

Les cahiers de l'Odas

» Observer pour mieux agir

Juin 2010

enfance famille

La place des parents dans la protection de l'enfance

*Contribution à une meilleure adéquation
entre les pratiques et le droit*

Par

Sandrine DOTTORI, Alain GREVOT et Didier LESUEUR

Sous la direction de Jean-Louis SANCHEZ

» ENFANCE | FAMILLE



Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée

Avertissement	4
Introduction	5
Première partie :	
LA PLACE DES PARENTS : UNE QUESTION DE DROIT	6
I. L'impact du bouleversement sociétal	7
A. La transformation du danger	7
B. La prégnance des paradoxes	8
II. L'évolution du contexte juridique	9
A. La revalorisation de la protection administrative	9
B. L'intégration de la prévention dans le champ de la protection	10
Deuxième partie :	
LA PLACE DES PARENTS : UNE QUESTION DE PRATIQUES	12
I. L'information des familles	13
II. La recherche d'un nouveau dialogue	14
A. Un changement de posture	14
B. Une expertise partagée	15
III. Les promesses de l'expérimentation	17
A. Promouvoir les compétences personnelles et les ressources familiales	17
B. Mailler prévention et protection de l'enfance	18
Conclusion	21
Bibliographie	22
Annexes	24

Depuis quelques années, la question de l'évaluation des politiques publiques s'affirme comme une véritable priorité et la protection de l'enfance n'échappe pas à cette aspiration, même s'il est communément admis que la qualité est une notion particulièrement délicate à cerner dans ce domaine. Toutefois un certain consensus se dégage sur le rôle déterminant qu'y joue la nature de la relation entre les professionnels et les usagers, lorsqu'elle s'engage dans trois directions :

- la prise en compte effective de la vision que les familles ont de leurs difficultés, de leurs compétences, de l'éducation de leur enfant, du développement de celui-ci ;
- la recherche d'un appui sur des ressources familiales, sociales, qui permettent de tisser des liens favorisant le mieux-être de l'enfant, de ses parents et proches ;
- la promotion active des droits des personnes et de la lisibilité du pourquoi et du comment de l'action publique.

C'est pourquoi l'ODAS a engagé en 2008 des travaux pour analyser la cohérence entre ces constats, les orientations du législateur et les pratiques du travail social. À cette fin, a été constitué un groupe de travail composé de représentants des ministères des Affaires sociales et de l'Éducation nationale, des Départements, d'associations, de services sociaux spécialisés. Cette publication s'appuie sur les principaux constats de ce groupe de travail afin de dégager quelques préconisations qui ne se veulent rien d'autre qu'une contribution à la revalorisation du rôle des familles dans le dispositif de protection de l'enfance.

L'ODAS remercie tous ceux qui ont participé aux travaux d'analyse.

Plus particulièrement, les membres permanents de la commission « Enfance – famille », animée par Sandrine DOTTORI, chargée d'études à l'ODAS et Alain GREVOT, consultant sénior à l'ODAS : Eric BAILLON (Département de l'Aisne) ; Catherine BAROU (SNCF action sociale) ; Bernard BAS (Département de l'Aube) ; Marie-Françoise BELLEE VAN TONG (ANDASS) ; Marie-France BERNARD (Fédération ADESSA A domicile) ; Martine CARN (Éducation nationale – service social) ; Anne DEVREESE (Département du Nord) ; Marie-Line DRIE (Département de la Côte-d'Or) ; Valérie DUBOIS (Département des Vosges) ; Marie-Agnès FERET (Département du Loir-et-Cher) ; Mélissa FORT (Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité) ; Martine HOUDRE (Département du Loiret) ; Marie HUERTA (Département de l'Aube) ; Mohamed LHOUSSNI (association RETIS 74) ; Delphine MANDEVILLE (Département de l'Yonne) ; Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS (Département d'Eure-et-Loir) ; Gwenaëlle NEDELLEC (Département de l'Yonne) ; Florence N'DA KONAN (UNAF) ; Françoise PUZENAT (association de prévention spécialisée de l'Aube) ; Philippe RATINAUD (sauvegarde des Yvelines) ; François SCHOESER (Département du Bas-Rhin).

Au lendemain de la loi du 10 juillet 1989 relative à l'enfance maltraitée, le comité interministériel de l'enfance maltraitée avait chargé l'ODAS d'élaborer un guide méthodologique de recueil des signalements d'enfants en danger. La démarche, construite avec les Départements et les ministères concernés permettait dès 1992 d'analyser chaque année les données transmises progressivement par la quasi-totalité des Départements sur la base de ce guide méthodologique. L'évolution du phénomène de l'enfance en danger a ainsi pu être observé dans plusieurs directions: origines du phénomène, besoins des populations concernées, réponses apportées par les politiques locales de protection de l'enfance.

Ces travaux ont ainsi eu pour principal intérêt de montrer que la progression du nombre d'enfants en danger résultait essentiellement de la déstabilisation des familles et non pas de la maltraitance *stricto sensu*. Plus précisément, un nombre croissant d'enfants se trouvent aujourd'hui confrontés à une situation menaçant leur avenir avec souvent à l'origine l'isolement familial et/ou social des familles concernées. Ce constat montre qu'il serait vain d'agir en protection de l'enfance sans s'appuyer davantage sur l'environnement des familles. Accompagner un enfant, encourager les compétences éducatives de ses parents ne peut durablement se faire sans combiner étroitement les interventions centrées sur l'enfant ou sa famille et les actions visant à les inscrire dans un réseau de proximité socialisant et soutenant.

Mais cette intrusion nécessairement renforcée de l'action publique dans la vie familiale et son environnement va devoir composer avec les évolutions paradoxales de notre société, où le besoin d'actions collectives est de plus en plus concurrencé par la progression de l'individualisme et la « ghettoïsation » de la société. Il en résulte la nécessité de renforcer la visibilité et la légitimité de l'intervention sociale dans le champ de la protection administrative en clarifiant les fondements juridiques. C'est l'objectif poursuivi par la loi 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance, qui vise à l'élargissement du champ de la protection administrative de l'enfance, à la promotion de l'aide négociée, sans omettre le recours à des mesures plus contraignantes si le développement de l'enfant est gravement compromis. Un nouveau contexte juridique qui peut influencer de manière significative les rapports entre familles et services sociaux et éducatifs (1^{ère} partie).

Il devient alors indispensable de s'interroger sur les conditions et les modalités d'une refondation des pratiques professionnelles que peut faciliter la référence à des « bonnes » pratiques en matière de dialogue, d'évaluation, d'animation sociale (2^{ème} partie).

La place des parents : une question de droit

Première partie

» **T**ANT QUE LA PROTECTION DE L'ENFANCE A PRINCIPALEMENT CONCERNÉ DES ENFANTS ABANDONNÉS, MALTRAITÉS, EN DÉTRESSE SOCIALE EXTRÊME, elle pouvait s'inspirer de scénarios faisant appel principalement à des mesures individuelles de soutien matériel et psychologique. Mais le monde a changé ces quarante dernières années. La population a doublé et de profonds bouleversements ont accompagné l'extraordinaire développement économique et urbain. C'est tout un pan important de la société et de la jeunesse qui est désormais concerné par les mutations impressionnantes de la famille, du lien social, des repères qui en découlent. Aujourd'hui, l'approche collective de l'action sociale et *a fortiori* de la protection de l'enfance n'obéit plus seulement à une quête d'excellence mais à un impératif de résultat avec l'extension d'une vulnérabilité globale qui accentue l'émergence d'une vision plus sociétale de l'action sociale. Mais s'il faut se saisir de cette opportunité pour « faire de la protection de l'enfance l'affaire de tous », l'amplification de la complexité des rapports sociaux dans notre société ne facilite pas l'émergence d'une approche transversale et territorialisée de la protection de l'enfance¹. Le législateur doit donc encourager cette évolution et ce faisant adapter le droit aux nouvelles caractéristiques de l'enfance en danger.

1. Voir sur l'organisation des Départements, *La lettre de l'ODAS – Décentralisation et protection de l'enfance : où en est-on ?* Enquête de l'ODAS auprès des Départements de France – Juin 2010.

I. L'IMPACT DU BOULEVERSEMENT SOCIÉTAL

Même si l'on a encore du mal à en convenir, la protection de l'enfance n'a pas exactement les mêmes contours aujourd'hui que dans les années 1980. En effet, il faut s'en souvenir, les deux principales problématiques de l'époque concernaient les enfants victimes de maltraitance, ce qui n'a pas changé, mais aussi les enfants menacés par l'extrême dénuement de certaines familles. Une partie non négligeable de l'activité de l'aide sociale à l'enfance était consacrée à l'attribution d'aides financières dont la régularité pouvait se fonder sur une dénomination légale significative : celle d'allocations mensuelles. Fort heureusement, la création du Revenu minimum d'insertion (RMI, aujourd'hui remplacé par le Revenu de solidarité active - RSA) a mis fin « pour une grande part » à cette activité de secours financiers qui stigmatisait fortement les familles. L'ampleur du danger concernant les enfants n'a pourtant pas régressé, mais il a progressivement changé de nature.

A/ La transformation du danger

C'est ce qui ressort des études sur les signalements d'enfants en danger menées par l'ODAS entre 1992 et 2006, année de production de sa dernière enquête. En 2006, sur près de 100 000 enfants signalés en danger, 20 000 l'étaient pour maltraitance et 80 000 pour risque, dont la très grande majorité pour des raisons liées essentiellement à de lourdes carences éducatives. Avec à l'origine de ces difficultés non plus seulement la précarité économique mais bien plus souvent une précarité relationnelle. Et effectivement, celle-ci tend à s'imposer comme premier facteur pathogène pour les familles, sous la poussée de deux évolutions dont la convergence peut induire des risques pour l'enfant : celle de la transformation de la famille et celle de la régression et de la fragmentation des espaces de socialisation.

Car si la monoparentalité, en tant que telle, n'est pas un handicap pour l'enfant, elle peut le fragiliser si la famille monoparentale se retrouve elle-même

isolée du fait de la fragmentation de notre société. Or, aujourd'hui cette même société tend à se ghettoïser et la crise de confiance entre les personnes à s'amplifier. C'est probablement ce qui explique que l'enquête, menée conjointement entre le Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraité (SNATEM) et l'ODAS sur les enfants en danger² en 1999, montrait que les familles les plus exposées au danger étaient des familles monoparentales privées de liens et qu'elles constituaient la très grande majorité des cas d'enfants signalés (voir introduction). Et leur nombre croissant explique qu'entre 1998 et 2006, la progression des signalements d'enfants en risque se situe autour de 23 % (chiffres ODAS) sans que l'on puisse entrevoir une atténuation de ce phénomène à un moment où l'exclusion risque de s'accroître encore davantage par l'extension de la vulnérabilité économique et sociale.

En effet, avec la crise récente des *subprimes*, s'est concrétisée pour tous la perception d'une très grande fragilité de nos économies. Le retour d'un chômage massif à deux chiffres (plus de 10 %) n'est plus une hypothèse d'école mais une réalité. Or lorsque la société est relativement homogène et confiante dans l'avenir comme dans les années 1970, la toxicité du chômage est en partie neutralisée par la tonicité du lien social. Mais lorsque le lien social est lui-même ébranlé, l'exclusion trouve un terreau extrêmement favorable à sa diffusion avec comme première victime l'enfant. C'est probablement l'une des raisons qui peut expliquer, avec la modification des circuits d'alerte, l'inflation du nombre d'informations préoccupantes³ constatée par plusieurs Départements ces dernières années.

La massification de la précarité et donc la démarginalisation des publics du social, tant sur le plan quantitatif, que qualitatif, entraîne donc nécessairement la démarginalisation de la réponse qui devra leur être apportée. C'est tout particulièrement nécessaire en

2. Etude SNATEM – ODAS : *Protection de l'enfance : mieux comprendre les circuits, mieux connaître les dangers*, avril 1999.

3. L'« information préoccupante » est un nouveau concept introduit par la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance, sur lequel nous reviendrons.

amont de la protection de l'enfance. Mais c'est aussi vrai dans l'accompagnement des familles. Celle-ci ne peut plus être seulement une réponse d'assistance individuelle alors qu'un nombre croissant de familles n'ont pas été fragilisées seulement par leur propre histoire mais par un environnement agressif. L'approche sociale doit donc être avant tout systémique. Mais elle doit être aussi plus collective, en essayant de mobiliser non seulement tous les concours publics et privés mais aussi tous les habitants. Ce qui nécessite bien évidemment que pour y parvenir cette réponse s'inspire d'une relation positive à la personne et à son environnement. Le besoin d'une revitalisation du vivre ensemble et d'une perception nouvelle de la relation à l'autre - y compris dans la relation entre le professionnel et l'utilisateur - est donc bien à l'ordre du jour. Mais ce besoin se heurte aux tendances lourdes du monde d'aujourd'hui, caractérisées par la prégnance d'injonctions de plus en plus contradictoires.

B/ La prégnance des paradoxes

En effet, ce souci de mobilisation de toutes les volontés pour accompagner l'enfant, même s'il est fortement partagé, ne peut être facilement mis en œuvre. Il doit en effet trouver sa place entre des aspirations souvent paradoxales de la société.

On peut par exemple faire référence à l'enquête *La France à travers ses valeurs*, parue en 2009⁴ qui souligne que ce qui caractérise le mieux l'évolution progressive des valeurs des Français dans tous les domaines est l'individualisation, « à savoir une culture du choix, l'affirmation par chacun d'entre nous de son autonomie, de sa capacité à orienter son action sans être contrôlé et contraint ». Et lorsque le respect du vivre-ensemble est évoqué, ce n'est que par référence à une demande croissante d'ordre public, de respect de l'autorité, de moindre tolérance pour tout ce qui fait désordre. Paradoxalement chacun revendique la maîtrise de sa vie mais demande pour les autres une ingérence des pouvoirs publics. Quant au vivre-ensemble, il n'est guère perçu comme l'affaire de tous mais comme l'affaire des pouvoirs publics.

À ce premier paradoxe s'en ajoute un autre: le repli sur soi dans un contexte nouveau de mise en scène de la vie privée familiale, ce que Marceline GABEL⁵ appelle « l'hémorragie de l'intime ». Les mille et unes embûches de la vie parentale, conjugale et familiale ne sont plus l'apanage des thérapeutes, travailleurs sociaux ou encore policiers ou juges, mais sont devenues, grâce à la multitude des supports de communication, une source inépuisable d'articles, d'émissions, de documentaires. Et le phénomène s'amplifie avec l'exposition croissante dans les médias de la vie privée des uns et des autres. Des sujets longtemps considérés comme tabous (comportements sexuels, violences conjugales ou difficultés éducatives) ne le sont plus vraiment aujourd'hui, et sont médiatisés à l'égal des grands événements politiques, économiques ou sportifs. De ce fait les professionnels et les institutions mettant en œuvre les politiques publiques d'aide et de soutien aux familles n'apparaissent plus comme les seuls experts des difficultés éducatives et des comportements portant atteinte au bien-être des enfants.

Face à cette complexité, le travail social doit donc trouver sa voie entre la nécessité d'une approche collective de l'intervention sociale et le repli sur soi des individus ou le repli sur les communautés d'origine des populations. Mais il doit aussi s'appuyer sur une forte légitimité pour intervenir le plus tôt possible alors que l'expertise sociale est aujourd'hui revendiquée par une multitude d'acteurs.

C'est pourquoi l'impact du travail social sur l'environnement des familles ne sera possible qu'au prix de son repositionnement stratégique autour d'un projet social territorialisé (voir annexe 1 – « Appel à une nouvelle conception de travail social de Michel DINET et Jean-Louis SANCHEZ »).

Mais cette préconisation pourrait être perçue comme illusoire, dans une période caractérisée par ailleurs par la prégnance gestionnaire, si le législateur ne cherchait pas aussi à encourager un repositionnement audacieux de la protection de l'enfance. À la pression sociétale vient s'ajouter maintenant l'impact d'une loi.

4. *La France à travers ses valeurs*, sous la direction de Pierre BRECHON et Jean-François TCHERNIA, Armand Colin, 2009.

5. Chargée de cours en sciences de l'éducation à l'université Nanterre-Ouest La défense.

II. L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE JURIDIQUE

C'est largement admis, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance reflète l'essentiel de ces profondes évolutions sociétales et les attentes paradoxales qu'elles suscitent. Mais elle apparaît aussi comme l'expression d'une réflexion engagée depuis une quarantaine d'années sur la nécessité de construire des rapports harmonieux entre la protection de l'enfance et la promotion du rôle des parents pour éviter de les disqualifier. En effet, le maintien d'une forte relation de l'enfant et de sa famille trouve son origine dans le rapport DUPONT – FAUVILLE de 1973, complété et enrichi par le rapport BIANCO – LAMY de 1980. Et depuis lors, les nombreux textes législatifs⁶, qui ont jalonné l'histoire de la protection de l'enfance, n'ont cessé de consolider cette orientation. La première traduction législative de ces rapports a été la loi du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services de l'ASE. Avec comme point d'orgue la loi du 5 mars 2007 qui va plus loin en encourageant plus explicitement le recours à l'intervention administrative. Une évolution qui ne peut qu'être approuvée si elle parvient à définir le cadre d'intervention apte à respecter l'équilibre nécessaire entre intérêt de l'enfant et droit des parents. Ce qui nécessite que soient précisés les nouveaux concepts introduits par la loi pour étendre le champ de la prévention : celui d'information préoccupante et celui d'enfants en risque de danger.

A/ La revalorisation de la protection administrative

Quelles que soient les intentions du législateur, la prégnance du recours à l'appui de l'autorité judiciaire pour intervenir en protection de l'enfance caractérise les quatre dernières décennies. Les derniers chiffres de l'ODAS montraient d'ailleurs un recours croissant à l'autorité judiciaire. Et au 31 décembre 2006, parmi les enfants qui bénéficiaient de l'aide sociale à l'enfance; 76% en relevait au titre d'une décision judiciaire. C'est pourquoi la loi du 5 mars 2007 affiche très concrètement une volonté de rupture en affirmant la nécessité

de privilégier le recours à la protection administrative (intervention proposée à la famille et acceptée par celle-ci ou encore demandée par la famille) sur la protection judiciaire (basée sur une décision du juge des enfants qui, bien que recherchant l'adhésion de la famille, a le pouvoir d'imposer une intervention socio-éducative pouvant aller jusqu'à une séparation entre l'enfant et ses parents). Et pour consolider cette évolution, la loi affirme sans ambiguïté que l'intervention dans le champ de la protection administrative ne se limite pas à la prévention, mais peut aussi concerner certaines situations de maltraitance si les familles s'engagent dans le processus de socialisation de l'enfant sans qu'il soit nécessaire de recourir à la contrainte.

La loi du 5 mars 2007 précipite ainsi un rapprochement du système français de protection de l'enfance avec ses voisins européens. En effet, cette revalorisation de la protection administrative a été introduite dès le début des années 1990 en Belgique et en Allemagne. En France, l'évolution a été plus lente car tant du côté judiciaire qu'administratif, la culture professionnelle des acteurs œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance est imprégnée de la conviction que l'ingérence dans les affaires familiales n'est légitime juridiquement et fondée cliniquement que dans le cadre d'une rencontre entre familles et professionnels placée sous l'autorité d'un tiers, le juge. Et la décentralisation de l'action sociale des années 1980 n'a pas atténué cette conviction mais l'a plutôt renforcée avec la crainte d'une « politisation » de la protection de l'enfance.

La loi du 5 mars 2007 ouvre donc bien une ère nouvelle en conférant au Département une fonction de « rappel à la loi ». Ce rôle, jusque-là attribué au juge des enfants, pose inévitablement des questions de postures professionnelles, tant d'ailleurs pour les travailleurs sociaux que pour le personnel d'encadrement de l'ASE. En tout état de cause, cette fonction de « rappel à la loi » constitue un défi majeur pour

6. 277 000 enfants selon les chiffres de la DREES au 31 décembre 2006. Sont comptabilisés dans les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance, les enfants dont le placement est suivi par les Départements, les enfants placés directement par le juge et les enfants suivis à domicile au titre d'une mesure éducative.

l'action départementale, traditionnellement négociée et donc « non contrainte ». Par ailleurs, en introduisant la notion « d'intérêt supérieur de l'enfant », la loi a d'une certaine manière ravivé la tension traditionnelle entre droit de l'enfant à être protégé et droit des parents à être soutenus et associés aux réponses données par les pouvoirs publics.

Fort heureusement, pour faciliter la prise en compte de cette évolution par tous les professionnels et les familles, diverses garanties sont offertes parallèlement sur le droit des usagers. Ainsi, certaines dispositions de la loi du 5 mars 2007 prévoient le renforcement du droit à l'information, la participation des enfants et de leurs parents et la mise en place d'outils de formalisation des relations entre professionnels et usagers (Projet pour l'enfant). Des garanties qui viennent renforcer celles déjà octroyées avec la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale qui a donné un cadre juridique plus élaboré aux droits des usagers. Or ce texte est d'autant plus pertinent qu'il reflète l'influence grandissante des divers courants de pensée valorisant le pouvoir d'agir des personnes (*empowerment*⁷). Cette prise de conscience des potentiels disponibles dans les familles au détriment d'une approche exclusivement centrée sur leurs défaillances a favorisé une nouvelle perception du travail social. Ce que Saül KARSZ⁸ a dénommé « travail avec les familles » en lieu et place de « travail sur les familles », afin de rééquilibrer les rapports de pouvoir entre professionnel et usager.

B/ L'intégration de la prévention dans le champ de la protection

L'affirmation de la primauté de l'intervention administrative sur l'intervention judiciaire va alors permettre d'étendre plus explicitement le champ de la protection de l'enfance vers la prévention des risques.

Ainsi l'intégration par la loi du 5 mars 2007 de la prévention dans le champ des missions de la protection de l'enfance permet de préciser que l'enjeu est bien d'intervenir le plus précocement possible en s'appuyant sur tous les acteurs locaux. Ce que la loi favorise en préconisant l'implication de tous les professionnels qui s'occupent d'enfants et d'adolescents, quelle que soit leur institution d'origine et en veillant à la cohérence des démarches grâce à l'affirmation du rôle décisif du Département⁹.

Cette clarification semble d'ailleurs avoir contribué à favoriser l'implication effective des acteurs de l'éducation nationale dans la protection administrative, avec d'autres dispositions de la loi, comme par exemple la centralisation des « informations préoccupantes », un nouveau concept introduit par la loi¹⁰.

Ce nouveau concept devait en effet contribuer à faciliter l'intégration de la prévention dans le champ de la protection de l'enfance, en limitant le recours au concept de signalement¹¹ à la seule saisine de l'autorité judiciaire. Toutefois alors qu'il pouvait être moins stigmatisant, il pose aujourd'hui des problèmes préoccupants d'interprétation.

7. Le pouvoir d'agir, ou empowerment (texte tiré de la présentation de l'Association RETIS) :

Pour Yann LEBOSSE, professeur de psychologie au Québec, le pouvoir d'agir des personnes et des collectivités, c'est « la capacité des personnes à exercer un plus grand contrôle sur ce qui est important pour elles, leurs proches ou leur communauté ».

Il opère sur quatre plans :

La participation : ce qui est important pour la personne et le partage du pouvoir;

Les compétences : les connaissances et les habiletés favorisant la participation et l'exécution de l'action;

L'estime de soi : se percevoir comme possédant la capacité à atteindre des objectifs personnels ou collectifs;

La conscience critique : comprendre que ce qui arrive à la personne a des causes qui dépassent l'individu (P.FREIRE);

8. KARSZ (Saül), *Pourquoi le travail social*, Paris, Dunod, 2004.

9. Voir sur l'organisation des Départements, La lettre de l'ODAS – *Décentralisation et protection de l'enfance : où en est-on ?* Enquête de l'ODAS auprès des Départements de France – Juin 2010.

10. Si la loi ne donne pas de définition de l'« information préoccupante », elle confie la responsabilité de la collecte au Président du Conseil général.

11. Hors les cas de menace grave pour l'enfant, l'opportunité de saisir l'autorité judiciaire pour un mineur est de la compétence du Président du Conseil général.

En effet, selon que ce concept sera défini très largement ou beaucoup plus restrictivement, on pourra clairement cerner les limites de l'intervention sociale engagée au nom de la protection de l'enfance. Or cette question du repérage n'est pas neutre. Elle reflète un véritable choix de société.

Et en l'état, le législateur n'ayant pas défini le concept d'« information préoccupante », on assiste à une appropriation extrêmement hétérogène de ce concept avec un risque important, dans un grand nombre de Départements, d'interprétation bien trop extensive. Avec dans ce cas le risque que les professionnels interviennent sur une multitude de nouvelles situations simplement parce que, à un moment ou à un autre, une procédure d'alerte aura évoqué la notion d'« information préoccupante ». (Voir annexe 2 : Les enjeux d'une définition nationale de l'« information préoccupante »).

Ce risque d'inflation est encore renforcé par l'accroissement considérable du nombre des personnes soumises à l'obligation de transmettre des informations dites « préoccupantes » au Département. Cette obligation concerne en effet toutes les « personnes qui apportent leur concours à la protection de l'enfance » (art L226-2-1 du CASF). Or ces « personnes », issues d'horizons plus variés (école, animation, accueil périscolaire, soins, soutien aux parents...), ne disposent que de peu de repères communs; autour des concepts-clés de la protection de l'enfance (risque, danger, développement de l'enfant ...). Ce qui accentue la part de subjectivité dans la perception du danger, et accroît le risque d'un réflexe « parapluie », souvent prégnant dans les situations plus incertaines.

Dès lors on peut craindre que l'« information préoccupante » soit évoquée à propos d'inquiétudes aléatoires, au risque de conduire le dispositif à un phénomène de saturation et de dispersion des efforts. D'où l'intérêt de

formaliser aujourd'hui une définition de l'information préoccupante apte à préciser le plus possible à quel moment l'intervention publique est souhaitable dans le cadre de la protection de l'enfance. Car un grand nombre de situations n'appellent pas nécessairement le recours au dispositif de protection de l'enfance pour soutenir momentanément une famille.

Cette crainte est d'autant plus affirmée que le recours au concept d'« information préoccupante » se double du retour du concept d'enfant en risque de danger¹². La loi place en effet aux côtés des « enfants en danger » la catégorie juridique des enfants « en risque de l'être ». Or cette dernière abaisse le seuil de gravité à partir duquel la situation d'un enfant peut faire l'objet d'une identification nominative par le dispositif public de protection de l'enfance et d'une procédure d'évaluation par des professionnels de ce dispositif.

Dans ces conditions, on ne sera pas étonné de voir aujourd'hui la loi du 5 mars 2007 susciter autant d'inquiétudes que d'adhésions fondées sur le risque de voir s'étendre abusivement le spectre des enfants concernés. Comme si, encore une fois, la prégnance du principe de précaution entraînait l'abandon d'autres principes, dont le respect de la vie privée des familles. C'est pourquoi la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 doit s'accompagner urgemment d'une clarification du type de préoccupations qui fondent l'intervention des pouvoirs publics et limiter corrélativement, autant que faire se peut, la subjectivité de la notion d'information préoccupante.

Cette exigence de clarification est d'autant plus nécessaire que le discours sécuritaire et sa traduction dans diverses lois progressent dans notre société avec, par exemple, le développement de démarches de rappel des droits et devoirs des parents (contrat de responsabilisation parentale, conseil pour les droits et devoirs des familles).

12. Ce concept de risque, qui était déjà inscrit dans le décret du 7 janvier 1959 relatif à la protection sociale de l'enfance en danger, n'avait pas été repris par la loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.

La place des parents : une question de pratiques

Deuxième partie

» **P** PLUS DE TROIS ANS APRÈS LA PUBLICATION DE LA LOI DU 5 MARS 2007, L'ACCUEIL POSITIF QUE CE TEXTE AVAIT SUSCITÉ SE CONFIRME.

La nouvelle architecture de la protection de l'enfance mise en œuvre produit incontestablement une plus grande lisibilité de l'action pour les professionnels, non seulement en ce qui concerne les niveaux d'action (prévention, protection administrative, et protection judiciaire) mais aussi les diverses responsabilités. La volonté de rendre la protection de l'enfance plus préventive s'est notamment traduite, sans ambiguïté, par le renforcement de la responsabilité du Département en matière de politique de protection des mineurs. Sur le plan opérationnel, la création des cellules de recueil et de traitement des informations préoccupantes, et l'élaboration d'un « projet pour l'enfant » avec les parents permettent déjà de rendre plus lisibles les moments-clé du processus de protection des enfants : le repérage de leurs difficultés, le traitement de l'information avec la contractualisation de la famille, la personnalisation des réponses.

Mais ces premiers résultats ne doivent pas masquer que la performance en matière sociale obéit à une multitude de facteurs dont la construction de nouvelles postures professionnelles et politiques rendues souvent illusoire par la prédominance de la forme sur le fond. D'ailleurs, pour certains observateurs, la loi comporte un risque de formalisation excessive des rapports entre usagers et professionnels de l'action sociale, risquant d'accentuer l'incompréhension des familles.

Dans un dispositif de politique publique affirmant haut et clair que les parents sont les premiers protecteurs de leurs enfants, que l'objectif des professionnels est d'aider, de conseiller, de co-éduquer, il est peut-être utile de s'interroger sur les conditions permettant d'éviter des écarts significatifs avec ces intentions.

I. L'INFORMATION DES FAMILLES

Être préoccupé par la situation d'un enfant exclut-il le dialogue avec la famille ? Cette question peut paraître caricaturale, et pourtant, dans les organisations et procédures qui se mettent en place actuellement dans le cadre du nouveau système de repérage des enfants en danger, le risque est bien réel de voir la place laissée au temps d'échange avec la famille se réduire.

En effet, l'absence d'une définition partagée du concept d'information préoccupante, alors même qu'une obligation de transmission sans délai au Président du Conseil général y est attachée, n'est pas sans poser des questions d'ordre éthique et déontologique aux professionnels concourant à la mission de protection de l'enfance. Si la transmission sans délai peut constituer une avancée pour le traitement des situations de maltraitance, elle peut s'avérer contreproductive pour les situations d'enfants en risque, au regard notamment de la prévention. La base d'un dialogue constructif, qui consiste à « s'inquiéter ensemble » pour l'enfant, peut en être fragilisée.

Au sein de l'Éducation nationale par exemple, les professionnels, soucieux de préserver des rapports harmonieux entre l'école et les familles, s'interrogent sur les conséquences de la transmission d'une information « brute », sans qu'ait été pris un temps d'échange pour étayer voire confirmer la préoccupation. Le même type d'interrogations se développe au sein des services sociaux spécialisés comme le service action sociale de la Société nationale des chemins de fer (SNCF). Quant aux Départements, certains admettent la nécessité qu'à l'occasion de l'élaboration des protocoles relatifs à la transmission des informations préoccupantes, chaque institution participant au dispositif de repérage organise un temps de réflexion partagée entre professionnels avant la transmission sans délai d'une information préoccupante afin de ne pas fragiliser la relation avec la famille et compromettre le travail qui peut s'engager avec elle.

Mais cette première précaution ne doit pas atténuer la nécessité d'améliorer parallèlement l'information des familles. Précision des informations et clarté du message constituent en effet un pas décisif vers une meilleure compréhension par les familles des motifs de l'ingérence publique dans leur intimité familiale.

L'étude de courriers annonçant aux familles l'arrivée d'une information préoccupante qui concerne leur enfant a été menée par l'ODAS dans sept départements volontaires. De manière générale, l'étude montre que ces courriers s'inscrivent davantage dans une logique de gestion des risques institutionnels que dans un souci de lisibilité de l'action et de pédagogie à l'égard des familles. Elle pointe notamment une tendance à privilégier la dimension formelle et légale de la correspondance, et une absence de prise en compte de l'impact de la terminologie employée sur ses destinataires.

Les informations délivrées aux familles à l'occasion de ces courriers peuvent être regroupées en cinq rubriques :

- la nature de la préoccupation qui fait l'objet de l'attention des services du Conseil général ;
- le rappel du cadre légal de la correspondance ;
- la désignation du ou des professionnel(s) chargé(s) de rencontrer la famille ;
- le rappel des finalités de l'évaluation annoncée ;
- la détermination d'un rendez-vous.

La précision et la clarté des informations varient d'une rubrique à l'autre. Ainsi par exemple, on observe généralement un contraste entre le flou qui caractérise les éléments de préoccupation légitimant l'intervention annoncée (désignée le plus souvent par l'expression générique de « *difficultés concernant votre enfant* ») et la « technicité » des informations relatives au cadre légal de la correspondance. Ainsi, les courriers examinés par le groupe de travail de l'ODAS ont en commun de citer plus ou moins explicitement

la référence légale fondant la légitimité de l'ingérence dans la vie privée familiale. Cette citation comprend en général la référence à l'article L.226-3 CASF, mais aucun n'en présente le contenu. Au destinataire de rechercher ce que peut bien contenir et signifier concrètement cet article ! De même la grande quantité d'interlocuteurs ou services mentionnés rend peu lisible la chaîne des intervenants (Direction de la solidarité, Unité territoriale de référence, Cellule des informations préoccupantes...).

De plus, la terminologie employée dans ces courriers est le plus souvent constituée d'un vocabulaire professionnel et de sigles rendant difficilement compréhensible l'intervention qui s'annonce : ainsi, les sigles désignant les Unités territoriales (UTAS, UTS...), la référence aux articles de loi non déclinés à propos de la mission du Conseil général (« notre mission, dans le cadre de l'article L221-1 du Code de l'action sociale

et des familles »), ou encore l'emploi d'expressions comme « mandater un travailleur médico-social » pour évoquer l'évaluation de la situation familiale, jalonnent ces courriers.

Ce mode de communication génère incompréhension et angoisse. Il engage donc mal la relation entre travailleurs sociaux et familles, surtout lorsque celles-ci « rencontrent la protection de l'enfance » pour la première fois.

Si la pédagogie n'est pas nécessairement la vocation de ces courriers, ces analyses montrent néanmoins qu'une marge de progrès est possible en matière de communication en direction des familles : en veillant notamment à ce que ces courriers véhiculent un message clair, utilisant une terminologie accessible, et que, d'une manière générale, une attention particulière soit portée pour ne pas heurter les familles.

II. LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU DIALOGUE

Le souci de consolider la place des parents dans le dispositif de protection de l'enfance n'est pas propre au seul législateur. Le discours dominant du travail social est de même nature. Le même type d'objectifs est rappelé dans les documents institutionnels des acteurs de la protection de l'enfance : « *Travail avec les familles, participation des usagers aux dispositifs, adhésion aux projets éducatifs, contractualisation des mesures de protection, association des familles dans l'élaboration des projets d'accompagnement ...* ». Pourtant, en matière de protection de l'enfance, le dialogue entre professionnels et parents ne va pas de soi.

A/ Un changement de posture

C'est l'un des constats de Marie-Cécile RENOUX¹³, auteur du récent ouvrage *Réussir la protection de l'enfance avec les familles en précarité*. Selon elle, malgré des parcours chaotiques et insécurisants, les familles rencontrées par ATD Quart-Monde, ne cessent d'aspirer

pour leurs enfants à une situation meilleure que la leur. Or, les nombreux témoignages qu'elle a pu recueillir, montrent que la rencontre avec les professionnels se développe dans un contexte de peur commun à toutes ces familles : peur du contrôle social, peur de se voir imposer un choix de vie, peur d'être séparé de son enfant. En découle une méfiance certaine à l'encontre des lieux de socialisation mis en place par les pouvoirs publics et les associations.

Dans un monde où il est attendu de toutes et de tous d'être performant et rassurant, ces parents craignent, en exposant à des professionnels leur sentiment d'incompétence et d'impuissance, de déclencher une ingérence des pouvoirs publics dans leur vie et celle de leur famille.

Un constat qui semble dépasser le seul domaine des familles en situation de précarité et pourrait concerner

13. Déléguée d'ATD Quart-Monde auprès de l'Union européenne, auteur de *Réussir la protection de l'enfance avec les familles en précarité*, paru aux Éditions de l'Atelier en 2008.

l'ensemble des familles confrontées à des facteurs de vulnérabilité ayant entraîné leur interpellation dans le cadre des informations préoccupantes.

Aux craintes du public s'ajoutent celles qui peuvent être ressenties par des professionnels. Ils sont en effet mal préparés à perdre la part d'autorité que donne la mission protectionnelle, évolution pourtant indispensable pour s'engager dans des postures d'aide promotionnelle où le rapport de pouvoir entre la famille et l'intervenant est redéfini. Une résistance souvent entretenue par le face-à-face entre des normes et standards juridiques et cliniques portés par les professionnels et la conception propre à chaque individu et à chaque famille du rôle de parent et du statut de l'enfant.

Se rencontrer signifie être en mesure de dialoguer, de se comprendre, et sur ce point nombreux sont les témoignages de familles¹⁴ qui questionnent le sens donné par les professionnels à des mots clés du vocabulaire du champ de l'aide aux enfants et aux familles : des mots comme collaborer, adhérer à un projet, parentalité, compétences parentales...

Ainsi l'expression « adhérer » à, familière des professionnels de la protection de l'enfance¹⁵, semble signifier pour ces familles « se soumettre à quelque chose que l'on ne comprend pas, que l'on n'a pas discuté ». Collaborer semble fréquemment signifier renoncer à son intimité, devoir accepter quelque chose imposé par d'autres¹⁶.

Le mot *parentalité*, désigne-t-il un standard clinique ou juridique que des éducateurs experts évaluateurs vont apprécier ? De même, l'évocation de *compétences parentales* signifie-t-elle que parent est un métier, avec un cahier des charges à respecter ? Cette notion sous-

entend-t-elle qu'il est possible d'intégrer la notion de droits et de devoirs parentaux et de la traduire en actes par simple crainte d'une sanction administrative, civile ou encore pénale ?

Force donc est de constater que l'accroissement des exigences publiques à l'égard des familles ne s'accompagne pas d'une clarification des attendus de l'action publique de protection de l'enfance. C'est pourquoi il serait urgent de mieux recueillir le point de vue des familles sur ce que recouvre concrètement pour elles les notions d'expérience, d'exercice, et de pratique de la parentalité pour reprendre la typologie de Didier HOUZEL¹⁷. Aussi, la participation des usagers à la vie du dispositif de protection de l'enfance pourrait éviter « *de penser les politiques sociales uniquement comme des mécanos qu'il s'agirait de régler finement entre techniciens* »¹⁸. Elle pourrait être effectivement un enjeu déterminant de connaissance pour l'action publique, tant au niveau des besoins auxquels elle doit répondre, qu'au niveau des réponses qu'elle propose et de leur adéquation. Pourtant l'expérience de certains territoires soucieux d'organiser l'écoute des usagers pour en tirer des enseignements de portée générale montre qu'il s'agit-là d'un processus difficile tant les obstacles à surmonter sont importants.

B/ Une expertise partagée

Les travaux conduits par l'ODAS mettent, en effet, en exergue une faible représentation des usagers de la protection de l'enfance dans les territoires malgré l'existence des ADEPAPE¹⁹. Peu de Départements se sont engagés avec l'État (DGCS) dans le soutien à la création et au fonctionnement d'associations d'usagers, telle l'association « Le fil d'Ariane » qui regroupe des parents d'enfants suivis dans le cadre d'une mesure de protection judiciaire ou administrative de l'enfance.

14. Comme ceux recueillis dans le cadre de l'accueil de jour multifamilial de Beauvais (Oise) de l'Association JCLT.

15. Depuis 1958/60, la notion d'adhésion à la décision prise par l'autorité ayant compétence en matière de protection de l'enfance est partie intégrante de la culture professionnelle des travailleurs sociaux et magistrats. Notion importante dans la doctrine de l'assistance éducative, outil juridique des juges des enfants, elle a largement débordé sur le secteur de la protection administrative, illustrant la notion de « travail sur les familles ». La loi 2007-293 n'a pas apporté de modification au vocabulaire professionnel sur ce point.

16. Ceci ressortait particulièrement de la comparaison du point de vue de familles anglaises, allemandes et françaises, un travail présenté dans l'ouvrage *Voyage en protection de l'enfance, une comparaison européenne*, Roubaix, Editions de l'ENPJJ, 2001.

17. Notions définies par le groupe de travail conduit par Didier HOUZEL comme exercice de la parentalité : « Ensemble des droits et des devoirs dont hérite tout parent à la naissance d'un enfant, et ce qui structure au niveau symbolique les places parentales et les implique dans une filiation et une généalogie ». Expérience de la parentalité : « Le ressenti, l'expérience subjective consciente et inconsciente du fait de devenir parent et de remplir des rôles parentaux ». Pratique de la parentalité : « Les actes concrets de la vie quotidienne ».

18. Laurent BARBE, *Une autre place pour les usagers ? Intervenir dans le secteur social et médico-social*, La Découverte, 2006.

19. Association départementale des personnes ayant été prises en charge par l'ASE, présente réglementairement sur tous les territoires et soutenue matériellement par l'État et les Départements.

Fort heureusement, la loi 2002-2 rénovant l'action sociale constitue aujourd'hui un support pour s'orienter de plus en plus vers un processus de recueil de l'expression des usagers. C'est en ce sens que les Départements du Loir-et-Cher et du Loiret travaillent actuellement sur les remontées des évaluations internes des établissements et services.

Des Départements, comme celui de l'Aisne, expérimentent le questionnement des usagers (familles ou mineurs pris en charge) à l'occasion de la préparation de leurs schémas départementaux de protection de l'enfance ou dans le cadre de la conduite de démarches-qualité. Tandis que d'autres envisagent de faire participer des associations représentant les familles dans le cadre de leur Observatoire départe-

mental de la protection de l'enfance, comme dans les Yvelines ou le Loiret (où un partenariat est développé avec les associations d'aide aux victimes). Et l'absence de structuration spécifique de cette participation ne signifie pas toujours l'absence de concertation comme dans la ville de Strasbourg (délégué d'une partie des missions ASE/PMI) où les relations entre les habitants et les services de protection de l'enfance peuvent être abordées dans le cadre des réunions de quartier qui réunissent habitants, élus et responsables administratifs.

Et toutes ces initiatives traduisent les mêmes constats : le manque d'appui concret dans les interventions de protection de l'enfance²⁰ et la difficulté à appréhender réellement les conditions de vie des familles.

Les conditions d'une concertation réussie avec les usagers

Si l'on veut tirer des enseignements utiles de la participation des usagers, la question des modalités de consultation s'avère essentielle. En effet, les expériences d'animation de groupes de paroles réunissant localement « parents-usagers » de la protection de l'enfance et acteurs institutionnels témoignent de la grande difficulté de l'exercice avec des personnes en situation d'impasse et de désespérance. La participation des usagers devra donc être particulièrement pensée pour pouvoir aboutir à ce que cette participation ne se situe pas sur le seul registre des doléances et de l'expression de souffrances personnelles. Ceci permettra de convertir une somme d'expériences personnelles en enjeu collectif.

De même, les expériences déjà engagées montrent les difficultés que pose l'utilisation d'outils ou de méthodes issus de la « culture qualicienne » dans le champ très spécifique de la protection de l'enfance.

C'est pourquoi le recours à des enquêtes de satisfaction devrait être précédé d'une réflexion sur la notion de satisfaction en protection de l'enfance.

20. La notion d'appui concret s'entend ici comme l'aptitude des professionnels à « faire avec », à montrer l'exemple, à partager les expériences de la vie quotidienne des familles dans la mise en œuvre des objectifs de l'intervention tels qu'ils ont été formalisés.

III. LES PROMESSES DE L'EXPERIMENTATION

Les services des Départements tout comme les associations agissant dans le champ du soutien à l'enfance et à la famille se sont mis activement au travail ces dernières années pour surmonter les faiblesses structurelles du dispositif français, énoncées explicitement dans les travaux ayant précédé la réforme de la protection de l'enfance ou au cours de celle-ci. Quatre difficultés majeures doivent aujourd'hui être surmontées pour amorcer un véritable changement dans les pratiques professionnelles et institutionnelles :

- la difficulté à apprécier les ressources de la famille et de son environnement afin de les stimuler et les valoriser dans l'intérêt de l'enfant ;
- la difficulté à modérer le poids des jugements de valeurs ;
- la difficulté à tempérer l'importance de la subjectivité individuelle dans l'évaluation d'une situation ;
- enfin, la difficulté à faire cohabiter, pour une même famille, une intervention de protection de l'enfance avec des actions de prévenance, de promotion sociale et de prévention.

À l'heure de la diversification des modes de prise en charge des enfants, le recours à l'expérimentation doit permettre d'identifier les nouvelles pratiques et les nouveaux outils qui peuvent faciliter les échanges entre familles et professionnels dans le nouveau contexte qui caractérise cette rencontre. L'expérimentation doit pouvoir permettre également d'éprouver de nouvelles méthodes de travail avec les familles et de nouvelles postures professionnelles.

A/ Promouvoir les compétences personnelles et les ressources familiales : les enseignements du référentiel des compétences familiales dans le Département de l'Aube.

Les mots « référentiel » et « compétence », très en vogue dans le vocabulaire professionnel contemporain, renvoient le plus souvent à l'idée de normes, de

standards. Mais la démarche entreprise par le Département de l'Aube et les associations partenaires du dispositif territorial de protection de l'enfance montre que pour en comprendre le sens opérationnel, il convient avant tout de connaître les finalités données à ces mots et les pratiques qui y sont associées.

Les finalités de la démarche, telles qu'énoncées par son promoteur, touchent tant au domaine technique qu'au domaine éthique :

- Harmoniser les évaluations faites des situations en cherchant à atténuer les écarts dus aux valeurs et conceptions personnelles des professionnels ;
- Mieux structurer l'étude et le dialogue afin de couvrir l'ensemble des paramètres influant sur le bien-être de l'enfant, corrélés évaluation et offre de services socio-éducatif ;
- Créer un langage commun entre les multiples professionnels intervenant auprès de familles en difficulté dans l'éducation et la prise en charge de leurs enfants, et ainsi faciliter le partenariat transversal entre institutions, autour d'un projet pour l'enfant et non autour de personnes, entre l'action spécialisée de protection de l'enfance et les autres champs de l'action sociale et thérapeutique ;
- Stimuler et accompagner des évolutions de postures facilitant la rencontre, le dialogue et le « faire avec les familles », mobiliser les compétences et les ressources pour en faire le moteur du processus de changement et ainsi mieux travailler sur ce qui est « positif », sont les objectifs à caractère éthique.

L'outil « référentiel compétences des familles » de l'Aube est destiné à aider les travailleurs sociaux et médico-sociaux de terrain intervenant aussi bien en prévention, qu'en protection, ou encore en suppléance familiale. Et cet outil, selon ses créateurs, s'adapte aux situations, que l'intervention repose sur un problème signalé, repéré ou ressenti.

Organisé autour de quatre thèmes (le relationnel, l'éducation, la scolarité, la santé) et de questions neutres s'ouvrant sur ce qui a provoqué la rencontre professionnel/famille, l'outil invite le professionnel à « être clair sur le cadre de son intervention, sur le demandeur, sur les attentes et l'échéance ». S'il est, au stade de l'expérimentation, avant tout un appui pour le professionnel, un élément de repère, une invitation à élargir le point de vue sur les réponses possibles, il peut devenir au fil de son appropriation par les professionnels un support pour les échanges entre ceux-ci et les familles rencontrées.

Cette démarche illustre le souci de faire évoluer les pratiques professionnelles sous l'influence du modèle « interactionniste » et du concept de compétence collective, professionnels et familles construisant ensemble les réponses aux problèmes rencontrés. En cela, elle constitue une réponse aux tensions et incompréhensions entre professionnels et familles à propos du contenu des mots « adhésion » et « collaboration ». Le référentiel « compétences des familles » de l'Aube constitue un exemple démontrant que l'on peut chercher à atténuer les écarts de valeurs et de conceptions personnelles des professionnels sans pour autant produire une standardisation contraignante et dévalorisante pour eux.

Compétence collective également au sens où la démarche de l'Aube résulte d'un travail collectif regroupant, autour du schéma départemental Enfance et Familles du Département, les principaux opérateurs du dispositif territorial.

B/ Mailler prévention et protection de l'enfance : l'exemple des pratiques développées par l'Association RETIS en Haute-Savoie.

Créée par des professionnels²¹ de la protection de l'enfance en avril 2007, intégralement basée sur les nouveaux fondements légaux issus de la loi 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et inscrite dans le schéma départemental de protection de l'enfance du Département de Haute-Savoie, l'Association RETIS (Recherche, Éducation, Territoires,

Interventions, Sociabilités) offre une certaine singularité dans le paysage français.

Cette association présente au moins trois originalités : l'animation d'un réseau de services dont l'enjeu est de soutenir la création de liens sociaux, une évaluation des besoins des enfants participative et enfin une gouvernance associative participative.

Elle anime un réseau de services intégrés apportant des réponses de plusieurs niveaux aux familles en difficulté : prévenance (jardin partagé, groupe de parole, etc.) ; prévention (accueil de jour multifamilial en cours de montage) ; protection (action éducative en milieu ouvert avec hébergement, service de tiers digne de confiance, familles d'accueils spécialisées).

Se définissant comme « créatrice de liens sociaux », elle a conçu son action comme un tricot fait de mailles où se joignent les fils des démarches de promotion sociale, de prévention et de protection.

Partant des outils traditionnels de la protection de l'enfance, l'association a développé des pratiques de pointe reposant sur un cadre conceptuel original : le paradigme du don, le pouvoir d'agir (*empowerment*), les théories de l'attachement, de la résilience. C'est ainsi que les interventions d'AEMO développées par RETIS, tout en reprenant les « outils » traditionnels de l'intervention à domicile (responsabilité parentale, intervention en milieu naturel, entretien individuel...), et en mobilisant les moyens du placement (possibilité d'hébergement ponctuel, de séjour de rupture...), intègrent de nouvelles approches comme la « conférence des familles », le « groupe de pères », et le « tutorat ». La « conférence des familles » est une approche qui en mobilisant le réseau de « ceux que l'enfant considère comme étant de sa famille » vise par un processus de négociation par étape à faire émerger des solutions venant de la famille élargie pour assurer la protection et le bien être de l'enfant. Le « groupe de pères » intègre la distinction que l'on peut opérer dans la parentalité entre la « maternité » et la « paternité » avec des approches axées sur « le faire » pour établir

21. Un éducateur-sociologue, un directeur d'établissement et un directeur départemental de la PJJ.

un lien avec les pères et les associer à l'intervention. Le « tutorat » vise à proposer aux enfants « isolés » et « sans attaches », une mise en lien avec des acteurs de la société civile (footballeur, menuisier, boulanger, bibliothécaire, écrivaine, etc.) qui intègrent les enfants dans leur monde social.

Le pari de son directeur est de lier ensemble des actions habituellement séparées pour une plus grande efficacité de l'intervention: action en milieu ouvert et hébergement exceptionnel ; évaluation participative et aide contrainte ; expertise professionnelle et expertise de l'usager (parent et enfant) ; séjour de répit et continuité de l'intervention sur le milieu ; soutien à la parentalité et consultation familiale; protection de l'enfance et développement social local ; etc.

Parallèlement à ces interventions, RETIS a développé des lignes d'action indépendantes de la commande publique permettant d'associer aide et entraide et de répondre à des besoins cachés qui débordent du mandat de protection. « Le but de la mesure étant de se passer de la mesure », ces lignes d'action s'articulent autour de trois objectifs principaux :

- contrer les effets de la précarité en répondant à des besoins primaires des familles concernées par une intervention de protection de l'enfance. À l'exemple du « *jardin partagé* » ni jardin ouvrier, ni jardin d'insertion, mais un jardin autogéré par des parents et des professionnels pour répondre à des besoins de subsistance (400 kilos de pommes de terre ramassées la première saison) ou d'un projet « micro-crédit » en cours de montage;
- lutter contre l'isolement social des familles : C'est le cas par exemple des conférences « controverses » qui regroupent professionnels de divers horizons, élus, particuliers et familles concernés par ces interventions, autour de conférenciers de France et d'ailleurs venus échanger sur des thèmes qui les préoccupent (l'adolescence, la parentalité, l'interculturalité). Ou encore des « *concerts dans le salon* » où une famille invite ses voisins et amis à un concert à domicile

avec l'appui de RETIS. Les amis et les voisins amènent à boire et à manger. Ainsi se « retis-se » un lien de fraternité à travers « le boire, manger et le chanter »;

- dépasser le choc des civilisations par le dialogue des cultures : C'est l'intégration d'une consultation ethnopsychologique dans le dispositif d'AEMO renforcée. Un psychologue professeur à l'université de Savoie vient tous les quinze jours animer la consultation auprès de l'équipe et de la famille pour lever les malentendus et incompréhensions. Centrée à l'origine sur les familles immigrées, la consultation s'est ouverte aux familles de « souche ».

Les services de RETIS mettent en place une évaluation participative en s'appuyant sur un cadre d'analyse centré sur les besoins de l'enfant. Il s'agit de faire avec les parents et l'enfant (considérés comme des experts) l'évaluation des besoins en développement de l'enfant, l'analyse de ces besoins, le plan d'action, la mise en œuvre et l'analyse des résultats. Les besoins ne sont plus seulement définis par le magistrat ou le professionnel mais bien avec et pour les bénéficiaires. La démarche se fait par étapes pour activer un processus de résolution des problèmes (constats, causes, solutions). Elle vise à des changements négociés avec la famille et l'enfant, « des petits pas » pour des buts modestes intégrant le temps des familles et leur réalité socio-économique.

Enfin, la gouvernance de RETIS repose sur trois collègues - professionnels, citoyens (dont des parents ayant fait l'expérience de la protection de l'enfance), et chercheurs - qui siègent au conseil d'administration afin d'intégrer trois conceptions : la participation des usagers, l'action engagée des professionnels, et la recherche appliquée.

Aux instances légales sont ajoutées d'autres instances :

- Le médiateur des usagers, désigné par le conseil d'administration pour s'assurer de l'effectivité du respect des droits des usagers. Il peut traiter les réclamations des usagers qui ne sont pas résolues

à l'échelon technique. Il fait un rapport annuel sur le droit des usagers au sein de l'association;

- Le comité « éthique et morale » créé pour veiller à la concordance de la stratégie politique et technique avec ses valeurs fondamentales. C'est le lieu de la discussion des conflits de valeurs pour tenir ensemble l'éthique et les moyens afin que l'éthique détermine les moyens et non l'inverse;
- Le conseil des sages pour jeter un pont entre les générations de professionnels et servir d'outil de consultation et de concertation pour la conduite de la stratégie.

On est bien, dans cette expérimentation comme dans la précédente, dans une démarche où le souci d'un autre regard sur les familles déclenche un processus permettant une rénovation des pratiques. Il faut toutefois se garder d'y voir des actions aptes à être reproduites partout. La « bonne » pratique doit émaner du terrain, son appréciation commande que soit clarifié le socle de références sur lequel elle s'appuie. Enfin, le développement de « référentiels » doit trouver l'équilibre entre la légitime recherche de repères communs à un ensemble de professionnels et le risque d'un enfermement du travail social dans l'application de procédures et de normes.

Conclusion

Depuis quelques années, notre système de protection de l'enfance s'installe dans une nouvelle ère. Contraction des ressources financières, concurrence entre les différentes politiques publiques liées aux âges de la vie, croissance des difficultés familiales liées aux évolutions de la société, attentes paradoxales en matière d'action publique sont autant de paramètres qu'ils faut prendre en considération, pour préciser les grandes lignes d'intervention des professionnels de l'action sociale. C'est l'ambition des lois 2002-2, rénovant l'action sociale, et 2007-293, réformant la protection de l'enfance.

C'est pourquoi ces lois ont été bien accueillies mais leur mise en œuvre par les professionnels se heurte aux multiples tensions et attentes divergentes de notre société. C'est le cas des assistants de service social, qui doivent faire vivre le nouveau dispositif des informations préoccupantes au caractère intrusif et procédural, tout en préservant au quotidien la spontanéité et la diversité des modes de relation avec la population pour parvenir à l'écouter et identifier ses besoins. C'est aussi vrai des cadres de l'Aide sociale à l'enfance qui doivent aujourd'hui promouvoir l'aide négociée tout en étant associé au « rappel à la loi », jusqu'alors monopole des juges des enfants. Quant à la protection maternelle et infantile, elle se trouve confrontée à des tensions entre son historique vocation préventive généraliste et des demandes pressantes d'intervention sur des problématiques prédéfinies de risques.

C'est pourquoi on ne sera pas étonné que la confrontation des points de vue entre professionnels issus d'horizons différents révèle la persistance de diverses faiblesses :

- que les représentations négatives mutuelles entre professionnels et familles pèsent encore très lourdement;
- que les professionnels des administrations départementales et des services et établissements associatifs sont encore loin de s'adresser à leurs usagers comme ils aimeraient que l'on s'adresse à eux-mêmes;
- et que la parole des usagers, parents ou mineurs peine à émerger que ce soit dans le cadre de démarches qualité, d'évaluations ou dans le cadre d'associations jouant un rôle d'interface entre les usagers et les administrations et services, une situation illustrant la faiblesse structurelle de notre démocratie en matière d'institutions intermédiaires issues de la société civile.

Mais en même temps, tous s'accordent à reconnaître l'efflorescence d'initiatives émanant de professionnels encouragés par les lois 2002-2 et 2007-293 et stimulés par l'évolution des concepts de référence issus des sciences humaines.

C'est pourquoi la réforme de la protection de l'enfance semble en capacité de parvenir, dans les prochaines années, non seulement à améliorer la performance qualitative des dispositifs, mais aussi à mieux en maîtriser le coût. Il reste que cette évolution ne pourra aboutir sans un portage politique plus décisif intégrant une gestion plus audacieuse des risques, que ceux-ci soient humains, financiers ou médiatiques.

Ouvrages

- **BARBE (Laurent),**
*Une autre place pour les usagers ?
Intervenir dans le secteur social et médico-social,*
Paris, La Découverte, 2006
- **GREVOT (Alain),**
Voyage en protection de l'enfance, une comparaison européenne,
Roubaix, ENPJJ, 2001
- **HARDY (Guy),**
S'il te plait, ne m'aide pas ,
Paris, Erès, 2006
- **KARSZ (Saül),**
Pourquoi le travail social ?,
Paris, Dunod, 2004
- **LACHARITE (Carl) et GAGNIER (Jean-Pierre),**
*Comprendre les familles pour mieux intervenir.
Repères conceptuels et stratégies d'action,*
Gaëtan Morin, 2009
- **RENOUX (Marie-Cécile),**
Réussir la protection de l'enfance avec les familles en précarité,
Paris, Éditions de l'Atelier/ Quart-Monde, 2008
- **SANCHEZ (Jean-Louis),**
*Décentralisation : de l'action sociale au développement social.
État des lieux et perspectives,*
Paris, L'harmattan, 2001
- **SELLENET (Catherine),**
La parentalité décryptée,
Paris, L'harmattan, 2006

Revue

- **Actualités sociales hebdomadaires supplément au n°2563 20 juin 2008**
« Secret professionnel et partage de l'information dans trois pays d'Europe »
- **Journal de l'action sociale (JAS) N°107 de mai 2006**
« Discours de Philippe Bas aux 1^{ères} assises de la protection de l'enfance à Angers,
10 et 11 avril 2006 »
- **Hors Série du JAS de septembre 2006**
« Compte-rendu 1^{ères} assises de la protection de l'enfance à Angers,
10 et 11 avril 2006 »
- **JAS N°121 de novembre 2007**
« Les premiers enseignements des 2^{èmes} Assises de la protection de l'enfance à Paris,
12 et 13 novembre 2007 »
- **JAS N°122 de décembre 2007**
« La suite des enseignements des 2^{èmes} Assises de la protection de l'enfance à Paris,
12 et 13 novembre 2007 »
- **JAS N°136 d'avril 2009**
« 1500 participants = 15 propositions des 3^{èmes} Assises de la protection de l'enfance à Lyon,
30 et 31 mars 2009 »
- **Bulletin de la protection de l'enfance (BPE) 14/15 d'avril-mai 2009**
« les actes des 3^{èmes} Assises de la protection de l'enfance à Lyon,
30 et 31 mars 2009 »

Publications de l'ODAS sur la protection de l'enfance

- « *Feuille de parcours en protection de l'enfance* » : *Un outil d'avenir*,
Lettre de l'ODAS, avril 2008
- *Protection de l'enfance : une plus grande vulnérabilité des familles,
une meilleure coordination des acteurs*,
Lettre de l'ODAS, novembre 2007
- *Protection de l'enfance : de nouvelles perspectives pour les départements*,
Lettre de l'ODAS, décembre 2006
- *L'acte II de la décentralisation - Eléments de débat*,
Lettre de l'ODAS, février 2005
- *Protection de l'enfance : observer, évaluer pour mieux adapter nos réponses*,
Rapport de l'ODAS, novembre 2005
- *Avec l'acte II de la décentralisation, la nécessaire évaluation des politiques
locales : la contribution de l'ODAS*,
Lettre de l'ODAS, janvier 2004
- *La décentralisation et la protection de l'enfance : quelles réponses
pour quels dangers ?*
Rapport sur l'évolution des signalements d'enfants en danger de 1998 à 2003,
Les Cahiers de l'ODAS, octobre 2003
- *L'observation de l'enfance en danger : guide méthodologique*,
mai 2001
- *Etude ODAS/SNATEM, Protection de l'enfance : mieux comprendre les circuits,
mieux connaître les dangers*,
avril 1999

Enfance - Famille Appel à une nouvelle conception du travail social

Par Michel Dinet et Jean-Louis Sanchez

Chaque année les données s'accumulent, et tout le monde s'inquiète de voir progresser le nombre d'enfants en danger. Car si cette augmentation peut résulter d'un meilleur repérage des enfants, il est également indiscutable que cette hausse traduit le développement, inacceptable dans le pays des droits de l'homme, du nombre de situations de familles en détresse.

C'est l'un des indicateurs les plus pertinents de l'aggravation du délitement de notre société, car cette évolution n'est pas seulement provoquée par la précarisation de l'emploi, mais aussi par une perte de repères et un effritement progressif de la sociabilité, particulièrement pathogène pour l'enfant. Sous la pression des évolutions erratiques et non contrôlées du monde moderne, le tissu social se déchire, la ségrégation territoriale s'amplifie, l'enfermement communautariste et le repli sur soi s'enracinent. Et, cela à un moment où la famille change, elle aussi, avec notamment le développement impressionnant de la monoparentalité et la dispersion géographique de plus en plus fréquente de ses membres.

L'action sociale et le travail social ne sauraient rester étrangers à cette réalité et s'y emploient. Mais ce souci d'agir sur l'environnement des familles pour les sortir de leur isolement, se heurte de plus en plus à un contexte qui stimule le dispositif au détriment de l'action de proximité. Face à la prégnance d'une culture de la norme et de la verticalité, il convient donc d'agir autrement en commençant par s'interroger sur le sens de l'action. C'est l'objet de cette contribution.

Depuis la décentralisation, le souci d'adaptation des politiques locales de l'enfance ne s'est pas démenti. Le recul du recours au placement de l'enfant au profit des actions éducatives en milieu ouvert s'est poursuivi conformément aux recommandations du rapport Bianco-Lamy de 1981, et la diversification des modes de prise en charge s'est amplifiée, avec la création de formules d'accueil de plus en plus personnalisées.

Mais alors que l'on attendait pour la protection de l'enfance, comme pour tous les publics de l'action sociale, un redéploiement des moyens sur des actions de plus en plus préventives, l'évolution s'est effectuée davantage dans la rationalisation des pratiques que dans la redéfinition plus collective des modes d'intervention sociaux. Or, on ne le dira jamais assez, les difficultés sociales, la violence à l'intérieur des familles, le repli individuel et communautariste, l'exclusion sociale sont favorisés par l'absence de relations sociales, de vie sociale, de rôle social. Et cette angoisse de l'avenir semble atteindre aujourd'hui des catégories d'âge de moins en moins élevées (6-10 ans), avec le développement d'une délinquance précoce souvent provoquée par le désœuvrement.

Pour une action sociale plus sociétale ²²

Avec l'amplification de la crise, cette situation est de plus en plus mal vécue par un nombre croissant de professionnels, d'élus et de bénévoles, conscients que si l'action sociale ne peut à elle seule prétendre combler l'absence de perspectives, elle peut contribuer de façon décisive à l'émergence d'un projet sociétal favorisant l'épanouissement de chaque individu grâce à la revitalisation sociale de son environnement.

Mais si l'articulation du social et de l'économique a réellement progressé avec le revenu minimum d'insertion et aujourd'hui le revenu de solidarité active, le décroisement du social et du sociétal reste encore pour l'essentiel à construire. Même si la politique de la ville a contribué à rapprocher les professionnels du social et les professionnels du logement, de l'urbanisme et de l'animation socioculturelle, il s'agit

le plus souvent de dynamiques expérimentales et étroitement territorialisées. L'analyse des organisations internes des villes et des départements permet de vérifier, très majoritairement, un déficit de liens entre services concernés par ces différents domaines. Malgré la complexité des problèmes rencontrés, l'action publique se caractérise encore par sa difficulté à prendre en compte les questions dans leur globalité. On apporte à une demande polymorphe une réponse sectorielle.

C'est pourquoi, il s'avère plus urgent que jamais, de parvenir à une véritable irrigation de l'ensemble des politiques publiques par une aspiration commune à la préservation du vivre-ensemble. Sans un projet en ce sens, dans chaque territoire, impliquant politiques culturelles, sportives, éducatives, ..., il serait vain de penser pouvoir réintégrer les maillons faibles de la chaîne « sociétale ». Et en ce qui concerne plus précisément la protection de l'enfance, sa réussite repose nécessairement sur la mise en œuvre d'un schéma de soutien à l'enfant et à la famille allant de la prévention (consolidation du vivre-ensemble) à la protection stricto sensu, en passant par les diverses formes de prévention plus ciblées sur des publics particuliers.

Pour une action sociale plus stratégique

Le problème se pose alors de la légitimité de la contribution de l'action sociale pour mobiliser l'ensemble des politiques concernées. Trois éléments y concourent: son importance croissante, son savoir-faire, son éthique.

L'action sociale occupe en effet, dans les collectivités locales, une place de plus en plus prépondérante. Du côté des départements, elle représente leur domaine d'activité le plus lourd et fonde l'essentiel de leur responsabilité, voire de leur légitimité. Du côté des communes, son importance s'accroît au même rythme que la préoccupation sociale dont on sait qu'elle est devenue prioritaire.

Dans ce nouveau contexte, le savoir-faire et la connaissance de la population propres à l'action sociale lui permettent de jouer un rôle de révélateur de la réalité

22. Par action sociale on entend l'ensemble des politiques et des acteurs (élus, professionnels, acteurs associatifs...) qui concourent à la création d'une offre de service et à sa mise en œuvre en vue de soutenir les publics fragiles.

des situations sociales auprès de l'ensemble des acteurs publics. Bâtir une politique volontariste de reconstruction du tissu social ne peut s'improviser. Elle nécessite la connaissance des problèmes propres à chaque public et à chaque territoire pour hiérarchiser les interventions. Elle doit s'appuyer sur une bonne connaissance des acteurs susceptibles de participer au développement de réseaux. Elle doit en outre définir ses réponses en s'appuyant sur une capacité d'évaluation des initiatives ayant pu être expérimentées ailleurs.

Enfin, l'éthique propre à l'action sociale facilite sa participation au milieu de tous les acteurs internes à l'administration, ou externes, pour co-construire avec eux des dynamiques transversales, voire inter-institutionnelles, souvent freinées par la crainte des hégémonismes institutionnels.

Compte tenu de la complexité des démarches de mise en convergence de politiques publiques souvent concurrentielles, il faut donc pouvoir faire reconnaître cette capacité de l'action sociale à impulser des initiatives propices à activer des médiations. Cette dynamique est aujourd'hui amorcée à travers le développement de rencontres entre élus et professionnels de domaines d'intervention divers pour mieux impliquer les politiques associatives, culturelles, sportives dans le traitement des problématiques sociales. Mais il faudra, pour qu'elle se développe, que soient tirées toutes les conséquences du repositionnement de l'action sociale au cœur des politiques publiques, non seulement dans la construction des organigrammes politiques et administratifs mais aussi dans la définition des modes d'élaboration de la décision publique, en faisant du diagnostic social un élément déterminant du pilotage territorial.

Face à ces enjeux de repositionnement de l'action sociale, le travail social est en première ligne.

Pour une revalorisation du travail social ²³

Tout en préservant l'ancrage du travail social dans l'intervention individuelle et curative, il faut maintenant dépasser la mise en œuvre souvent expérimentale

d'actions collectives destinées à renforcer la capacité des publics à surmonter leurs difficultés. Avec la précarisation accrue du tissu social, le travail social doit pouvoir participer plus activement à la multiplication de toutes les formes de réseaux (parentalité, échange de savoirs, parrainage, voisinage, ...), en s'appuyant davantage sur les compétences des familles elles-mêmes. C'est cet objectif que s'était déjà donnée la «Grande cause nationale» 1997 sur la protection de l'enfance maltraitée, en faisant du maillage social, qui passe par la mobilisation de toutes les familles autour de l'enfant, la pierre angulaire d'une démarche de prévention. C'est encore cette finalité que poursuit la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, même si, pour l'instant c'est précisément sur son volet Prévention, qu'elle peine à porter ses fruits. C'est donc le moment de mieux associer le travail social à la définition et à la mise en œuvre d'une nouvelle réponse sociale. S'il appartient aux responsables élus de déterminer les réponses, le travail social doit constituer une force de proposition originale en raison de son expérience de la relation sociale et de sa fonction même : produire du lien social. Ce repositionnement devrait permettre aux travailleurs sociaux de jouer un rôle déterminant dans la formulation de propositions d'amélioration qualitative de l'environnement humain et du cadre de vie, favorisant le maintien d'une forte autonomie des personnes, quelle que soit la nature de leurs difficultés (précarité ou handicap). Il faut alors, dans cette optique, organiser les conditions de leur participation à la définition d'un projet social adapté aux spécificités de chaque territoire.

L'ambition est grande et le pari peut paraître difficile mais, dès à présent, de nombreuses collectivités locales et associations intègrent ce type de démarches dans leurs projets de service. Il reste que ce repositionnement du travail social se heurte à la persistance de nombreux obstacles qu'il faut désormais surmonter. La formation initiale et continue du travail social offre une place insuffisante à l'ingénierie de l'intervention sur le tissu social, qui participe du développement social. Celui-ci n'est encore que trop exceptionnellement repéré comme un mode d'intervention priori-

23. Par travail social on entend l'ensemble des professionnels (notamment AS, ES, CESF, TISF, SMS, ...), qui concourent à la mise en œuvre de l'action sociale et médico-sociale.

taire. L'établissement du diagnostic social souffre du développement insuffisant des démarches d'observation sur le plan quantitatif et qualitatif.

En outre, l'absence de disponibilité des travailleurs sociaux, particulièrement dans cette période d'amplification des besoins et de raréfaction des moyens, constitue un frein important à leur repositionnement sur la prévention. C'est la raison pour laquelle une forte implication du travail social dans la reconstruction de la réponse sociale ne pourra aboutir que grâce à une rationalisation radicale de ses missions et des dispositifs qui les soutiennent. C'est sans doute là le chantier prioritaire des prochaines années pour les collectivités publiques et le mouvement associatif.

Pour une réhabilitation des valeurs

Face à un tel défi, la seule perspective pour le réussir réside dans une mobilisation exceptionnelle de tous les acteurs et institutions concernés à l'occasion de l'élaboration du projet territorialisé. Si c'est dans cette perspective que la territorialisation du travail social a été engagée par la plupart des départements, cela reste néanmoins insuffisant car un projet territorialisé demande au final que toute l'action publique soit territorialisée, sans d'ailleurs que cette approche transversale se limite au local. Les politiques publiques et acteurs « centraux » doivent aussi être interpellés, pour éviter que le « naturel » du vertical revienne au galop.

L'évolution des stratégies d'intervention sociale est donc entrée dans le champ du possible, même si des risques de tensions entre pouvoirs locaux et travail social peuvent en découler. Tout particulièrement, ceux liés au partage d'informations inhérent à la mise en place d'une approche partagée du projet territorialisé. Il est clair qu'il faut aujourd'hui y répondre en améliorant les référentiels déontologiques et les garanties qui s'y attachent. Cela est d'autant plus nécessaire qu'inversement le travail social étant appelé à intervenir activement dans la définition de la réponse publique et dans sa mise en œuvre collective, il risque d'entrer en concurrence avec le pouvoir politique. Ici encore, des équilibres doivent être trouvés dans la mise en œuvre

d'une fonction qui peut se prêter à une manipulation du public par le professionnel ou du professionnel par l'institutionnel. Le référentiel déontologique commun aux élus et aux professionnels du social devra donc nécessairement s'inspirer d'une vision partagée de la finalité de l'action sociale. La clarification des objectifs pourrait être alors facilitée par l'adoption de chartes éthiques communes au travail social et aux pouvoirs locaux appelés dans cette entreprise.

Il paraît alors nécessaire d'ouvrir plus activement le débat sur les raisons d'être de l'intervention sociale.

Sur ce terrain là, la réactualisation de la devise républicaine dans ses trois dimensions n'est pas anachronique, tout particulièrement en ce qui concerne son volet Fraternité.

La Fraternité ne s'oppose pas à notre système de solidarité mais elle le renforce par une solidarité d'implication. L'ambition peut paraître anachronique dans un monde de plus en plus individualisé. Pourtant, il semble que la chance d'un mieux vivre-ensemble puisse résulter d'une prise de conscience progressive de notre fragilité collective et individuelle à laquelle conduit par exemple l'afflux considérable d'informations préoccupantes sur des situations d'enfants.

Au fond le pari est clair : transformer un sentiment d'impuissance face à la progression de la détresse en un véritable levier de changement au service de notre avenir : l'enfant.

par Michel DINET,

*Président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle et
Président de l'Observatoire national de l'action sociale
décentralisée (ODAS).*

et Jean-Louis SANCHEZ,

*Délégué général de l'ODAS et
Directeur éditorial du Journal de l'Action Sociale.*

Les enjeux d'une définition nationale de l'« information préoccupante »

Par Sandrine Dottori et Alain Grevot

I. L'HARMONISATION ET LA LISIBILITÉ DU DISPOSITIF DE REPÉRAGE DES ENFANTS EN DANGER OU EN RISQUE DE L'ÊTRE

S'inspirant des premières définitions générales proposées par l'ONED et le guide du ministère relatif à la cellule départementale de recueil et de traitement des « informations préoccupantes » les départements ont décliné opérationnellement le concept d'information préoccupante. On peut ainsi voir se ranger derrière la dénomination d'« information préoccupante » des données de nature fort différentes, et aux conséquences variables tant pour les professionnels que pour les familles. L'ODAS a identifié trois types de définitions :

1. L'« information préoccupante » désignant des informations « brutes », c'est-à-dire le « tout-venant des préoccupations » qui parviennent à la cellule, qu'elles aient eu une suite ou non.

■ Exemple

« On entend par « information préoccupante » tout élément d'information susceptible de laisser craindre qu'un enfant se trouve en situation de danger ou de risque et puisse avoir besoin d'aide. »

- > Ces définitions donnent essentiellement des indications sur les « normes » de danger auxquelles se réfère celui qui transmet l'information, normes qui ne sont pas nécessairement celles du dispositif de protection de l'enfance.
- > En l'absence d'une définition cadrant *a minima* la notion d'« information préoccupante » en amont de la cellule départementale, les « mailles du filet » sont proportionnelles au nombre de professionnels préoccupés par un enfant à un moment donné.

2. L'« Information préoccupante » désignant des informations évaluées par des professionnels de la protection de l'enfance, quelle que soit la suite donnée.

■ Exemple

L'« information préoccupante » désigne « tout écrit d'un professionnel de la protection de l'enfance, y compris médical, qui fait état d'une situation de danger ou de risque de danger encouru par un mineur. [...] Ces informations doivent faire l'objet d'une transmission à la cellule départementale afin de qualifier le danger encouru par le mineur et de déterminer la suite à donner ».

- C'est la cellule qui détermine le caractère préoccupant de l'information après avoir procédé à une évaluation.
- Ce type de définition ne règle pas la question pour les professionnels et les personnes qui se situent en amont de la cellule du « quoi transmettre ».

3. L'« information préoccupante » désignant des informations évaluées et aboutissant à une proposition de décision de protection de l'enfance.

■ Exemple

« Une information préoccupante est tout élément d'information, y compris médical, susceptible de laisser craindre qu'un enfant se trouve en situation de danger ou de risque de danger et puisse avoir besoin d'aide dans le cadre d'une mesure de protection administrative ou judiciaire . »

- Ces informations sont désignées comme étant préoccupantes car elles ont été reçues par la cellule, traitées par celle-ci et ont donné lieu à une décision de protection de l'enfance. Toutes les autres ne sont pas considérées comme des « informations préoccupantes ».
- Il s'agit là d'une lecture très restrictive de l'« information préoccupante », centrée sur les réponses apportées davantage que sur les difficultés identifiées et les besoins de l'enfant.

II. LES LIBERTÉS PUBLIQUES

Sur un plan juridique et déontologique, certaines de ces définitions posent le problème d'une conservation nominative de données sensibles non évaluées dans les bases départementales: l'ODAS constate ici l'existence d'un vide juridique quant au stockage d'informations nominatives brutes (c'est à dire avant évaluation et confirmation d'un danger ou d'un risque) pouvant être entrées dans les bases de données informatiques des cellules : quelle information et droit d'accès des personnes concernées aux fichiers ? Quelle durée de conservation ?

Même pour les informations évaluées, la question du régime juridique de conservation de données nominatives sensibles se pose puisque les « informations préoccupantes » aboutissant à un classement sans suite pourraient être conservées au nom du principe de précaution²⁴.

Toutes ces interrogations confirment l'importance de préciser ce qu'est une information préoccupante.

III. PROPOSITION D'UNE DÉFINITION NATIONALE DE L'INFORMATION PRÉOCCUPANTE PAR L'ODAS ET L'ONED²⁵

« L'information préoccupante au sens de l'article L 226-2-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) désigne toute information^{*} laissant supposer qu'un enfant est ou risque d'être -en danger au sens des articles 375 du code civil L 221.1 du CASF et qu'il ne bénéficie d'aucune aide ou décision de protection visant à le mettre hors de danger, ou que l'aide^{} ou la décision de protection^{***} dont il bénéficie ne permet pas de le mettre hors de danger ou d'enrayer l'aggravation du danger. »**

** Information : tout élément factuel récent, ou faisceau d'indices concordants concernant une situation présente ou récente, directement constaté par l'émetteur de l'« information préoccupante » ou qui lui a été rapporté.*

*** Aide : désigne ici aussi bien celle que son entourage familial et social peut lui apporter pour surmonter ses difficultés, que l'aide professionnelle apportée dans le cadre d'une intervention professionnelle non référencée dans les articles L.221-1 à L.222.5 du CASF.*

**** Décision de protection : actions d'aide, d'accompagnement, d'assistance ou d'accueil réalisées en référence à l'article L .221-1 du CASF ou des articles 375 et suivants CC.*

Cette définition est proposée aux Départements pour tous les professionnels amenés à transmettre des « informations préoccupantes », en vue de leur fournir des repères pour établir une distinction entre ce qui relève des préoccupations qui constituent souvent le quotidien de leur activité professionnelle, et ce qui relève de l'« information préoccupante ». Cette démarche ne se substitue pas au travail conduit par les Départements en ce qui concerne le traitement des informations reçues et leur qualification (phase « aval »).

Il s'agit notamment d'accompagner les professionnels dans une démarche de repérage rigoureuse des situations d'enfants en danger ou en risque de l'être en les incitant à distinguer le fait de l'interprétation, le récent de l'ancien, le « directement observé » du propos rapporté, l'élément isolé du faisceau d'indices. Mais également accompagner les postures professionnelles vers une approche globale s'appuyant autant sur les forces (l'aide) que sur les difficultés (danger ou risque)..

24. « Afin de garantir la qualité des procédures et du traitement des informations, l'ONED préconise dans son rapport 2008 qu'une attention ou une veille sur la situation de l'enfant puisse être décidée lorsque l'information préoccupante recueillie ne suffit pas pour laisser craindre une situation de danger ou de risque. Cela afin de permettre notamment d'envisager une évaluation lors de l'arrivée d'informations complémentaires ». (page 42, *Garantir la qualité des procédures de recueil*).

25. Travaux conduits par l'ODAS avec l'ONED dès 2008 dans le cadre du groupe d'appui à la réforme de la protection de l'enfance (UNASEA).

Les cahiers de l'Odas

» Observer pour mieux agir

L'ODAS est un observatoire national indépendant créé en 1990. Lieu de concertation, sa principale mission est l'observation et l'évaluation des politiques locales d'action sociale, afin d'accompagner les collectivités dans l'évolution de leurs organisation, stratégie et pratiques professionnelles.

L'ODAS diffuse les résultats de ses travaux et enquêtes au sein de deux collections : La lettre de l'ODAS et Les Cahiers de l'ODAS.

La place des parents dans la protection de l'enfance

Contribution à une meilleure adéquation entre les pratiques et le droit

L'ingérence accrue de l'action publique dans la vie familiale et son environnement doit nécessairement prendre en compte les évolutions paradoxales de notre société. Mais à l'heure où la loi 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance rappelle que les parents sont les premiers protecteurs de leurs enfants et repositionne l'action publique, il est particulièrement important de s'interroger sur les modalités permettant d'adapter les pratiques professionnelles à ces intentions. Une analyse menée avec des professionnels de collectivités publiques et d'associations, a conduit à cette contribution pour la revalorisation du rôle des familles dans le dispositif de protection de l'enfance.

Sandrine DOTTORI : formée aux sciences de l'éducation, elle est d'abord éducatrice spécialisée avant d'intégrer l'ODAS. Depuis 2001, elle y est en charge de la Protection de l'Enfance et à ce titre participe à différentes instances consultatives nationales.

Alain GREVOT a consacré l'ensemble de sa carrière à la Protection de l'enfance. Il est aujourd'hui Directeur de services au sein de l'Association JCLT. Co-auteur de plusieurs ouvrages, il intervient également auprès de grandes écoles et participe à des instances consultatives nationales.

Didier LESUEUR a débuté sa carrière dans des services d'aide sociale à l'enfance, puis occupé des fonctions de directions dans des Départements. Il est actuellement Directeur général adjoint de l'ODAS et Rédacteur en Chef du Bulletin de la Protection de l'Enfance.

Jean-Louis SANCHEZ après avoir occupé des fonctions de direction en collectivités locales, est aujourd'hui Délégué général de l'ODAS, Président du Collectif « Appel à la Fraternité » et Directeur de publication du *Journal de l'Action Sociale*.

» Déjà paru dans les cahiers de l'ODAS : ENFANCE | FAMILLE

- > **Décentralisation et protection de l'enfance** : Où en est-on ? 2010
- > **Protection de l'enfance** : Observer, évaluer pour mieux adapter nos réponses, 2005.
- > **La décentralisation et la protection de l'enfance** : Quelles réponses pour quels dangers ?, 2003.
- > **Politiques municipales de la petite enfance** : De la gestion à la coordination des modes d'accueil, 2001.
- > **Protection de l'enfance** : Mieux comprendre les circuits, mieux connaître les dangers, 1999.
- > **L'enfance en danger** : Signalements et réponse en 1996, 1997.
- > **L'observation de l'enfance en danger** : Guide méthodologique, édition revue et complétée, 2001.
- > **L'observation de l'enfance en danger** : Constats et recommandations, 1993 (épuisé).

» Les thématiques

> ENFANCE | FAMILLE > AUTONOMIE > INSERTION > STRATÉGIE ET ORGANISATION > TRAVAIL SOCIAL

