

Le 29 mai 2017

Logique globale du rapport

Titre

« La participation institutionnelle à l'épreuve de la protection de l'enfance Regards croisés sur les freins au développement de la participation collective des parents en protection de l'enfance »

Auteur

Julie Chapeau, Université de Grenoble-Alpes ; Sciences Po Grenoble ; Master 2 Politiques Publiques et Changement social Spécialité Villes, Territoires, Solidarités, 2016

Objet de cette recherche

Selon les conclusions des « *Etats Généraux du travail social* » (2014) la participation doit s'exercer à trois niveaux :

- « *la participation institutionnelle des personnes aux instances dédiées à l'élaboration ou à la mise en œuvre d'une politique publique* »,
- « *la participation à l'élaboration de projets, la co-construction des projets d'établissements et services* »
- « *la participation aux formations des travailleurs sociaux* ».

Concernant la notion de participation en particulier en protection de l'enfance, il règne un flou important sur la distinction individuel/collectif. On peut distinguer trois modalités de participation :

- Un niveau premier niveau, individuel : la participation des parents et du jeune à la co-construction des projets éducatifs pour ce dernier. La participation est ici une consécration du « *faire avec* » dans le cadre de la stricte relation parents/professionnels. Elle est soulignée notamment dans la loi de Mars 2007 à travers le « *Projet Pour l'Enfant* » (PPE).
- Un niveau de participation intermédiaire, à l'intersection de l'individuel et du collectif, à l'échelle d'un établissement Il s'agit de la participation consacrée dans la loi de Janvier 2002 avec la création des « *Conseils de la Vie sociale* » (CVS). Ces conseils ont pour but de favoriser les échanges autour du fonctionnement de l'établissement.
- Un dernier niveau de participation, collectif, dit « *dispositif participatif institutionnel* » à l'échelle d'une collectivité territoriale. Il s'agit de comités regroupant à la fois des usagers (parents et jeunes), des professionnels et parfois des élus qui ont pour objectifs la conception et la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance. Ce niveau de participation est défini dans le « *Plan d'action en faveur du travail social et du développement social* » (2015)

Hypothèse centrale

Si à l'heure actuelle, au deux premiers niveaux, la participation semble commencer à se développer, par contre, à l'échelle collective, les comités d'usagers en protection de l'enfance sont très peu nombreux et suscitent de grandes résistances. Ce sont justement les freins, les obstacles au développement de cette forme de participation institutionnelle qui constituent l'objet de cette recherche. L'hypothèse principale s'appuie sur la spécificité de la protection de l'enfance et de son histoire. Au-delà des contraintes des professionnels dues à l'absence de moyens, de temps dédié, au manque d'appui et institutionnel et d'outillage technique, c'est la « *présomption de défaillance* » des parents qui définit fondamentalement cette politique qui serait la cause principale des difficultés de mise en œuvre de cette forme de participation. La prééminence du contrôle social en protection de l'enfance se poserait en contradiction avec la participation des parents à l'élaboration de la politique de protection de l'enfance.

Démarche méthodologique

Au niveau méthodologique, outre une recherche documentaire relativement exhaustive sur la question, la recherche de terrain a consisté à étudier dans le détail la politique de trois Conseils Départementaux en la matière : la Moselle, l'Essonne et l'Isère en s'appuyant sur toute une série d'entretiens approfondis, notamment avec des professionnels œuvrant en protection de l'enfance - cadres et professionnels de terrains -.

Présentation du rapport

Le rapport est découpé en trois parties. La première partie repose sur une étude assez fouillée de la littérature disponible dans le but de comprendre quelle est la place des parents au sein de la protection de l'enfance.

1ère partie : Les parents de la protection de l'enfance, une catégorie singulière

La recherche documentaire

Dans le premier chapitre, il est souligné que c'est un public hétérogène même si il est reconnu que « *La pauvreté des familles de la protection de l'enfance est une caractéristique récurrente* ». Dans l'histoire de ces trente dernières années, l'émergence de l'importance du rôle social des parents et des inquiétudes concernant leurs capacités éducatives s'est développé concomitamment à la notion de « parentalité ». Dans le champ de la protection de l'enfance, la stigmatisation de ces « *mauvais parents* » qui n'assument pas leurs responsabilités éducatives et nécessitent une intervention des services sociaux pour protéger leurs enfants a contribué à leur disqualification et à leur invisibilisation de leur statut de citoyen.

Dans le second chapitre, le passage progressif dans les années 1970 d'une politique dite « *familialiste* » à une politique « *parentaliste* » s'est concrétisé, suite à plusieurs rapports mettant en cause le non-respect des droits des parents de la protection de l'enfance, à travers l'édiction de plusieurs textes de lois. Ces différentes évolutions législatives mettent l'accent sur la responsabilité et l'autonomie des parents qui sont en fait de plus en plus sommés d'assumer leur responsabilité. Pour autant : « *ils ne sont pas pleinement reconnus comme des usagers-citoyens en l'absence d'espace politique de médiation et restent dès lors de simples cibles d'une intervention professionnelle. Le*

manque de reconnaissance des parents, non pas dans leur individualité mais dans leur identité citoyenne entrave par conséquent leur affirmation dans la société. »

Dans le troisième chapitre, l'acquisition par les parents du statut « *d'usager* » de la protection de l'enfance a certes constitué une étape dans la reconnaissance de leur rôle mais de façon ambiguë. Ce terme même est de plus en plus contesté par les parents eux-mêmes qui se vivent avant tout comme des « *obligés* ». S'il est noté que curieusement la catégorie de parents est inexistante sur le plan juridique au-delà du cadre de l'autorité parentale, il est surtout souligné que sur le plan du droit, en France, deux types d'usagers sont ciblés, les parents et les enfants. Or, selon plusieurs idéologues français, leurs droits seraient non seulement dissociés mais entreraient en contradiction. A ce sujet, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé à plusieurs reprises que l'articulation des intérêts de l'enfant et des parents est non seulement possible sur le plan juridique mais primordiale : « *Il ne s'agit pas de privilégier les droits des parents ou de privilégier la protection de l'enfant, il s'agit, parce que c'est indissociable, de faire l'un et l'autre* ». Pour ce faire, il est important de considérer que l'intérêt de l'enfant est aussi, sauf exception en cas de danger avéré, de conserver des relations familiales lui permettant de grandir comme n'importe quel autre enfant.

En conclusion de cette première partie, l'auteur précise que les parents de la protection de l'enfance ne sont pas réellement identifiés comme des usagers «*... parce qu'ils ne sont pas pleinement reconnus en tant que citoyens, compte-tenu de l'invisibilité dont ils souffrent, de leur difficulté à revendiquer et user de leurs droits.*»

2ème partie : La participation institutionnelle face à la protection de l'enfance

La recherche empirique

La seconde partie du rapport concerne les conclusions de la recherche de terrain à partir de la comparaison des politiques développées dans trois départements en France métropolitaine. Le premier d'entre eux, celui de l'Isère, a été choisi malgré l'absence de dispositif de participation institutionnelle en protection de l'enfance. Si ce département mène une politique volontariste vis-à-vis de la participation de bénéficiaires du RSA, la protection de l'enfance est étrangère à ce type de dispositif. Le second exemple, celui de la Moselle, est intéressant puisque le comité d'usagers lancé en 2016 est en cours de construction tandis que celui de l'Essonne se mesure à l'épreuve de la durée.

Un appui institutionnel solide : une condition première

En Isère, si le développement d'une première forme de participation incitée par la loi du 5 mars 2007 semble avoir profondément fait évoluer les pratiques, les professionnels de la protection de l'enfance disent être n'être ni assez formés, ni assez outillés, pour développer un type de participation institutionnel. Tendre vers le collectif nécessiterait ainsi d'investir dans un premier temps la relation éducative et l'accompagnement individuel d'autant plus fortement. Dans le cas isérois, on constate que le développement de dispositifs participatifs collectifs est un processus long et soumis à des conditions précises. Le déploiement de la participation à l'échelle individuelle constitue une première étape de ce processus au sens où elle permet un changement des postures et des pratiques des professionnels. Mais le glissement vers le collectif requiert non seulement une mise en visibilité à l'échelle départementale des dispositifs existants, mais avant tout un appui institutionnel.

En Moselle, la création du comité d'usagers entamée en 2016 résulte d'un cheminement long sur le changement des pratiques au sein de la politique publique de protection de l'enfance conduite par le département. Elle a débuté lors de l'élaboration du Schéma enfance-famille de 2013 en matière de protection de l'enfance. L'accompagnement d'un cabinet spécialisé a permis en parallèle de fournir d'abord un accompagnement technique mais aussi de favoriser la prise de recul et l'investissement d'une posture réflexive vis-à-vis de la politique menée. La commande politique de changement a été dans ce département un levier puissant d'évolution des pratiques. Il s'est agi en premier lieu aux professionnels d'assumer leur rôle dans un souci de transparence optimale vis-à-vis des familles pour leur permettre de ne pas se retrouver dans le piège de la contradiction de l'accompagnement avec le contrôle social. Le deuxième levier a reposé sur l'investissement de la posture de co-éducation par les professionnels et par les familles qui s'est traduite, par exemple, par l'invitation faite aux parents de participer aux réunions de synthèse sur la situation de leurs enfants. La légitimation de la place et de la parole des parents a permis un changement de posture des professionnels et de leur adhésion la mise en place d'un processus de participation des parents plus collectif. Passer par ces étapes a permis de monter en généralité, de glisser de l'expression de l'intérêt individuel vers l'intérêt collectif en articulant la prise en compte de la situation individuelle avec la formulation de critiques sur l'organisation et le fonctionnement institutionnels. Ce processus a pu émerger grâce à la mise en œuvre d'une méthodologie rigoureuse visant expressément un changement des pratiques, à une politique de formation des professionnels en ce sens et surtout à la prise de risque de responsables institutionnels convaincus de l'intérêt de cette évolution.

En Essonne, la création du comité d'usagers date de 2014 sur la base de thématiques énoncées suite à un questionnaire élaboré dans le cadre du Schéma départemental de l'enfance et des familles. Pour cette constitution, le département a fait appel à un prestataire spécialisé dans les démarches de concertations citoyennes et de théâtre-forum. Deux groupes ont été constitués à l'intérieur du comité : un groupe « *milieu ouvert* » et un groupe « *hébergement* ». Le souci principal dans ce département est de maintenir dans le temps la mobilisation des usagers, la plupart des parents désertant de plus en plus les réunions de ces comités. Le contexte peu favorable dans lequel évoluent les travailleurs sociaux, soumis aux contraintes budgétaires et au stress, ne participe pas non plus à ce que ce dispositif participatif puisse se déployer dans des conditions optimales. La sensibilisation des travailleurs sociaux à la participation ici n'a pas suffi à obtenir un réel changement de regard et de pratiques vis-à-vis des parents, provoquant de fait certains blocages.

Les freins du côté des professionnels : des obstacles objectifs et des résistances subjectives

L'examen détaillé dans chacun de ces trois départements, ainsi que d'autres expériences d'expressions collectives des usagers dans le Finistère et l'Oise notamment, permettent de mettre en lumière d'une part les freins structurels à la participation collective des parents en protection de l'enfance, d'autre part ce qui au contraire semble des conditions favorables pour cette participation. Concernant les freins du côté des professionnels, la question des contraintes « objectives » d'un exercice professionnel confronté à la fois à des impératifs d'économie financière et de massification des publics en situation de grande précarité semble un facteur important. Il y a un fort décalage entre la logique gestionnaire des services départementaux et l'objectif dévolu à la participation des parents en protection de l'enfance qui requiert du temps et des moyens spécifiques. L'absence de soutien politique constitue dès lors un frein non négligeable au développement de dispositifs participatifs collectifs. Le contexte est peu favorable au développement de dispositifs innovants, qui requiert une méthodologie précise et un temps de préparation non négligeable. Par ailleurs la protec-

tion de l'enfance, telle qu'elle a été construite et se déploie aujourd'hui, est axée sur une approche individuelle voire individualiste. Instituer du collectif dans la protection de l'enfance signifie se poser à contre-courant du fonctionnement de celle-ci aujourd'hui, expliquant de fait une certaine frilosité des institutions à développer ce type d'approche. Enfin, du fait à la fois des contraintes « objectives » et de résistances « subjectives », les injonctions à « faire participer » à tout prix peuvent être vécues comme des injonctions paradoxales. De ce point de vue, l'association des professionnels à la création du dispositif participatif facilitant leur appropriation de la démarche et des outils est un prérequis indispensable.

Les difficultés pour mobiliser les parents dans la durée

Concernant les obstacles cette fois du côté des usagers, la question de la mobilisation des publics dans la durée est complexe. L'enjeu est à la fois de pouvoir répondre au besoin qui est le leur mais parallèlement de construire un travail avec eux autour de leurs préoccupations. Cela se traduit notamment par un choix conjoint des thématiques, de l'organisation et du fonctionnement du groupe. La mobilisation des parents est fortement conditionnée à l'adaptation du dispositif à leurs propres contraintes et à leurs caractéristiques. Leur mobilisation n'est possible que dans la stricte prise en compte de leurs besoins, de leurs caractéristiques et de leurs envies. Le « *recrutement* » des parents participants repose en premier lieu sur la mobilisation des travailleurs sociaux en lien avec les familles et sur une démarche partenariale. La mobilisation des parents repose sur la reconnaissance et la légitimation de leur parole. Les représentations négatives de la figure du parent participe de leur non-reconnaissance. Les parents intériorisent ce manque de légitimité renvoyé par l'institution et le poids de la stigmatisation peut être source d'impuissance vis-à-vis des professionnels. Le problème pour les parents de la protection de l'enfance n'est pas tant d'être invisible mais d'être inaudible. L'absence de reconnaissance des savoirs de vécu et de la légitimité des parents à s'exprimer est donc un obstacle important à la mise en œuvre de dispositifs participatifs institutionnels. De même qu'il apparaît nécessaire d'acquérir des compétences pour les parents, notamment en termes d'expression pour faire valoir leur expertise d'usage. Cette acquisition ne peut se faire en dehors d'un cheminement. La participation à l'échelle individuelle favorise l'acquisition de ce « *savoir-faire participatif* » en lien avec la participation de familles au comité d'usagers. La participation progressive à des dispositifs, d'abord à l'échelle individuelle, puis à l'échelle collective voire institutionnelle permet non seulement l'acquisition de compétences, d'une certaine légitimité vis-à-vis des professionnels et des élus, mais aussi la reconnaissance de l'expertise du vécu des parents. Au regard des exemples étudiés, l'inscription des parents dans un parcours de « *participation ascensionnel* » est un facteur de réussite des dispositifs.

En résumé, nombreux sont les freins à la participation collective : les contraintes budgétaires et matérielles, le manque de formation, l'absence d'appui institutionnel et la difficile mobilisation des parents sont autant d'obstacles à la mise en œuvre de dispositifs participatifs institutionnels ou à la participation effective des parents dans ce type de dispositif. Cependant, les exemples étudiés en Moselle et en Essonne sont la preuve qu'il est possible de contourner ces obstacles par des choix méthodologiques spécifiques, un portage institutionnel fort et la construction d'un parcours de participation, intégrant progressivement la participation dans le fonctionnement institutionnel.

L'analyse des données

Une commande paradoxale faite aux professionnels

La nature de la relation parents/professionnels constitue l'un des principaux freins au développement de dispositifs participatifs institutionnels. La posture paradoxale que doivent endosser les travailleurs sociaux, à la fois chargés du contrôle des familles et de leur mobilisation, tend à favoriser l'émergence d'une relation ambiguë entre les deux parties pour assumer cette injonction contradictoire. L'asymétrie de la relation parents/professionnels, qui repose sur un rapport de pouvoir, complexifie le développement de dispositifs de participation institutionnels. Les travailleurs sociaux sont sommés de favoriser la mobilisation des usagers tout en devant rendre autonome au plus vite les familles auprès desquelles ils interviennent. Les professionnels de la protection de l'enfance doivent ainsi travailler « avec » des parents qui ont d'abord été disqualifiés par la présomption de défaillance, dans le simulacre d'une adhésion contrainte aux mesures. Il s'agit de légitimer l'intervention tout en faisant en sorte que celle-ci s'interrompe au plus vite en associant les parents dans le réinvestissement de leur fonction parentale. Pour dépasser cette posture paradoxale les travailleurs sociaux de la Moselle ont misé sur la transparence. Cette transparence permet d'imbriquer le travail individuel avec la participation à des actions collectives. La coopération avec les parents devrait pouvoir favoriser la reconnaissance des défaillances et l'acquisition de compétences éducatives dans une optique de co-éducation.

Le dépassement de cette injonction paradoxale est limité par la logique de risque qui détermine l'intervention auprès des familles de la protection de l'enfance. Les dernières évolutions législatives ont renforcé la responsabilité en matière de protection incombant aux professionnels. Dans une société où les rapports entre individus sont de plus en plus judiciairisés, impliquant une responsabilité de chacun, il devient d'autant plus difficile de prendre ces risques. De plus, la dimension morale de la responsabilité est cruciale. Plus encore que son pendant juridique, elle limite fortement l'action des travailleurs sociaux en proie à une culpabilisation persistante. La solitude des travailleurs sociaux par rapport aux situations rencontrées, que ce soit dans le cadre administratif ou judiciaire est considérable. On ne peut dès lors dépasser cette posture paradoxale qu'en rendant l'autonomie nécessaire aux travailleurs sociaux mais aussi en limitant la responsabilité qui pèse sur leurs épaules. Si l'on parle de pouvoir d'agir des parents, celui des professionnels doit être considéré au même titre de manière à ce que ceux-ci puissent se réapproprier leur intervention.

Pour les parents, une injonction contre-productive à la participation

Cette injonction tacite est prégnante dans le cadre de la participation individuelle. Il s'agit en quelque sorte de montrer « patte blanche » aux travailleurs sociaux, de prouver son engagement dans la mesure et l'adhésion aux constats et aux objectifs formulés en début de cette mesure. Les bons parents sont donc ceux qui participent, non seulement à l'échelle individuelle mais aussi à l'échelle collective. L'investissement du parent dans des projets collectifs est perçu positivement par les travailleurs sociaux. La tentation d'inscrire la participation dans une logique prescriptive est grande, malgré le fait qu'elle soit contradictoire avec le développement du pouvoir d'agir des personnes accompagnées. Par conséquent, la dissolution de la vision émancipatrice de la relation d'aide dans la relation contractualisée tend à affaiblir la mobilisation des usagers. Sur le plan de la participation institutionnelle, la vigilance est de mise et l'enjeu est d'éviter la transformation des invitations à participer en injonction. L'absence d'injonction est donc une condition première pour asseoir les dispositifs de participa-

tion institutionnelle. Cette injonction est considérée comme non-constructive mais également comme un élément perturbateur de la dynamique d'association des parents.

Une relation asymétrique entre parents et professionnels comme obstacle à la participation

L'intervention des services sociaux est très souvent perçue comme un contrôle social. La peur du placement se transforme dès lors même en véritable angoisse, les parents ont peur d'être jugés, contrôlés, de devoir accepter des mesures en dépit de leur consentement, de ne pouvoir se justifier et ainsi voir leur équilibre familial menacé. La relation parents/professionnels cristallise un ensemble de sentiments, de la colère à l'affection, en fonction des liens tissés et de la nature de la relation. Les familles sont partagées entre la soumission dans ce rapport asymétrique, la résignation ou la contestation. Cette relation asymétrique n'est pas seulement la résultante du fonctionnement actuel de la protection de l'enfance mais également de représentations particulières des travailleurs sociaux des parents et des pratiques qui en découlent. Les parents confient à ce titre la préexistence de représentations négatives à leur égard avant même le début de l'intervention, certains professionnels considérant que les parents soumis à une mesure sont forcément « *néfastes* ». Ces représentations sont fortement corrélées aux notions de risque et de danger. Les professionnels appuieraient leur intervention sur une représentation préalable – et donc stéréotypée – de ce qu'est un bon parent. Les représentations sont aussi la conséquence d'une différence de référentiel socio-culturel entre parents et professionnels et expliquerait l'incompréhension qui subsiste de manière récurrente entre les deux parties. La persistance de ces représentations et leur poids dans les pratiques professionnelles participent de l'inaudibilité des demandes des parents, incompris mais surtout considérés au regard de ces représentations.

La crainte d'une confrontation des expertises

Le peu d'espaces contradictoires entre parents et professionnels conduit les parents à ne pas donner leur avis, craignant d'être dévalorisés, ou impactés négativement et les professionnels à chercher à éviter à tout prix l'affrontement. Les deux parties investissent finalement la même posture, celle de l'évitement de l'exposition au conflit. Pourtant le développement de la co-éducation passe nécessairement par l'articulation des savoirs expérientiels et des savoirs théoriques détenus par les professionnels. Prendre le risque de considérer les parents dans leur dimension citoyenne à travers leur participation institutionnelle, c'est donc accepter une remise en cause du rapport de pouvoir subsistant entre parents et professionnels. Les freins au développement de dispositifs participatifs institutionnels ne reposent pas tant sur l'intégration du rapport de pouvoir par les parents mais sur la crainte des professionnels d'une remise en cause de ce pouvoir. L'injonction paradoxale pesant sur les professionnels, la spécificité des modes de régulation de la relation parents/professionnels et l'asymétrie de cette relation participent de la légitimation de ce pouvoir. Or la participation institutionnelle fait peur, puisqu'elle tendrait à interroger cette légitimité à travers la confrontation des expertises, les professionnels se mettant au même niveau que les parents de la protection de l'enfance. L'ambiguïté de la relation entre parents et professionnels se pose en contradiction avec la participation.

3ème partie : De la présomption de défaillance comme obstacle à la participation

Au fondement de la difficulté à développer des dispositifs de participation institutionnels, l'hypothèse repose sur l'existence d'une présomption de défaillance des parents de la protection de l'enfance qui entrave nécessairement leur capacité à participer. Cette présomption de défaillance

résulte en premier lieu d'un cloisonnement des politiques sociales. La politique de protection de l'enfance s'est peu à peu construite autour de cette notion de défaillance et des risques qui y sont associés, invisibilisant de fait l'environnement socio-culturel des familles et privilégiant une lecture « psy » et individualisante des problématiques de celles-ci.

En effet, le concept de défaillance est issu du champ lexical de la psychanalyse. Ce terme est fortement mobilisé, et employé dans de nombreux écrits des professionnels de la protection de l'enfance mais force est de constater qu'il est très peu spécifié. Les notions de risque et de danger ne sont pas non plus définies sur le plan juridique mais déterminent néanmoins le mode d'intervention auprès des familles. La pauvreté et l'inadaptation sociale ont constitué les premières figures de familles à risque. Les enfants étaient donc retirés de leur milieu pour limiter ce risque. L'apport des théories psychologiques a ensuite redéfini le champ des risques, s'intéressant plus particulièrement aux dynamiques intrafamiliales. Or depuis la loi du 5 mars 2007 et la mise en place de l'information préoccupante, n'importe quel individu est amené à signaler une situation « *en risque* » ou « *de danger* », sans pour autant que ces notions soient précisées. Les cas de maltraitance grave étant minoritaires, ce sont des situations de « *carences éducatives* » qui sont de plus en plus signalées. L'enfant en risque n'est pas maltraité mais « *ses conditions d'existence risquent de mettre en danger sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation* ».

La protection de l'enfance s'est ainsi construite comme une réponse à la présumée défaillance parentale, d'une part grâce à son dispositif de signalement et d'autre part par les mesures qu'elle déploie. Isolée du champ des politiques sociales, elle ne se préoccupe encore que très peu des causes de cette défaillance. L'Aide sociale à l'enfance est un service issu d'une politique catégorielle qui n'accorde pas des droits universels à un public cible comme la CAF, ni même un accompagnement social pour les familles comme la polyvalence de secteur. Elle intervient dans la réponse à la défaillance, avérée lors de l'évaluation par le biais de cette information préoccupante. Pourtant, bon nombre des familles sont déjà connues des services sociaux pour leurs difficultés rencontrées sur le plan socio-économique. Mais l'organisation actuelle de l'action sociale ne permet pas d'agir de manière globale et intégrée. Le cloisonnement des politiques sociales a pour effet une invisibilisation des conditions socio-économiques de vie et des problèmes rencontrés par les familles. Celles-ci sont dès lors confrontées comme le montre le dernier rapport de l'ONPES à une rigidité de l'institution qui rend inaudibles leurs demandes. Le climat de suspicion en protection de l'enfance conduit à percevoir encore les parents par le biais de leurs carences ou de leur défaillance. L'intervention des services sociaux est légitimée par cette identification.

La complexité des situations rencontrées par les familles ne permet pas toujours de dissocier ce qui relève des difficultés socio-économiques, des carences éducatives ou d'actes de négligence ou de maltraitance comme le souligne dans ses décisions la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme.

Le pouvoir du paradigme « psy » a pour effet déployer une idéologie normative participant à « *la mise en œuvre du contrôle social, le moment de désignation, de nomination de la déviance dans son rapport à la norme* ». Il s'intéresse uniquement aux défaillances des individus et plus particulièrement à leur contenance pathologique. La lecture psychologique des problématiques rencontrées par les individus est préférée à la prise en compte de leurs conditions de vie. « *Il n'y a pas de « portrait-robot », des familles qui font appel à l'ASE. Mais toutes les études montrent qu'elles sont fortement typées.*

Schématiquement, elles appartiennent à deux catégories : des familles « marginales », « cas sociaux », « sous prolétaires » « handicapées socialement », « exclues », c'est à dire quels que soient les embarras du vocabulaire nettement à part et « en dessous » des autres ; des familles « fragiles » « en situation précaire » qu'une difficulté supplémentaire suffit à faire basculer dans la catégorie précédente » (BIANCO J.L., LAMY P. « L'aide à l'enfance demain : contribution à une politique de réduction des inégalités », 1980). En 1980, le rapport Bianco-Lamy mettait déjà en exergue la situation d'exclusion, de pauvreté ou du moins de vulnérabilité des familles de la protection de l'enfance. Pourquoi ce sont les classes populaires qui sont les plus représentées dans le public de la protection de l'enfance ? Les carences éducatives ne sont pas de prime abord directement liées au statut économique des individus. Cependant, la vulnérabilité sur le plan social peut participer à l'apparition de ces carences, sans que ce soit bien évidemment systématique. Ce mode d'entrée invisibilise les conditions socio-économiques de vie, l'environnement social et culturel mais aussi l'inscription ou non de l'individu dans un réseau primaire de relation. Enfin, l'invisibilisation des conditions socio-économiques de vie, causée en partie par le primat du paradigme « psy », est un élément primordial. Selon le rapport Naves-Cathala, la précarisation des familles liée à des instabilités professionnelle, de logement, affective, qui se traduit par une sur occupation des logements et une fragilité du réseau relationnel et de solidarité a des conséquences sur la qualité des relations parents-enfants qu'il est difficile d'apprécier précisément. Si la vulnérabilité des familles est la principale cause de leur défaillance, la réponse préalable à leurs difficultés sur le plan socio-économique serait probablement une manière plus efficiente d'accompagner les parents dans l'amélioration de leur situation.

Une participation incompatible avec le contrôle social de la protection de l'enfance ?

La présomption de défaillance légitime l'intervention des pouvoirs publics dans la sphère privée familiale et le contrôle social ainsi opéré. Dans cette optique, comment, à travers le développement des dispositifs participatifs institutionnels, dépasser l'aporie d'associer les parents à la définition d'une politique publique favorisant leur contrôle social ? Il semble exister une contradiction essentielle dans la participation institutionnelle des parents en protection de l'enfance. Ce contrôle social normé ne permettrait qu'une participation visant à l'autonomie et non pas à l'émancipation de ces usagers. La participation institutionnelle ne pourrait se développer que sous conditions d'un changement de paradigme dans l'intervention auprès des familles comme c'est le cas en Moselle. Injonction paradoxale au fondement de l'intervention des travailleurs sociaux, le contrôle social repose aujourd'hui sur une conception normative de la parentalité. En ce sens, il ne s'agit pas seulement de contenir les défaillances, les écarts à cette norme mais aussi de procéder à une gouvernance des familles. Cette gouvernementalité parentale, partie intégrante de la logique institutionnelle de protection de l'enfance apparaît incompatible avec la participation institutionnelle. Il serait ainsi question d'associer les parents à leur propre gouvernance, basée sur la présomption de défaillance, ce qui semble être totalement paradoxal.

Les travailleurs sociaux de la protection de l'enfance portent dans leur intervention une trop grande charge normative sur les classes populaires. Cette charge normative est issue de représentations spécifiques de la parentalité diffusées dans les classes moyennes et aisées. L'appartenance sociale des professionnels de la protection de l'enfance est déterminante. Auparavant issus de milieux plus modestes, les travailleurs sociaux sont aujourd'hui des membres institués de la classe moyenne. Cette évolution est due à la procédure de sélection à l'entrée dans les Instituts de formation des travailleurs sociaux mais aussi à la professionnalisation du métier. Ce différentiel socio-culturel entre les travailleurs sociaux et les parents de la protection de l'enfance ne favorise pas uniquement

l'émergence d'incompréhensions entre les deux parties mais également un décalage important autour de la norme parentale.

L'identification d'une déviance parentale légitime ainsi le contrôle social des familles. De la « police des familles », on est passé à une « police de la parentalité » en reconnaissant les parents comme principaux acteurs de la protection de l'enfance. Les parents, devenus objets politiques, sont les principales cibles du contrôle opéré. Il est question à travers ce contrôle de participer à essaimer les normes sociales nécessaires à la cohésion et au bien vivre ensemble. La protection de l'enfance peut être considérée comme une approche social-sécuritaire des familles. Il s'agit d'aider la famille, de favoriser sa socialisation tout en limitant les déviances et protégeant ainsi la société. Cette approche reconnaissant les fragilités et les difficultés rencontrées par la famille promeut un accompagnement, la valorisation des ressources et des compétences familiales.

Entre autonomisation et émancipation, limites et enjeux de la participation

La valorisation des compétences se fait de plus en plus importante dans l'intervention des familles depuis la loi du 5 mars 2007, elle n'est pas néanmoins source d'émancipation. Les injonctions à l'autonomie, incarnées par la mobilisation des compétences parentales sont sources d'aliénation des parents de la protection de l'enfance et apparaissent contradictoires avec la logique d'émancipation promue dans la participation. On constate que la tension entre la logique d'autonomisation, reposant sur la responsabilisation et l'individualisation des difficultés rencontrées par les parents, et la logique d'émancipation est un enjeu crucial. Cette tension constitue un frein considérable à la participation, au-delà de l'injonction paradoxale entre accompagnement et contrôle social.

L'autonomie face à la valorisation des compétences parentales

L'affirmation du principe d'autonomie reste relativement récente. Elle procède du changement de paradigme opéré en protection de l'enfance, s'intéressant plus particulièrement aux parents. Elle s'inscrit dans un processus historique de reconnaissance du parent en tant qu'usager de la protection de l'enfance et moteur de sa propre évolution. La valorisation des compétences parentales fait partie intégrante de ce processus. La mobilisation des ressources parentales apparaît plus efficiente que la mise en avant de leurs défaillances. Les compétences parentales seraient un levier à mobiliser pour favoriser l'autonomisation des familles. La parentalité est ainsi considérée sous un angle performatif, où sont mesurées les aptitudes des individus à assumer leur rôle parental. Le principe d'autonomie s'est par ailleurs transformé peu à peu en une injonction. Il est le symbole d'un déchargement de la responsabilité vers les individus, occultant les causes structurelles et environnementales des défaillances. S'il est vrai que l'affirmation du principe d'autonomie permet ainsi de ne plus considérer le parent dans ses incapacités mais bel et bien dans ses potentialités, elle omet la question de la « possibilité » des parents à devenir autonome. La valorisation des compétences parentales, qui plus est devenue grille d'évaluation en protection de l'enfance, repose uniquement sur la capacité des individus à agir, en oubliant les facteurs externes à l'incapacitation et ne permettant pas une réelle avancée dans la situation. Cette conception du processus d'autonomisation basée sur les capacités, reconnues sous la forme de compétences parentales, est problématique à deux égards. D'une part, elle ne permet l'émancipation des personnes accompagnées invisibilisant leurs difficultés sur le plan socioéconomique, d'autre part parce qu'elle fait porter sur l'individu une responsabilité croissante de sa situation. Le glissement de l'Etat dans une logique normative et gestionnaire de son intervention sociale, qui se manifeste par une injonction galopante à l'autonomie, va donc à l'encontre du développement du pouvoir d'agir des personnes accompagnées. Laisser la responsabilité du changement

à l'individu est source d'aliénation. Il s'agit d'une compréhension erronée du concept d'empowerment traduit en développement du pouvoir d'agir.

Une autonomisation en contradiction avec le développement du pouvoir d'agir

Exhorter à l'autonomie n'est pas émanciper. La participation institutionnelle comporte nécessairement cette dimension émancipatrice. Dans le cas contraire, elle ne se réduirait qu'à une forme embryonnaire de participation ; une simple consultation, vidée de son essence. Elle ne participerait réellement à l'amélioration des politiques publiques et serait encore fortement empreinte des attentes normatives des institutions. Or l'injonction à l'autonomie entre en contradiction avec cette visée émancipatrice et son application concrète à savoir le développement du pouvoir d'agir. L'injonction à l'autonomie, qui implique une attention uniquement centrée sur l'individu et sa responsabilité, ne comporte pas d'espace définitionnel des problématiques, en appliquant une grille de lecture unilatérale à l'ensemble des difficultés rencontrées avec les familles. La dimension aliénante de l'injonction à l'autonomie est, en ce sens, complètement contradictoire avec l'idée de développement de pouvoir d'agir et avec la visée émancipatrice recherchée. Force est de constater que le développement du pouvoir d'agir est loin d'être un des objectifs de la protection de l'enfance, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui. L'empowerment, théorie fondée sur la psychologie communautaire et ayant pour but premier l'émancipation des individus, est vidée de son essence, d'où le recours cet expression qui remet en avant les capacités mais surtout les possibilités des parents à agir. La prééminence du contrôle social, soit le modèle du policier auquel cette conception s'oppose, et de la posture du travailleur social comme sauveur issue du modèle hygiéniste, empêche l'apparition de dispositifs favorisant le développement du pouvoir d'agir.

Un paradigme inconciliable avec la participation ?

Compte-tenu de l'incompatibilité avérée du fonctionnement de la protection de l'enfance avec la possibilité de développer des dispositifs participatifs institutionnels, nous postulons qu'un changement de paradigme dans l'action de la protection de l'enfance est incontournable. L'objectif serait donc de réorienter l'intervention auprès des familles, aujourd'hui essentiellement portée sur le contrôle social, vers un accompagnement global et effectif. Cela implique de faire évoluer la culture de la protection de l'enfance et des professionnels y concourant et d'inclure les travailleurs sociaux dans les réflexions autour de l'évolution des logiques institutionnelles.). La formation est un levier pour opérer ce changement de paradigme. Elle doit porter non seulement sur l'acquisition de méthodes mais aussi sur la diversification des références théoriques mobilisées. La reconnaissance de l'expertise d'usage et l'acceptation de la remise en cause sont également des préalables nécessaires. Les professionnels sont, en ce sens, incités à se défaire des postures de domination, de toute-puissance qu'ils investissent parfois dans leur intervention ainsi que de leurs représentations vis-à-vis des parents. Le développement de dispositifs participatifs institutionnels en protection de l'enfance est, de l'ordre du défi. Malgré la plus-value reconnue de ce type de dispositifs par la majorité des personnes interrogées, par les différents rapports portant sur la protection de l'enfance, la littérature scientifique et les parents eux-mêmes, l'effort est tel que de nombreux départements renoncent à se pencher sur le sujet. La présomption de défaillance, permise par le cloisonnement de l'accompagnement des familles, limite la participation des individus déjà à l'échelle individuelle et plus encore dans l'ensemble des niveaux de participation. Il apparaît en effet paradoxal de faire participer les familles à la définition et à la mise en œuvre d'une politique publique assurant leur contrôle.

Conclusion générale

Un contrôle social limitant la participation institutionnelle

La protection de l'enfance, telle qu'elle est construite et fonctionne au jour d'aujourd'hui, ne peut autoriser le développement de dispositifs participatifs institutionnels sans remettre profondément en question son essence. Atteindre un pouvoir effectif des citoyens semble impossible et certainement peu souhaitable au regard des interventions conduites en protection de l'enfance depuis sa création. L'exercice de ce pouvoir effectif apparaît contradictoire avec le contrôle social des familles, et ce bien au-delà des autres obstacles qui peuvent s'opposer à la participation. Cette aporie semble indépassable à moins de faire évoluer le paradigme d'action de la protection de l'enfance, en pensant un accompagnement global et transversal des familles. Il s'agit ainsi de limiter voire de faire disparaître la présomption de défaillance, légitimant le contrôle social, qui pèse sur les familles et leur propension à participer. Sans ce changement, les dispositifs participatifs institutionnels ne constitueraient qu'une vitrine institutionnelle, laissant faussement croire aux parents une reconnaissance accrue de leur identité citoyenne.

Des pistes à explorer

De cette étude l'on peut tirer un certain nombre de conclusions pour penser le développement des dispositifs de participation institutionnelle dans de nouveaux territoires. La sectorisation de l'action sociale renforce la stigmatisation des parents considérés comme « *défaillants* », invisibilise leur environnement socio-culturel et ne répond que très partiellement aux difficultés rencontrées par les familles. Le parti pris par la Moselle de repenser leur action sociale par le prisme de l'accompagnement des familles est à ce titre intéressant. Cette plus grande transversalité permet ainsi de prendre en compte non seulement les capacités des individus à agir mais plus encore leur possibilité d'action.

La formation des professionnels est un préalable. Bien qu'aujourd'hui la formation des travailleurs sociaux intègre de plus en plus les méthodes d'intervention collective, force est de constater que ces formations ne sont pas suffisantes, que l'expérimentation des méthodes d'intervention collective est souvent inopérante, et qu'elles ne sont finalement pas intégrées à l'ensemble du cursus. La formation des éducateurs notamment mobilise des théories portant très largement sur la relation éducative, avec une prédominance des sciences psychologiques, et une faible utilisation d'autres sciences humaines et sociales telles que la sociologie, l'anthropologie ou même la philosophie. Pour aller plus loin, le développement des co-formations semble tout à fait pertinent. La co-formation, dispositif longtemps porté par ATD Quart Monde tendrait ainsi à s'institutionnaliser. Cette action de formation pourrait favoriser le dialogue parent/professionnels en renforçant la confiance entre pairs et la reconnaissance de l'expertise d'usage. Elles permettraient aux professionnels de mieux appréhender l'intervention auprès des familles et de prendre plus en compte les caractéristiques socioculturelles de celles-ci. Le développement de la participation institutionnelle serait d'autant plus facile de notre point de vue avec le déploiement des co-formations.

L'analyse de la création des dispositifs participatifs institutionnels a pu mettre en exergue la plus-value de l'association des parents à la définition de la politique publique de protection de l'enfance. Ainsi, les difficultés à mettre en œuvre le PPE pourraient être surmontées grâce à l'association des parents dans la réflexion autour de l'outil. Plus globalement, le développement de dispositifs participatifs institutionnels permettrait de mieux connaître les conditions de vie, les besoins, les craintes

des familles et de fait d'y répondre de manière plus efficiente. Alors que les contraintes budgétaires se resserrent et que le budget de la protection de l'enfance ne cesse de croître, une meilleure collaboration avec les parents aurait pour avantage d'améliorer les réponses et peut être ainsi de limiter les placements ou tout du moins leur durée. Dans une logique émancipatrice et non responsabilisante, la participation peut être un moyen de favoriser la reconnaissance et le pouvoir d'agir des personnes accompagnées et de leur permettre ainsi de réinvestir avec plus de confiance leur fonction parentale. Enfin, si la participation institutionnelle n'a pas nécessairement d'impact supplémentaire sur les situations individuelles au-delà du développement du pouvoir d'agir, elle a mérite de questionner l'asymétrie de la relation observée entre les parents et les professionnels et de mieux reconnaître les parents en tant que sujets de droit et citoyens à part entière.