vous ignorez souvent tout.

Le challenge imposé aux professionnels français : utopiste ou réaliste ?

Assistant de service social de type « polyvalent », ou infirmière PMI, sont parmi les (très) rares professionnels sociaux ou médico-sociaux européens à intervenir sur les trois niveaux de prévention définis par l'OMS¹.

Ce challenge de devoir être à l'aise avec ce que nous avons appelé « approche douce, approche dure » est particulièrement prégnant si vous êtes impliqués dans le dispositif territorial d'évaluation des *Informations préoccupantes*. Ceci parce que ce dernier a, de part la loi 2007-293 réformant

¹ Organisation mondiale de la santé. Prévention primaire (caractère universel), prévention secondaire (populations cibles), prévention tertiaire (lutter contre l'aggravation, la récurrence).

la protection de l'enfance, la particularité de **tenter de concilier** un objectif de prévention (*aller au devant des difficultés des familles et des enfants*) et un objectif de protection (*détection précoce de situations graves*). Un objectif s'inscrivant en totale cohérence avec ce souci de promotion d'une continuité prévention/protection des pères fondateurs du dispositif français de protection de l'enfance en 1958/59, volonté réaffirmée continuellement tant lors de la décentralisation de la protection de l'enfance du début des années 1980 que lors de la réforme de mars 2007.

Ce choix diffère notablement de celui de pays comme le Québec et l'ensemble des pays anglo-américains qui séparent beaucoup plus nettement les services de protection de l'enfance de ceux qui offrent aide, conseil ou guidance, et garantissent souvent la confidentialité de leur action (*ceci générant d'inévitables problèmes d'articulation entre les deux niveaux*). Ceci parce les fondements démocratiques de ces pays, n'autorisent les pouvoirs publics à s'ingérer dans la sphère privée familiale que sur la base de critères légalement définis et fondés sur l'état des connaissances scientifiques en matière de besoins et développement de l'enfant, et ce à partir de faits et de preuves formellement établis et actuels. Encadrer tant les excès ou défauts de prises en charge des enfants par leur famille que l'ingérence des pouvoirs publics, réguler le poids de la subjectivité des travailleurs sociaux sont des exigences prioritaires dans les politiques de protection de l'enfance de ces pays.

Un difficile challenge marqué par le poids du paternalisme bienveillant des origines du dispositif.

Bien différemment de ces pays, l'objectif français de continuité entre prévention et protection repose sur la conception des pères fondateurs de la Vème République de voir un Etat fort et fondamentalement bienveillant, venant en soutien de toutes les familles, être en mesure d'intervenir facilement dans la sphère privée familiale sur la base de critères juridiques qualifiés de « souples » par les uns, de « volontairement vagues » par d'autres) dans le cadre de ce que l'on peut qualifier d'une véritable Alliance Etat-Famille. Un Etat indiquant (en général par le biais du Juge des enfants) aux familles les plus en difficulté dans la prise en charge et l'éducation de leur enfant ce qu'il était bon qu'elles fassent et leur demandant d'adhérer à son point de vue dans le cadre d'un dialogue très peu encadré sur le plan procédural, mais soulignons le, aussi plus simple et libre que dans beaucoup d'autres pays.

Aujourd'hui en France, alors que la loi 2007-293 réformant la protection de l'enfance a voulu promouvoir à petites touches la négociation, l'entente volontaire formalisée entre professionnels, enfants, jeunes et familles, le mot **adhésion** (qui signifie que l'un demande à l'autre de bien vouloir accepter peu à peu son point de vue, dans son intérêt cela va de soi...) reste le plus employé par les acteurs de la protection de l'enfance, montrant ainsi que le **paternalisme bienveillant des pères fondateurs de la Vième république est toujours bien vivant dans les pratiques effectives.**

Mais un paternalisme bienveillant ancré dans un pacte républicain Etat-Famille où les pouvoirs publics aiment à dicter leur choix !

Comme l'indique très explicitement l'article 1 de la loi 2007-293², la France fait partie des pays ayant une politique publique de protection de l'enfance « centrée sur la famille ». Elle affiche depuis 1958, comme à un moindre degré l'Allemagne, un rôle fort d'alliance entre l'Etat et la Famille (on y parle de politiques familiales). Alors que les pays aux dispositifs dit « centrés sur l'enfant » comme l'Angleterre et nombre de pays ou provinces du Commonwealth sont beaucoup plus modérés à ce sujet, n'ambitionnant globalement de venir en appui aux familles qu'en fonction de besoins spécifiques avérés (on y parle de programmes sociaux en direction des parents, des familles de tels ou tels sous-groupes cibles).

Si la France comme l'Allemagne affirment leur volonté de soutenir la famille, une sérieuse distinction doit être soulignée entre les deux modèles de démocratie. En effet, les Allemands ont inclus dans les principes de la République Fédérale que les familles devaient avoir une réelle possibilité de choix dans l'offre de service que les pouvoirs publics délivrent via notamment les grandes organisations privées qui constitutionnellement jouent un rôle premier dans l'Action Sociale. De plus, au début des années 1990, l'Allemagne a vu le puissant mouvement social « antiautoritaire » bâtir une culture de l'action sociale privilégiant la protection de la confidentialité (de la santé, mais aussi du travail social et du para-médical), la négociation et le compromis entre professionnels et usagers. Ceci en réaction au rôle

² Art. L. 112-3. - La protection de l'enfance a pour but de **prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles** et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs.

oppressant et criminel des pouvoirs publics durant les années 1930-40. Les fortes tensions entre pouvoirs publics et professionnels du social et de la santé à propos des enjeux démocratiques de l'action sociale en général et de la protection de l'enfance en particulier ont alors débouché sur un droit effectif des usagers à une lisibilité des décisions, à une réelle promotion des contrats passés entre services sociaux et familles. A la différence du « contrat » made in ASE, le contrat allemand inclus une véritable réciprocité des engagements, en lien avec le droit des familles allemandes d'avoir un vrai choix et le droit des adolescents d'être co-décideur de ce qui les concerne.

Rappelons qu'à la même époque (milieu des années 1980) les droits des usagers de la protection de l'enfance (tant dans le champ administratif que judiciaire) étaient en France bien plus une intention qu'une réalité.

Il est important de savoir que les professionnels de l'action sociale et éducative **de premières lignes** ont en Belgique, Pays-Bas, Allemagne pris à la fin des années 1980 le contrepied du paternalisme français illustré par les politiques publiques définies en 1958/59, un mouvement qui a abouti à une refonte de la doctrine d'action avec la valorisation de la négociation, de l'aide contractualisée (encore appelée non sans une certaine ironie *aide volontaire*) et surtout l'affirmation d'une subsidiarité/ progressivité entre aide intrafamiliale/milieu de vie de l'enfant³, aide basé sur la médiation entre usagers et dispositifs de droit commun, puis aides spécialisées incluant si nécessaire l'appui d'une décision judiciaire. Une orientation en matière de protection de l'enfance plus conforme aux choix de modèle démocratique

³ voir à ce sujet dans le Bulletin de la protection de l'enfance précité la contribution de Vincent Magos , animateur de la coordination de l'aide aux victimes de maltraitance de la Fédération Wallonie-Bruxelle intitulée « L'information préoccupante, éteignoir de la préoccupation ».

de chacun de ces nations.

Chaque jour qui passe nous livre une illustration du fait que la France n'est pas vraiment une démocratie valorisant une culture de compromis et de dialogue social !

La loi 2007-293 demande donc aux professionnels français et aux familles de faire un effort – celui de chercher un terrain d'entente dans l'intérêt de l'enfant - que la Nation dans son ensemble ne cherche nullement à légitimer et encore moins à valoriser. Leurs homologues belges ou allemands sont quant à eux nettement plus en phase avec les principes en vigueur dans leur système démocratique. D'où l'importance toujours majeure aujourd'hui en France du juge des enfants dans les interventions de protection de l'enfance, car cette fonction reste un point de repère pour tous les professionnels dans une démocratie française aujourd'hui bien différente en pratique de celle de 1958, mais particulièrement difficile à modéliser !

2. Plaidoyer pour une diversification des modèles d'intervention en protection de l'Enfance.

La place majeure occupée depuis plus de soixante ans par la Justice des mineurs, sa doctrine juridique de l'assistance éducative, sa notion d'aide contrainte et de recherche de l'adhésion, fait qu'à la différence de beaucoup de nos voisins, il nous est bien difficile de penser que l'on peut intervenir en protection de l'enfance sans l'inscription de l'action dans une triangulation service socio-psycho-éducatif/famille/juge des enfants⁴. Une conviction qui

⁴ A la différence de pays comme l'Allemagne ou la Belgique, la promotion de la subsidiarité protection administrative/protection judiciaire n'a pas été en France une demande des professionnels de premières lignes, mais bien plus celles des instances dirigeantes des Départements et des promoteurs de la loi.

semble se forger dès le passage en institut de formation ou encore sur les lieux de stage.

Nombreux sont les signalements adressés par les services départementaux où le motif est *l'absence d'adhésion à la mesure administrative* préconisée par l'ASE.

Mais, adhésion est-il un mot qui a sa place dans le champ de la protection dite « administrative » ? Nous pensons que non, car :

- La France cherche depuis 1958 à soutenir les familles le plus en amont possible de leurs difficultés,
- La loi 2007-293 a voulu valoriser les actions reposant sur un accord direct ASE/Parents et enfants,
- La loi 2002-2 rénovant l'action sociale nous demande aujourd'hui de rechercher la meilleure adéquation entre besoins des usagers et offres de service, de faire vivre effectivement les droits des usagers, de prendre en compte son point de vue,
- Lentement mais sûrement on prend conscience de l'importance du handicap que sont les représentations négatives réciproques entre professionnels et usagers,
- Le concept de pouvoir d'agir des usagers montre le bout de son nez

Alors pourquoi persister dans une référence à la notion d'adhésion dans le champ dit de la « protection administrative », alors qu'il n'a véritablement de sens et de légitimité que dans le cadre de l'action du juge des enfants !

Face à la pluralité des facteurs de stress, de vulnérabilité des familles rencontrées dans le cadre des actions de protection de l'enfance made in Loi 2007-293, face à la nécessité de surmonter les représentations négatives réciproques inhérentes, face à la nécessité d'être plus efficient et efficace face aux situations de carences/négligences pour que l'utilisateur se sente aidé et le professionnel utile, nous ne pouvons qu'affirmer notre plaidoyer pour le développement de l'aide négociée en protection de l'enfance.

Aide négociée signifie, selon nous :

- écouter et observer comment les parents, l'enfant, ses proches parlent de leurs difficultés, inquiétudes, espérances..., repérer ce qui est leur priorité, ce qui est le plus important pour eux et qui fait que si vous les aidez à atteindre cet objectif vous serez reconnu comme aidant, et gagnerez leur confiance.
- Ne pas avoir peur du regard de ses collègues, de sa hiérarchie si vous proposez des objectifs inattendus, inhabituels, à l'issue de ce dialogue avec l'utilisateur,
- Penser évaluation du danger en dynamique et non en statique, c'est à dire gains/pertes, avantages/inconvénients, possible/probable/certain....
- Entendre et/ou voir les craintes, inquiétudes relatives à votre rencontre, en parler ouvertement avec les membres de la famille,
- être honnête et sincère dans l'exposé de votre rôle, de votre mission, de ses contraintes, de ses enjeux. Dire ce que l'on a dans sa « boîte à outils »,
- être en mesure de bien identifier les convergences et divergences entre priorités, attentes, constats des uns et des autres ; tenter d'en comprendre

les fondements (voir la notion de trilogie des perceptions évoquée par Mme Corbet)

- ne pas avoir peur du compromis, de lâcher prise, de ne pas chercher à tout contrôler, accepter l'idée que prendre du temps à négocier permet de simplifier les choses par la suite,
- Positionner les cadres de proximité dans un rôle de soutien, guide, stimulateur et garant d'une éthique de l'aide négociée et d'une lisibilité de ce qui est fait et proposée,
- en un mot « offrir ses services » à l'usager, tout en ne lui cachant pas que les rapports de pouvoir sont en votre faveur puisque vous avez le pouvoir de saisir la Justice, mais que vous devrez alors expliquer pourquoi et en quoi la négociation a échoué.

Pensez « aide négociée » plus qu'adhésion, c'est assumé le fait que la protection de l'enfance est du contrôle social, mais aussi et surtout traduit le fait que l'on se soucie ensemble de l'enfant, c'est avoir en tête que le dialogue imposé ne cherche pas à affaiblir encore plus des familles déjà bien dépourvues en terme d'estime de soi, de savoir-être et savoir –faire, c'est accepter de « lâcher prise » pour mieux avancer ensemble.

C'est en un mot

agir envers les autres comme on aimerait qu'on le fasse envers nous-même .