

La place des familles dans la protection de l'enfance : évolutions et tensions

Fondation Auteuil : 7 février 2008

Laurent Barbe. Consultant - Cabinet CRESS

La présentation que je vais faire procède d'une expérience déjà ancienne en tant que consultant auprès de structures et de collectivités dans le champ de la protection de l'enfance. Je vais mettre en perspective l'évolution considérable de la place des familles dans le dispositif, puis essayer d'identifier un certain nombre de points de tension qui restent présents, voire se sont développés.

◆ Les évidences d'aujourd'hui

Le plus simple est de commencer en explicitant ce qui constitue la « doxa » de l'époque, sa conception de base ou encore son politiquement correct pour tirer à partir de là quelques fils de l'évolution considérable que nous venons de vivre.

Ce que tout le monde dit aujourd'hui concernant les familles peut se résumer en quelques formules :

- les parents sont sujets de droit et leur autorité parentale doit être respectée de manière rigoureuse
- les décisions doivent être débattues dans un débat contradictoire¹ et comprises
- le travail mené doit partir des compétences des familles ou viser à les restaurer dans une perspective de soutien à la parentalité...
- Le placement de l'enfant est une mesure subsidiaire que l'on n'utilise qu'avec parcimonie et en évaluant régulièrement si le danger qui l'a fondé reste présent ou si l'évolution de la situation permet le retour,
- les réponses mises en place sont souples, elles proposent des alternatives variées.

Aujourd'hui, il paraît banal de parler comme cela, mais on vient de loin dans ce domaine et il est toujours intéressant de rappeler quelques aspects saillants de cette longue évolution que nous venons de vivre.

◆ Quelques jalons

En préalable, cette évolution résulte d'un changement considérable de la perception qu'on a de l'enfant et qui a modifié profondément celle qu'on a de la famille, de son rôle et de l'intervention de la collectivité dans les situations problématiques. Aujourd'hui, c'est une évidence de la pensée tant savante que populaire de considérer l'enfant comme une personne (comme Brazelton le disait pour le bébé) mais ça n'a longtemps pas été le cas. Il faut, dans ce domaine, évoquer l'influence de la psychanalyse et de Françoise DOLTO dans la compréhension de l'histoire

¹ ce qui signifie que les éléments de la décision judiciaire soient connus des parties

familiale comme étant aussi une histoire intérieure et une composante centrale de la construction personnelle. Ainsi, la perception des effets souvent dramatiques sur les enfants du modèle ancien de la substitution (dans lequel l'état visait à remplacer la famille défailante) a constitué une prémisses de la réhabilitation de la famille celle-ci devenant un élément fondamental de la construction des enfants...

Cette évolution des conceptions de l'enfant et de la sensibilité aux phénomènes de maltraitance s'est évidemment fortement marquée dans le droit avec la promulgation de la Convention internationale des droits de l'enfant en 1989 à l'ONU, et aussi avec le traitement judiciaire qui est maintenant fait des différentes formes de maltraitance.

Enfin, la vision de ce qu'est « être parent » s'inscrit maintenant largement dans le cadre du concept de parentalité. Même si celui-ci est discuté, il s'appuie sur une vision plus construite, progressive et complexe que la vision morale qui opposait bons et mauvais parents. Il est ainsi souvent défini comme désignant l'ensemble des processus de maturation psychique propre à la fonction parentale².

L'impératif de soutien à la parentalité qui fait aujourd'hui l'objet d'un consensus doit ainsi s'inscrire dans une préoccupation qui postule que « les enfants ont en général d'autant plus de chances d'être bien traités que leurs parents l'auront été ou le sont eux-mêmes par les différents acteurs et institutions impliqués dans la construction et l'accompagnement de leur parentalité. En d'autres termes, des parents mieux respectés, mieux reconnus et mieux soutenus dans leurs compétences et leurs responsabilités pourront être des parents plus respectueux et protecteurs de leurs enfants ; et ceux-ci se forgeront des images et références parentales qui les rendront à leur tour plus respectueux et protecteurs à l'égard de leurs propres enfants³ ».

De la DDASS au traitement judiciaire

En ce qui concerne les réponses mises en place, on est passé progressivement d'un modèle largement substitutif aux familles à un modèle qui met l'accent sur la co-éducation. Cette évolution est corrélée au questionnement de la DDASS en tant qu'administration, dont les pouvoirs discrétionnaires vont être contestés. Le rapport Questiaux va ainsi marquer un jalon dans le réinvestissement par la justice du dispositif. La révision régulière des situations qui est maintenant la règle s'oppose à ce qu'on a connu qui était que quand un enfant faisait l'objet d'une décision de placement, celle-ci pouvait durer jusqu'à sa majorité. Aujourd'hui, on peut ainsi constater une baisse massive des durées moyennes de placement qui se situent aujourd'hui autour de deux 2 ans...

Ce cheminement est donc également celui de la place contestée du placement comme réponse unique à toutes les difficultés. Cela a commencé par le développement des mesures de milieu ouvert et se poursuit avec la volonté affichée aujourd'hui de trouver des réponses alternatives à

² Alain Bouregba- Les troubles de la parentalité – Dunod 2002

³ Parents et professionnels dans l'action éducative sous mandat judiciaire. Direction nationale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse - 2001

ce clivage (hébergement vs milieu ouvert). Car celui ci, après avoir constitué une avancée semble devenu une des structures problématiques du dispositif actuel, comme le souligne la mise en place de réponses dites séquentielles dans la nouvelle loi sur la protection de l'enfance, qui témoigne aussi de la mutation de la manière dont la place de la famille est définie dans les textes.

◆ Les familles comme « usagers » de l'action sociale

Ce mouvement de la place des familles dans la protection de l'enfance s'inscrit également dans une évolution sociétale qui voit changer de manière conséquente les relations instituées entre individus citoyens et institutions⁴. Pouvant être reliée à l'émergence de la figure de l'individu contemporain, cette évolution résulte de facteurs corrélés dont le développement permanent et massif d'un droit des individus et l'érosion des appartenances communautaires ou collectives.

Elle se traduit dans le fait que nous (et pas seulement nos usagers) avons d'autres attentes, n'acceptons plus dans nos rapports aux institutions un certain nombre de choses qui auparavant nous auraient semblé parfaitement naturelles ou « instituées » comme disent les sociologues. Notre capacité critique s'est développée face à des « institutions » qui ont perdu de leur aura pour des raisons diverses. Cette question n'épargne d'ailleurs pas non plus l'école et le rapport élève / maître et aussi la politique avec toutes les questions agitées depuis un certain nombre d'années autour de la démocratie participative

Dans ce cadre, on constate ainsi qu'aujourd'hui tous les textes législatifs qui structurent les secteurs du « travail sur autrui » sont réglementés autour de l'affirmation de droits de l'utilisateur. C'est ainsi le cas :

- de la loi sanitaire dite Kouchner, dont un chapitre s'intitule « démocratie sanitaire »
- de la loi 2002-2 qui affirme une série de principes et d'outils dans ce domaine
- de la loi 2005-102 sur les droits des personnes handicapées qui structurent ceux-ci à partir des droits et non des établissements comme le faisait la loi de 75

Même si la loi 2002-2 pose des problèmes complexes aux structures de la protection de l'enfance quand leur action est encadrée par une ordonnance judiciaire, elle leur pose aujourd'hui un cadre exigeant qui vient compléter d'autres dispositifs juridiques résultant de la même dynamique (ex : droit d'accès au dossier d'assistance éducative faisant suite aux multiples condamnations de la France par les instances européennes).

Un certain nombre de droits structurent maintenant les relations nouées avec les familles dans le cadre de la protection de l'enfance :

- Droit à l'information (livret d'accueil présentant les structures – règlement de fonctionnement précisant les règles institutionnelles)
- Droit à donner son avis et débattre les décisions (accès au dossier d'assistance éducative - droit au débat contradictoire et possibilité d'appel des décisions)
- Respect de l'autorité parentale⁵ et de ses prérogatives

⁴ Cf mon livre Laurent Barbe : *une autre place pour les usagers ? La découverte 2006*

⁵ qui contrairement à ce que pensent parfois les professionnels n'est pas altérée par la décision de placement qui ne limite que la fixation du lieu d'hébergement

- Droit à donner son avis sur le fonctionnement institutionnel (Conseil de Vie Sociale - place à construire dans les démarches d'évaluation)
- Droit de faire appel des décisions institutionnelles via un médiateur⁶

Perplexités et tensions

Pour autant, il est important de ne pas confondre les « idéaux » d'une époque, son « politiquement correct » et sa réalité. Il faut ainsi examiner plus en détail un certain nombre des tensions et contradictions auxquelles sont soumis les acteurs de la protection de l'enfance et qui sont à relier à la complexité de l'époque qui multiplie les formes d'exigence, souvent contradictoires.

Pour commencer, je voudrais évoquer la perplexité induite par l'évolution des formes familiales et probablement des fonctions même de la famille. On évoque parfois que la famille cesse d'être une institution et tend à devenir un lieu ou espace où chacun cherche son bonheur personnel ce qui n'est pas sans conséquences sur les processus de construction identitaire qui s'y jouent. Ses formes se complexifient avec les séparations et recompositions et on observe une disjonction de plus en plus fréquente entre parentalité biologique, éducative, filiation au sens juridique... Cela pose des questions complexes aux acteurs de l'éducation d'autant que les rôles parentaux ne vont plus de soi et font l'objet d'attentes complexes et de messages contradictoires. On le voit bien autour des questions d'autorité, du rôle des pères, et sur nombre de thèmes... Tout cela fait que le cadre normatif à partir duquel on pense n'est plus si assuré et que cela n'est pas sans conséquences sur un certain désarroi des pratiques.

• Droits des familles et protection des enfants

La volonté de soutenir les parents, de respecter leur autorité parentale, de ne pas s'y substituer constitue à l'évidence un progrès. Mais elle se confronte à l'évidente persistance des parentalités pathologiques ou nocives... qui marquent une limite et une tension qu'on ne peut abolir simplement par bonne volonté. Dans nombre de situations, la tension reste posée entre nécessité d'être attentif au droit des familles et nécessité d'une protection des enfants.

La question est souvent posée en des termes très idéologiques ou généraux comme dans le travail de Maurice Berger qui a dénoncé une « idéologie » de maintien dans la famille et plaidé pour des séparations plus radicales. Même s'il a raison d'évoquer les faiblesses en matière d'évaluation, il passe trop vite sous silence que les situations de maltraitance lourde ne constituent qu'une faible part de celles qui sont suivies et qu'il a existé et existe encore une violence sociale terrible à l'égard des familles pauvres. Le travail qu'a mené ATD dans ce domaine mérite d'être gardé à l'esprit et justifie les démarches visant à modifier le regard sur les familles, d'autant qu'on est loin de pouvoir affirmer que les mesures mises en place produisent nécessairement les effets désirés pour les enfants ou les jeunes.

Pour autant, il ne faut pas sous-estimer la difficulté qui existe à apprécier correctement la maltraitance psychologique, et notamment celle qui résulte de la violence et la conflictualité des

⁶ Cela reste une des mesures les plus en panne de la loi 2002-2

séparations parentales. On peut penser ainsi au syndrome d'aliénation parentale (SAP) qui commence à être reconnu comme une forme spécifique de maltraitance. Et il faut bien admettre que le système d'intervention est souvent bien désarmé face aux formes de maltraitance les moins visibles et les moins massives...notamment quand elles proviennent de parents au fonctionnement « pervers ».⁷

• La question des parcours

Avant, une fois qu'un enfant était entré dans le système, il risquait peu d'en sortir avant sa majorité et si les parcours de cette époque pouvaient être considérés comme cohérents, c'est en fait qu'ils étaient linéaires et c'était au prix d'une violence sociale dont il est heureux que nous soyons sortis. Pour des raisons de différente nature (évolution des connaissances, volonté de révision régulière des réponses, place plus grande donnée aux parents, etc) les réponses apportées aux situations sont bien plus variées et bien plus révisées qu'avant. Mais de nombreuses observations ont été faites sur des successions de réponses entre placements dont la cohérence et la pertinence peuvent être discutées.

Il est très difficile de disposer d'éléments fiables dans ce domaine. En 2003, l'ODAS a ainsi cherché à explorer la question dans la perspective de construire une « feuille de parcours ». Si la première phase de la démarche, réunissant 24 départements a permis d'identifier tous les points de difficulté et la complexité de la question, on note qu'un seul département s'est engagé dans la deuxième phase visant à élaborer un outil opérationnel. Car outre les difficultés techniques, la démarche bute sur la question complexe et conflictuelle du partage des informations et des garanties à donner dans ce domaine⁸.

Quoiqu'il en soit, il est évident aujourd'hui que les dispositifs sont confrontés à la nécessité d'une meilleure analyse dans le temps des réponses apportées et de leur cohérence.

• Soutien des familles et prise de risque

Soutenir les familles fragiles suppose une capacité à prendre des risques et s'engager qui entre souvent en tension voire en percussio mal avec les logiques de réduction des risques qui traversent toutes les structures institutionnelles. On connaît bien la question de la judiciarisation de la protection de l'enfance...traduisant parfois autant un processus de protection des professionnels que la difficulté intrinsèque des situations. On a déjà constaté que dans les circonscriptions sociales, le changement de responsable pouvait se traduire par une hausse très nette des transmissions à la justice. Il est aussi évident que le risque médiatique constitue un déterminant des choix à ne pas négliger (d'autant que le traitement par les médias des affaires mettant en jeu les enfants est le plus souvent très unilatéral et réducteur). De ce point de vue, j'ai tendance à penser que dans le système actuel, la pente naturelle du dispositif va vers le placement et qu'il faut un dispositif collectif solide pour ne pas y céder.

⁷ il convient bien sur d'être prudent avec ces termes ayant une forte connotation morale...mais ils désignent une réalité bien connue des professionnels

⁸ Journal du droit des jeunes RAJS n°258- Octobre 2006

• Soutien et disqualification sociale

La volonté de banaliser⁹ les aides apportées aux familles qu'affirment un certain nombre de départements constitue un nécessaire contrepoint à la culpabilisation qui a longtemps prévalu dans le système. Mais il ne suffit pas de promouvoir une idée vertueuse pour que change un regard social façonné par le temps. Du côté des familles elles mêmes, faire l'objet d'une mesure reste toujours vécu difficilement. On le sait à la Fondation, un des mérites des IES est de permettre une prise en charge des enfants qui puisse ne pas être considérée comme un placement qui reste toujours vécu douloureusement même si on peut convenir de sa nécessité. Mais du côté institutionnel, les messages envoyés restent souvent ambivalents. Ainsi les débats qui reviennent périodiquement autour de la responsabilité ou de la démission des familles d'adolescents ne vont pas vraiment dans le sens d'un apaisement sur ce plan. La culpabilisation reste un ressort qu'on agit souvent faute de savoir aborder les problèmes autrement.

• Rôle des référents et rôle des établissements

Enfin pour finir et parler un peu des organisations de travail, il reste une tension forte autour de la responsabilité du travail à mener avec les familles. Les organisations départementales se sont diversifiées et aussi les postures à ce sujet. Pour aller vite, l'ASE se considère parfois comme seul référent de ce travail tandis que dans certains départements, une délégation relativement importante est donnée aux associations. Les deux positions ont des avantages et des inconvénients. Personnellement, il me semble que les établissements ne doivent pas - du fait de la co-éducation de fait qu'ils pratiquent de fait - être considérés comme des prestataires uniquement centrés sur les enfants. Et le constat a souvent été fait de la difficulté des services ASE à maintenir un contact et à plus forte raison un travail avec des familles une fois que l'enfant a fait l'objet d'une séparation (considérée comme de leur fait).

Pour avancer sur ce point, il peut être utile de mieux différencier les dimensions possibles du travail avec les familles pour organiser une répartition des rôles lisible et explicable¹⁰.

Le tableau qui suit propose ainsi une distinction qui peut guider les acteurs.

Travail avec l'enfant sur les liens familiaux	Permettre à l'enfant de parler de sa situation familiale L'aider à se repérer dans sa situation et à comprendre les raisons de la mesure
Travail avec les parents sur des aspects de coéducation	Échanges autour de l'enfant et des questions le concernant : évolution, comportement, intérêts, réactions, etc. Partage des temps vécus avec l'enfant...

⁹ en affirmant qu'avoir des difficultés est naturel...

¹⁰ Parents et professionnels dans l'action éducative sous mandat judiciaire Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse 2001

Travail sur le lien parents-enfants	Aménagement des rencontres parents - enfants
Travail avec les parents sur les évolutions de la mesure	Échanges autour des décisions prises, de ce qui les fonde, des perspectives d'orientation.
Travail sur les difficultés sociales des parents	Accompagnement des parents dans des démarches d'accès au droit. Aide à l'inscription dans leur environnement social

Ce découpage pourrait, bien sûr, être discuté. Il a pour intérêt de s'interroger sur le « qui fait quoi » et toutes les questions qui peuvent être posées à son propos.

Pour conclure

L'évolution qui vise à être plus (et mieux) attentifs au respect des familles constitue à l'évidence un progrès social dont les enfants sont les premiers bénéficiaires. Pour autant, ne pas abandonner la nécessité de protection des enfants et la tension qu'elle suppose parfois, invite à développer non des théories générales, mais surtout une capacité collective à mieux évaluer chaque situation dans sa singularité. Car comme le soulignait à juste titre le déjà ancien rapport Houzel¹¹, c'est la capacité du dispositif institutionnel à porter une analyse partagée sur les situations qui reste la meilleure garantie de l'action mise en place.

¹¹ *Les enjeux de la parentalité. Edition Erés 1999*