



**Master 2 Mention santé publique
Parcours « Enfance, jeunesse :
politiques
et accompagnements »
Promotion : 2019-2020**

Le milieu ouvert au croisement des pratiques

Magalie BOURDELIN
Juillet 2020
*Sous la direction de
Emilie Potin*

Remerciements

Cette riche année d'enseignements et de questionnements n'aurait pas été réalisable sans de nombreuses personnes.

Je tiens ainsi à remercier l'ensemble des enseignants et enseignants-chercheurs de l'École des Hautes Etudes en Santé Publique et notamment Patricia Loncle et Virginie Muniglia pour leur disponibilité et leur attention portée à chacune de mes sollicitations. Je remercie particulièrement Emilie Potin pour sa guidance respectueuse de ma pensée et de mes idées, tout en m'offrant la pertinence de ses retours parfaitement ajustés à l'évolution de ma réflexion durant la réalisation de mes travaux de recherche.

Je remercie également mes pairs et ami.e.s de promotion qui ont nourri cette année d'études sur les plans intellectuel et personnel. Je remercie plus particulièrement Tanguy et Mélanie pour leurs échanges et soutien qui m'ont été si précieux. Marie, je t'adresse un infini remerciement pour l'ensemble de cette année qui aurait eu une toute autre saveur sans toi.

Parallèlement, je remercie l'équipe éducative, dans laquelle j'exerce, qui a si bien supporté mes absences tout au long de l'année. J'adresse des remerciements plus spécifiques à Nelly, Elodie et Aurélie qui ont, d'une manière ou d'une autre, participé à cette belle aventure à mes côtés. Mohamed, je te remercie également pour ton soutien des plus porteurs au démarrage de mon objet de recherche.

Puis, je tiens à remercier chaleureusement le juge des enfants et l'inspecteur enfance qui m'ont ouvert les portes de leur quotidien professionnel. Je vous remercie pour la confiance que vous m'avez accordée, pour l'authenticité avec laquelle vous avez abordé vos récits personnels et professionnels, et pour cette aventure humaine exceptionnelle.

Enfin, je remercie ma famille pour son soutien indéfectible. Mes parents et beaux-parents qui ont si bien pris soin de mes enfants en mon absence. Ma sœur qui accompagne chaque phase de doute depuis notre enfance. Beatrice, ma sœur de cœur, pour chaque minute accordée à la réassurance et la bienveillance dont tu as le secret. Et enfin, mon merveilleux mari qui a su maintenir notre équilibre familial tout au long de cette année des plus chargées. Merci de me permettre de m'accomplir et de retrouver du plaisir dans cette sphère professionnelle engageante et éprouvante.

Sommaire

Introduction	1
Contextualisation du choix de la recherche	1
Problématique.....	8
Hypothèses	8
Méthodologie.....	13
Plan de l'étude	16
Premier chapitre : la politique de protection de l'enfance, une politique complexe dans sa mise en œuvre	17
1 Approche sociohistorique de la protection de l'enfance à l'origine des pratiques professionnelles.....	17
1.1 L'organisation décentralisée de la protection de l'enfance et son mode de gouvernance	21
1.2 D'une politique étatique à l'émergence d'inégalités territoriales	25
1.3 Les limites de l'Etat en protection de l'enfance.....	26
2 Les instruments en milieu ouvert déterminant l'action des acteurs de terrain.....	29
2.1 Les observatoires nationaux et départementaux de la protection de l'enfance.....	29
2.2 Le schéma départemental du territoire étudié	31
2.3 De l'information préoccupante au rapport éducatif de fin de mesure.....	33
3 Conclusion du premier chapitre	35
Deuxième chapitre : les fondements qui régissent l'action des professionnels	37
1 Héritage sociohistorique des pratiques professionnelles dans le département étudié ..	37

1.1	Quels effets produisent les organisations de services internes à l'égard des pratiques de terrain ?.....	42
1.2	Les expériences et outils professionnels à l'origine des pratiques de chacun.....	47
1.3	Les marges de manœuvre personnelles dans une organisation structurelle.....	53
2	La place des représentations sociales dans les pratiques professionnelles	60
2.1	« Je pense de lui ce qu'il ne sait pas de moi » : le rapport des professionnels entre eux.....	60
2.2	La charge de travail du point de vue du magistrat, de l'inspecteur enfance et du travailleur social.....	65
2.3	De la rencontre d'une famille à la manière de la rencontrer, selon les acteurs de milieu ouvert	68
2.4	L'autorité judiciaire ou l'autorité suprême ?.....	74
3	Les rapports humains au cœur des pratiques de chacun	77
3.1	Dans une organisation non hiérarchisée, quel(s) enjeu(x) de place(s) et de pouvoir(s) entre les magistrats, inspecteurs et travailleurs sociaux ?	77
3.2	Des vécus communs entre professionnels à la relation affective.....	82
4	Conclusion du deuxième chapitre	86

Troisième chapitre : l'intervention judiciaire subsidiaire à l'autorité administrative en assistance éducative **87**

1	« Le danger », « l'adhésion » des notions floues à définir	87
1.1	Les effets de la loi du 5 mars 2007	91
1.2	La loi du 14 mars 2016, dernier repère législatif en protection de l'enfance.....	95
2	Le passage des cadres administratif au judiciaire et inversement.....	98
2.1	La gradation du danger en assistance éducative	98
2.2	Le sens du changement de cadre d'intervention : raison(s) et frein(s)	104
2.3	La durée des mesures éducatives	109

3 Conclusion du troisième chapitre.....	112
Conclusion générale.....	113
Bibliographie	118
Annexes	123

Liste des sigles utilisés

AED : Aide Educative à Domicile

AEMO : Action Educative en Milieu Ouvert

ASE : Aide Sociale à l'Enfance

CAF : Caisse d'Allocations Familiales

CASF : Code d'Action Sociale et des Familles

CDPP : Cellule Départementale Protection des Personnes

CRIP : Cellule de Recueil d'Informations Préoccupantes

CNAF : Caisse Nationale des Allocations Familiales

CNAPE : Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant

CNPE : Conseil National de la Protection de l'Enfance

CSP : Catégorie Socio-Professionnelle

DEA : Diplôme d'Etudes Approfondies

ENM : Ecole Nationale de la Magistrature

IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales

JO : Journal Officiel

LOLF : Loi Organique des Lois de Finances

MJIE : Mesure Judiciaire d'Investigation Educative

MOS : Mesure d'Observation et de Soutien

NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale Républicaine

ODPE : Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance

ONAS : Observatoire National de l'Action Sociale

ONED : Observatoire National de l'Enfance en Danger

ONPE : Observatoire National de la Protection de l'Enfance

ONU : Organisation des Nations Unies

OPP : Ordonnance de Placement Provisoire

PJJ : Protection Judiciaire de la Jeunesse

PMI : Protection Maternelle et Infantile

PPE : Projet Pour l'Enfant

SSD : Service Social Départemental

TISF : Technicien(ne) d'Intervention Sociale et Familiale

VIF : Violences Intra Familial

Introduction

CONTEXTUALISATION DU CHOIX DE LA RECHERCHE

Travailleur social depuis près de 11 ans, j'exerce mes fonctions d'éducatrice spécialisée au sein d'un service de milieu ouvert, d'une association habilitée en protection de l'enfance située dans un département de la région Auvergne Rhône-Alpes. Je remplis des missions de protection de l'enfance au titre de l'assistance éducative¹. Je propose des accompagnements éducatifs auprès de mineurs âgés de 0 à 18 ans dans le cadre de mesures judiciaires d'Action Educative en Milieu Ouvert² (AEMO) ordonnées par le juge des enfants, puis de mesures administratives d'Aide Educative à Domicile³ (AED) contractualisées par l'inspecteur enfance et les détenteurs de l'autorité parentale. Au regard des objectifs éducatifs ordonnés ou contractualisés, j'interviens depuis le lieu de résidence de l'enfant. J'apporte aide et conseil afin de permettre au mineur d'évoluer dans un environnement favorable à son bon développement⁴ au titre de l'article 375 du code civil.

La protection de l'enfance est au cœur de mes préoccupations depuis ma formation d'éducatrice où j'avais réalisé un stage d'une durée de 36 semaines dans un service de milieu ouvert n'exerçant que des mesures judiciaires, auprès d'un département voisin de celui dans lequel j'exerce aujourd'hui. Durant ma formation de travailleur social, je n'avais pas expérimenté l'exercice d'une mesure d'AED et la mise en œuvre d'un accompagnement éducatif contractualisé m'était totalement inconnu. Il est important de souligner la nature complexe et spécifique d'une contractualisation⁵ de l'action éducative dans le champ du

¹ Article 375 à 375.9 du code civil.

² « Chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille afin de supporter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre » Article 375.2 du code civil.

³ Loi du 6 janvier 1986.

⁴ Le code civil, dans l'article 375, indique que « la santé, la sécurité, la moralité (...) les conditions d'éducation, de développement physique, affectif, intellectuel et social » peuvent conduire à des mesures d'assistance éducative si ces conditions sont « gravement compromises ». Le bon développement de l'enfant se réfère, dans la pratique des acteurs de la protection de l'enfant, à ces critères énoncés dans l'article 375 du code civil.

⁵ « Le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose » Article 1101 du code civil.

travail social. En effet, C. Taglione⁶ analyse le manque de précision du caractère juridique d'un contrat dans l'intervention sociale, tant cette notion paraît peu maîtrisée par les professionnels des services sociaux et médico-sociaux. Des confusions s'engagent alors entre « *la qualification de l'acte* » et « *l'écrit lui-même* », mais aussi entre « *la qualification juridique de l'acte* » et « *l'expression de cet accord* ». En d'autres termes, C. Taglione, relève des appropriations erronées de la valeur juridique du contrat et de la manière de le transposer dans le champ de l'action sociale. Elle illustre son propos par des décalages comme le document individuel de prise en charge⁷ dont la signature de l'ensemble des acteurs (détenteur(s) de l'autorité parentale et professionnels) produit une confusion de la nature juridique du document lorsqu'il est entendu comme contrat. Pour autant, il semblerait que l'ambiguïté du contrat en protection de l'enfance soit étroitement liée à la notion d'accord qui fonde l'intervention administrative. Le contrat d'AED est en effet mis en perspective de l'accord des signataires, en l'occurrence les détenteurs de l'autorité parentale en protection de l'enfance : « *du point de vue juridique, le contrat admet une définition dont la référence à l'accord constitue un élément majeur sans toutefois la contenir à elle seule (...) la référence à l'accord ne suffit toutefois pas à définir le contrat et l'existence d'un accord n'emporte pas nécessairement conclusion d'un contrat* »⁸. Ainsi, l'accord, bien que nécessaire à la mise en œuvre d'un contrat, ne constitue pas en lui seul sa valeur juridique. Pour autant, le fondement du contrat d'AED en milieu ouvert repose bien sur l'accord des familles. Le représentant de l'autorité administrative désigne ensuite le service éducatif en charge de sa mise en œuvre où figure les objectifs éducatifs en temps impartis (généralement durant 6 mois dans le cadre d'une première mesure administrative dans le département étudié). Ces éléments mettent en exergue la complexité sur laquelle repose le cadre administratif que j'ai découvert à mon arrivée dans le département étudié qui, conjuguée à la compétence de l'autorité judiciaire, caractérise un contexte d'intervention particulièrement complexe en assistance éducative.

⁶ Taglione, C., « Considération du processus de contractualisation » dans Taglione, C., « Contrat et contractualisation dans le champ éducatif, social et médico-social », *Presses de l'EHESP*, « Hors collection », 2013, p.21 à 38.

⁷ Article L 331-4 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF). Il vise à inscrire les objectifs éducatifs personnalisés en faveur de l'enfant.

⁸ Taglione, C., art. cit., p.29.

En effet, depuis 2009, date de ma prise de poste à l'issue de ma formation d'éducatrice spécialisée, j'exerce dans un territoire où la double intervention judiciaire et administrative m'amène au constat de difficultés à l'égard des acteurs de la politique de protection de l'enfance à travailler ensemble bien que « l'intérêt de l'enfant »⁹ soit porté communément. Effectivement, si nous pouvons retenir des enseignements du master « enfance, jeunesse » que la politique publique¹⁰ est le produit d'un ensemble d'actions et de non-actions sous l'autorité légitime, en l'occurrence celle du ministère des solidarités et de la santé concernant la protection de l'enfance, sa mise en œuvre est nécessairement inscrite dans une dynamique collective. En ce sens, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance (concomitante avec la loi relative à la prévention de la délinquance promulguée le même jour) fait évoluer les notions qui entourent la prise en charge de l'enfance en danger. Ainsi, les notions « d'enfant en danger » attribuée jusqu'alors à l'intervention judiciaire et « enfant en risque de l'être » à l'administratif¹¹, deviennent « enfant en danger ou en risque de l'être »¹². Cette approche induit dès lors que « *la distinction des interventions ne repose donc plus sur les notions de risque et de danger mais sur la capacité des services départementaux à remédier à la situation de l'enfant* »¹³. Cette subtilité a semble-t-il fait disparaître la notion de danger comme critère déterminant le cadre d'intervention afin de retenir le caractère subsidiaire de l'autorité judiciaire au regard de l'autorité administrative. En effet, l'autorité judiciaire sera saisie lorsqu'un mineur connaîtra « *une situation de danger au titre de l'article 375 du code civil* ». La situation de l'enfant aura fait l'objet « *d'intervention administrative ne permettant pas de remédier au danger ou risque de danger encourue, qu'elle ne soit pas mise en place compte tenu du refus de la famille d'accepter l'intervention proposée, (...) ou que le danger soit grave et immédiat notamment dans les situations de*

⁹ « L'intérêt de l'enfant » reste une notion peu définie, malgré une référence dans de nombreux textes de loi, notamment dans la Convention Internationale des Droits de l'Enfant. En droit français, cette notion « *doit permettre d'encadrer l'exercice des droits dont l'enfant est titulaire. Il s'agit d'éviter que les droits reconnus à ce dernier soient instrumentalisés ou utilisés à d'autres fins que son seul intérêt* ». Capelier, F., *Comprendre la protection de l'enfance. L'enfant en danger face au droit*, Dunod, 2015, p.47.

¹⁰ La politique publique peut être définie comme un : « *concept désignant les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire (Grawitz et Leca, 1985)* », Thoenig, J.C., « Politique publique » dans Boussaguet, L., et al, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presse de Sciences Po, 2019, p.462.

¹¹ Loi du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger.

¹² Article L 226-2 du CASF.

¹³ Observatoire National de la Protection de l'Enfance (ONPE), « les 7 enjeux de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance », mars 2007.

maltraitance »¹⁴.

Dans cette approche, de nouvelles responsabilités ont été confiées au président du conseil départemental devenu chef de file de la protection sociale, incluant la protection de l'enfance¹⁵. Financier principal de la protection de l'enfance, le président du conseil départemental est en charge du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes¹⁶. Il doit « *définir et mettre en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent* »¹⁷.

Bien que de nombreux textes légifèrent le champ de l'action sociale et des familles, la réalité demeure complexe et je constate encore à ce jour que la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 reste difficile sur le terrain, 13 ans après son entrée en vigueur « *la mise en œuvre est lente et laborieuse (...) pour des raisons diverses : manque de précision de certains concepts « informations préoccupantes », « intérêt de l'enfant » (...) tensions toujours fortes dans de nombreux départements entre les services du conseil général et l'autorité judiciaire (notamment les parquets), faiblesse persistante des moyens accordés par l'Etat à ceux de ses professionnels qui concourent à la protection de l'enfance, absence de décret relatif au fond national de financement prévu par l'article 27 de la loi* »¹⁸.

Ces éléments contribuent à mon sens aux différentes difficultés que je repère ayant conduit mon questionnement de recherche. Effectivement, j'observe que le cadre d'intervention en assistance éducative demeure central et donne lieu à différents enjeux. En effet, jusqu'en mars 2007, les pratiques professionnelles des équipes éducatives orientaient leurs préconisations d'intervention vers le cadre judiciaire dans une situation de danger, et proposaient un accompagnement administratif lorsqu'un risque de danger était repéré. Depuis la réforme de 2007, les acteurs de la protection de l'enfance ont dû revoir leurs destinataires en termes d'aide et de conseil pour les équipes éducatives, d'appréciation de

¹⁴ Article L 226-4 du CASF.

¹⁵ Loi du 13 août 2004, renforcée par la loi du 5 mars 2007.

¹⁶ Article L 226-3 du CASF.

¹⁷ Article L 121-1 du CASF.

¹⁸ Derville, G., « le système territorialisé de protection de l'enfance : enjeux et difficultés de la mise en œuvre de la réforme du 5 mars 2007 », *Informations Sociales*, 2010, n°162, p.125.

l'orientation des cadres d'intervention pour le président du conseil départemental et par délégation l'inspecteur enfance ; puis des mesures afférentes aux besoins identifiés concernant les prescripteurs soit le juge des enfants et l'inspecteur enfance. Toutefois, je m'interroge à l'égard des effets de la double casquette du département, à la fois financeur de la protection de l'enfance et prescripteur administratif par l'inspecteur, agent du département.

En ce sens, G. Derville met en exergue les tensions entre le conseil départemental et l'autorité judiciaire, particulièrement avec les parquetiers, faisant référence à l'instrument départemental de la CRIP¹⁹ : *« aujourd'hui, trop d'informations préoccupantes sont transmises à la justice à propos de situations qui devraient être traitées dans le cadre de la protection sociale. A l'inverse, certaines affaires ont mis en lumière des situations pour lesquelles la protection sociale s'est avérée impuissante et qui auraient nécessité que la justice soit saisie plus tôt »*²⁰.

Dans cette dynamique, je fais le constat d'une évolution des pratiques professionnelles se traduisant à l'égard des équipes éducatives par la nécessité d'argumenter fortement le sens du changement de cadre d'intervention, particulièrement dans le sens d'une évolution de l'autorité administrative vers l'autorité judiciaire. Effectivement, le critère de danger n'étant plus retenu en lui seul pour arguer le passage de la situation de l'enfant dans le cadre judiciaire, les équipes éducatives ont rencontré des difficultés à s'approprier cette évolution législative venant fondamentalement bousculer leurs pratiques quotidiennes. Après avoir connu en stage une pratique exclusivement judiciaire, ce constat m'est nettement apparu à compter de 2011, soit 2 ans après ma prise de poste dans le territoire d'intervention où j'exerce encore, et 4 ans après l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007, laissant percevoir une certaine lenteur dans sa mise en œuvre. Cette difficulté naissante n'a cessé de s'accroître dans le temps m'amenant au souhait d'en comprendre les raisons.

En effet, si la loi du 5 mars 2007 s'inscrit clairement dans une volonté parlementaire de déjudiciariser les mesures en assistance éducative, il convient de souligner que les notions

¹⁹ La loi du 5 mars 2007 a mis en place la Cellule de Recueil d'Informations Préoccupantes (CRIP) définie par l'article L 226-3 du CASF, auprès de chaque département de l'Etat. Au regard des informations préoccupantes, le président du conseil départemental et par délégation l'inspecteur enfance, dans ce département, oriente les situations vers un accompagnement éducatif administratif ou signale à l'autorité judiciaire soit le Parquet qui, au regard des éléments du signalement, saisit le juge des enfants ou non.

²⁰ Exposé des motifs, projet de loi, loi n°2007-293 du 5 mars 2007.

qui entourent la protection de l'enfance demeurent floues et difficiles à définir. Effectivement, le danger et l'adhésion des familles, guidant la question des cadres d'intervention, laissent place à de nombreuses interrogations et interprétations sur le terrain. Comment s'assurer de l'accord d'une famille au sens d'une demande d'aide incarnée dans l'intérêt de leur enfant, si « la menace » du cadre judiciaire pèse sur elle en cas d'absence d'accord avec l'autorité administrative ? Nombreux sont les parents qui nous disent à l'entretien de démarrage de notre intervention « *j'ai signé (le contrat d'AED) sinon j'allais me retrouver devant le juge* ». Suivant ce même raisonnement d'accord attendu par la contractualisation d'une mesure d'AED, qu'en est-il de l'accord commun de parents en situation de conflit de couple aigu qui doivent convenir d'objectifs d'intervention convergeant en faveur de leur enfant alors qu'ils ne partagent manifestement aucun accord commun à l'égard de l'éducation et parfois plus largement de l'exercice de l'autorité parentale conjointe ? Quelle forme prend alors le contrat d'AED dans un tel contexte ? Et de quelle manière le cadre judiciaire est ainsi abordé ? Si l'autorité judiciaire n'est entendue qu'en cas de litige et d'impossibilité à définir d'accord commun entre les détenteurs de l'autorité parentale, qu'en est-il de l'accord recherché également dans ce cadre d'intervention ?²¹

Il en est de même à l'égard de la notion de danger. De quels instruments disposent les acteurs de la protection de l'enfance pour définir les éléments de danger psychologique relatifs au contexte de vie environnemental ? Je m'interroge particulièrement dans les situations de conflits de couple où l'enfant se trouve au cœur des tensions entre adultes et en proie au conflit de loyauté²². Effectivement, positionné entre ses parents, il porte le poids des enjeux de garde, d'éducation, et de choix de vie de chacun de ses parents (familles recomposées, choix religieux et pratique de sa religion dans la vie quotidienne etc...) ? Les conflits de couple sont prépondérants dans mon territoire d'intervention au point que le conseil départemental a financé un dispositif nommé « gestion des conflits de couple », mis en œuvre par mon association, qui demeure toutefois réservé à l'administratif. En effet, ce

²¹ Article 375.1 du code civil relatif à la recherche de l'adhésion des parents en assistance éducative.

²²Le conflit de loyauté peut se définir ainsi : « *Le parent a perverti le contrat narcissique à son avantage pour créer un pacte avec l'enfant (...) fondé sur le désaveu de l'autre parent et le clivage des fonctions parentales (bon et mauvais parent) (...) l'enfant va opter pour le déni de la réalité plutôt que pour son intérêt, du fait de l'intériorisation de la culpabilité de l'adulte* ». Govindama, Y., Maximy, M., « Conflit de loyauté et conflit psychique. Une articulation anthropologique, clinique et judiciaire », *Enfances et Psy*, 2012, n°56, p.47.

dispositif est proposé dans le cadre d'un contrat d'AED et n'est accessible qu'aux mesures administratives renforcées. Pour autant, si l'évolution du conflit de couple conduit à la saisine judiciaire, quel instrument est à la disposition de l'autorité judiciaire pour « remédier au danger ou risque de danger encourue » entendu par l'article 375 à 375.8 du code civil ?

M. Créoff, directrice générale adjointe du pôle enfance et famille du conseil départemental 94 nomme que : « *pour garder un sens, une éthique à notre intervention administrative, il va falloir inventer des modalités d'intervention qui garantissent aux familles et aux enfants un espace démocratique de négociation, de respect des droits et de protection. La loi (...) n'a pas osée définir les notions clefs qui fondent la protection de l'enfance, comme celle du danger ou de l'intérêt de l'enfant. Le législateur n'a pas pu poser les fondements du contrat entre la puissance publique et la famille. Ce sera donc encore aux professionnels de repérer, d'énoncer, de formaliser les conceptions partagées qui permettent de proposer à une famille une démarche d'aide, de co-éducation et/ou de mise à l'abri de l'enfant. Car il convient, dans ce contexte de pouvoirs renforcés de rendre lisibles nos principes d'action et d'organiser des espaces d'arbitrage. (...) Puisque l'Etat et la justice se défaussent sur les départements de cette mission si sensible qu'est la protection de l'enfance, nous devons constamment porter la souffrance des enfants, la nommer, l'explicitier, pour obtenir la protection plus efficace pour les enfants en danger et obtenir les garanties judiciaires nécessaires à celle-ci* »²³. Les éléments ici repérés entrent en résonance avec la difficulté des travailleurs sociaux, que j'identifie et que j'éprouve parfois, à nommer explicitement le danger encouru pour l'enfant alors qu'il n'est pas clairement défini, qu'il peut appartenir aux ressentis des professionnels et qu'il n'est pas toujours évident de le caractériser. Cette notion de danger des plus complexes, en corrélation avec la difficulté à repérer l'étape où s'arrête l'autorité administrative pour laisser place à la subsidiarité de l'autorité judiciaire mettent en lumière, à mon sens, la complexité des rôles des différents acteurs de la protection de l'enfance à concourir communément à l'intérêt de l'enfant.

²³ Créoff, M., « La protection de l'enfance : impuissance, toute puissance et recherche de sens », *Eres, Enfances et Psy*, 2008, n°40, p. 46.

PROBLEMATIQUE :

Au regard de ces différents éléments d'observation provenant de ma réalité de terrain nourrie dans le temps et de la littérature qui a appuyé mon raisonnement, j'ai éprouvé le besoin de comprendre les raisons des tensions que j'observais dans mon quotidien professionnel entre les prescripteurs et les équipes éducatives. En résonance avec des enjeux liés au partenariat, j'ai souhaité identifier puis analyser les organisations de chacun afin de mieux saisir les pratiques qui en découlent. Pour autant, à la lumière de ma réalité d'équipe éducative, je portais le souhait de m'attacher aux pratiques professionnelles²⁴ de chacun, bien qu'elles diffèrent nécessairement d'un professionnel à l'autre, afin de tenter d'identifier les marges de manœuvre et de mesurer l'impact de l'approche personnelle dans la pratique professionnelle, au regard des missions et des réalités institutionnelles des juges des enfants, inspecteurs enfance et travailleurs sociaux qui retiennent mon attention. En ce sens, la problématique de mon objet de recherche s'est définie ainsi :

En quoi les pratiques professionnelles des juges des enfants, inspecteurs enfance et travailleurs sociaux influencent-elles l'orientation des cadres d'intervention administrative ou judiciaire en assistance éducative auprès du mineur et de sa famille ?

HYPOTHESES :

Au regard des éléments précédemment nommés, la première des raisons que j'identifiais aux enjeux et tensions de terrain repérés entre ces différents acteurs appartenait au cadre législatif et à l'organisation de la politique publique de protection de l'enfance. En effet, l'organisation décentralisée de la protection de l'enfance, c'est-à-dire quand les pouvoirs publics transfèrent des compétences aux collectivités territoriales afin de mettre en œuvre les orientations étatiques, confère aux agents de terrain des contextes d'intervention complexes. En ce sens, l'évolution des responsabilités et pouvoirs accordés au président du conseil départemental instruit une autorité à force égale, au sens d'une compétence conjointe entre l'administratif et le judiciaire en matière de protection à l'égard du danger, ce qui n'a pas

²⁴ Dans le dictionnaire critique de l'action sociale (1997), le terme de « pratique » renvoie à « *tout acte qui intègre dans son accomplissement la représentation de son rapport existant entre objectifs poursuivis et les ressources à mobiliser et à mettre en œuvre pour réaliser un projet. (...) Les pratiques professionnelles offrent en principe des garanties quant à leur légitimité, leur pertinence, leur efficacité* » Boutanquoi M., Minary J-P., *L'évaluation des pratiques dans le champ de la protection de l'enfance*, Edition l'harmattan, 2008, p.147.

manqué de bousculer les places de chacun. Effectivement, le cadre judiciaire accordé à la protection du danger encouru pour l'enfant, jusqu'à la réforme du 5 mars 2007, renvoyait à une forme de degré de traitement du danger dont le risque appartenait à la prévention administrative située « en deçà » de l'autorité judiciaire. D. Serre précise sur ce point que : « *la rhétorique autour du « rappel à la loi », qui occupe une place importante dans les attentes symboliques, est en effet développée par les juges des enfants depuis la fin des années 1980* »²⁵. Toutefois, la loi du 5 mars 2007 légitime la place incontournable et prédominante du département. Il est à noter que : « *de nombreuses dispositions additionnées les unes aux autres donnent finalement une importance sans précédent aux services de l'aide sociale à l'enfance. Ces derniers sont présentés à plusieurs reprises comme les principaux garants de la continuité et de la cohérence du parcours de l'enfant au sein du dispositif de protection* »²⁶. De plus, étant le principal financeur de la protection de l'enfance, le président du conseil départemental peut allouer des budgets dotant différemment les autorités administratives et judiciaires. En effet, dans ce département, le dispositif renforcé à l'égard des conflits de couple ne s'applique qu'au cadre administratif. S'inscrivant ainsi dans la volonté de la loi du 5 mars 2007 de déjudiciariser la protection de l'enfance, les dispositifs proposés par le département dans lequel j'interviens m'interroge à l'égard d'inégalité de moyens d'actions qu'il peut augurer. Pour autant, mes lectures ont concrètement mis en lumière la difficulté à laquelle est soumise l'autorité administrative depuis son rôle de chef de file de la protection sociale dont dépend la protection de l'enfance.

F. Capelier précise ainsi que l'organisation décentralisée de la protection de l'enfance s'inscrit dans une volonté de « *rationalisation de l'action publique* »²⁷, dans une conjoncture actuelle où l'enjeu de réduire les dépenses publiques est des plus importants. Elle rappelle ainsi que « *l'un des effet majeur de la décentralisation est d'inciter les collectivités territoriales à faire davantage et mieux que l'état, notamment sous la pressions des citoyens* »²⁸. F. Capelier poursuit son analyse par la mise en exergue de la manière dont les dépenses publiques locales augmentent au regard du nombre croissant d'utilisateurs dont les

²⁵ Serre, D., *Les coulisses de l'Etat social. Enquête sur les signalements d'enfant en danger*, Raisons d'agir édition, 2009, p. 302.

²⁶ Capelier, F., *Comprendre la protection de l'enfance. L'enfant en danger face au droit*, Dunod, 2015, p.431.

²⁷ Ibid.

²⁸ Creusot S., Benjamin O., « *Le financement des nouvelles compétences des collectivités locales* » dans Capelier, F., *Comprendre la protection de l'enfance. L'enfant en danger face au droit*, Dunod, 2015, p.346.

problématiques, inscrites dans un contexte économique dégradé, produisent des besoins plus difficiles à satisfaire qu'auparavant. Au regard de ces différents éléments et retrouvant particulièrement cette évolution des difficultés familiales sur le terrain, **je suppose que le désengagement progressif de l'Etat vers la responsabilisation des collectivités territoriales, en matière de traitement et mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance, influence directement et fortement les pratiques professionnelles des inspecteurs, magistrats et travailleurs sociaux.**

Parallèlement à l'organisation structurelle de ce champ d'intervention, je fais le constat que les acteurs entre eux sont paradoxalement proches et très éloignés. Proches au sens où ils entretiennent des échanges réguliers à l'égard de l'évolution des mineurs accompagnés, et à la fois éloignés des réalités de chacun qui guident leurs possibilités d'action et les limites de leur intervention. En effet, les représentations des uns envers les autres produisent incontestablement des points de désaccord, voire de tensions lorsqu'une attente n'est pas satisfaite. Je ne compte plus le nombre de fois où une note d'information rédigée par le service éducatif est restée sans réponse du magistrat, produisant une insatisfaction dans l'exercice de la mesure. Je ne compte plus également le nombre de fois où l'attention à l'égard des dates de rendu de rapports éducatifs ont fait l'objet de tension chez les prescripteurs (magistrat comme inspecteur) puisque le retard du service éducatif induisait une accélération de traitement des situations à l'approche de l'audience ou du bilan de fin de mesure. Royal-Rastoll et Martin (1990) indiquent justement que *« dans toutes les professions dont l'objet est l'humain, psychologie, sociologie, médecine, enseignement, etc., la représentation est au cœur de la pratique professionnelle, parce que le sujet de la relation (l'autre, le client, l'utilisateur, l'élève) est aussi l'objet du travail. La possibilité laissée ou non à l'autre d'advenir en tant que sujet réside d'abord dans la capacité du professionnel à le penser, à l'imaginer. Le rapport à l'altérité, à l'autre que soi mais aussi à l'autre en soi, devient de ce fait l'élément constitutif du champ même de la protection de l'enfance. « Métier impossible » disait Freud (1925, 1937) soulignant que certaines activités présentent d'emblée un « caractère impossible », lequel tiendrait au fait qu'on « peut d'emblée être sûr*

d'un succès insuffisant » ». ²⁹ Nous pouvons donc retenir que la pratique des professionnels est étroitement liée aux représentations sociales que projettent les acteurs entre eux compte tenu de l'objet qui les rassemble. En d'autres termes il paraît incontournable de comprendre la réalité de l'autre, bien que cette compréhension nécessaire à l'intérêt commun, en l'occurrence celui de l'enfant en protection de l'enfance, soit mise à mal par une méconnaissance fine des réalités de chacun. Quel professionnel est en capacité de mesurer concrètement le quotidien professionnel de celui qui ne répond pas à une note d'information ou qui rend hors délai le rapport éducatif en faveur de l'enfant pour reprendre ces deux exemples ? En effet, il faudrait pouvoir observer et partager le quotidien de l'autre pour éprouver et prendre conscience des moyens dont il dispose pour remplir ses missions d'une part, et répondre aux attendus de ses partenaires directs et nécessaire à l'exercice de ses fonctions d'autre part. Toutefois, la réalité de terrain n'offre pas de regards croisés expérimentés et il semblerait que les représentations, nécessairement décalées de la réalité de chacun, augurent des incompréhensions, des attentes parfois irréalistes en termes de moyens d'action voire de missions, produisant inévitablement des tensions entre les professionnels ciblés dans mon objet d'étude.

Ainsi, je fais l'hypothèse que la méconnaissance des professionnels à l'égard des réalités de chacun entretient un décalage des attentes entre eux qui influence leur pratique professionnelle, en attendant du cadre judiciaire comme de l'administratif des effets décalés de la réalité.

Enfin, je m'interroge à l'égard de la lecture de la loi du 5 mars 2007 par les acteurs de la protection de l'enfance, particulièrement dans un contexte où nous avons précédemment repéré que les notions de danger et d'adhésion demeurent difficile à définir. L'article L 226-4 du CASF nous a permis d'identifier préalablement que la situation d'un mineur faisant l'objet d'un danger « grave et immédiat » serait signalée au Parquet. Toutefois, la gradation du danger n'est pas définie dans les textes de loi et la notion de gravité reste soumise à la lecture individuelle du professionnel. L'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) précise dans un document à destination des futurs magistrats que : « *certaines situations ne suscitent*

²⁹ Boutanquoi M., Minary J-P., *L'évaluation des pratiques dans le champ de la protection de l'enfance*, Ed. l'harmattan, 2008, p.147.

*pas de débat et font systématiquement l'objet d'un signalement direct au procureur de la République. Le concept de « gravité de la situation » reste néanmoins un concept non défini par les textes et qui peut susciter des interprétations très diverses, non seulement d'un département à l'autre mais aussi entre professionnels au sein d'un même département ».*³⁰

Je constate régulièrement au terme d'une mesure d'AED que la notion de danger immédiat appartient à l'interprétation de chacun. Lorsque le service éducatif préconise une saisine du juge des enfants, l'inspecteur enfance peut nous renvoyer qu'il ne dispose pas d'éléments suffisants afin de signaler la situation au Parquet. Pour autant, nous pointions une alcoolisation régulière importante du parent en présence de son enfant âgé de 9 ans, amené à assumer les conséquences de l'état de santé de son parent (devant le mettre au lit durant les fortes périodes d'alcoolisation) et à prendre en charge de nombreuses tâches de la vie quotidienne. Parallèlement, si la subsidiarité du cadre judiciaire à l'administratif paraît bien repérée dans le sens d'une évolution grandissante de la notion de danger, dont le cadre administratif ne permettrait pas de remédier à la situation constatée, il semblerait qu'elle soit nettement moins questionnée au terme d'une mesure d'AEMO. Effectivement, l'évolution positive de la situation et l'adhésion incarnée au sens d'une réelle prise de conscience des difficultés par les parents se formalisent moins par un passage en administratif afin de poursuivre le travail engagé dans le cadre judiciaire. En effet, mes constats de terrain m'amènent à repérer qu'il est nettement moins fréquent qu'après une première mesure d'AEMO, l'accompagnement éducatif se poursuive dans le cadre administratif. Ainsi, j'observe qu'à ce jour la majorité des situations sous l'autorité judiciaire ne connaît que peu de nuance entre une mesure en assistance éducative et une main levée, c'est-à-dire lorsque le juge des enfants met fin à la mesure en cours³¹. Je m'interroge donc sur l'interprétation du principe de subsidiarité par les professionnels qui questionnent nettement moins la primauté de l'administratif dès lors que l'autorité judiciaire est effective. Pourtant, la notion d'adhésion clairement posée par la loi du 5 mars 2007 n'est-elle pas davantage incarnée lorsqu'elle est mise en perspective d'une année d'accompagnement où la mesure d'AEMO a permis à la famille d'éprouver le sens de l'aide éducative ? A quelle(s) pratique(s)

³⁰ Eléments provenant du fascicule d'enseignements de l'ENM, transmis par le juge des enfants auprès duquel j'ai mené mon enquête de terrain.

³¹ L'Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance (ODPE) devait me fournir les données quantitatives afin d'éclairer mon propos. Toutefois, en raison de la crise sanitaire au printemps 2020, je n'ai pu obtenir ces éléments au terme de mon objet de recherche.

professionnelle(s) tient cette difficulté à envisager un passage du cadre judiciaire vers l'administratif ?

J'é mets l'hypothèse que l'appropriation par les professionnels de la loi du 5 mars 2007 guide considérablement l'orientation des cadres d'intervention en assistance éducative.

METHODOLOGIE :

Au regard du questionnement et des hypothèses qui animaient le démarrage de mes travaux de recherche, j'ai rapidement souhaité rythmer mon enquête de terrain³² en trois temps. Effectivement, afin de prendre de la distance avec les présupposés induits par mon quotidien professionnel, j'ai souhaité mener des entretiens exploratoires en confrontant des lectures nationale et départementale de mon sujet de recherche. En ce sens, j'ai réalisé un entretien avec une professionnelle de la Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE) présent au ministère pendant l'élaboration de la loi du 5 mars 2007³³. Ensuite, j'ai rencontré la référente de la protection de l'enfance de l'Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance (ODPE) du territoire dans lequel j'interviens afin de saisir la manière dont le département appréhende les orientations nationales évoquées avec la CNAPE et après lecture du schéma départemental de mon terrain de recherche.

Puis, dans un second temps, j'ai souhaité mettre en perspective mes questionnements en les confrontant à la réalité des professionnels que j'ai choisi d'enquêter. Ainsi, j'ai pris attache auprès d'un juge des enfants avec lequel je n'avais jamais été amenée à travailler, compte tenu de nos secteurs d'intervention différenciés. Nous nous sommes rencontrés uniquement à son cabinet au tribunal pour enfants. D'abord dans la configuration d'un entretien semi-directif, j'ai ensuite fait le choix de mettre en perspectives nos échanges au moyen d'observations ethnographiques³⁴, avant de finaliser ma démarche par un dernier temps d'échange. Ainsi, j'ai pu assister à 7 audiences dont 4 d'instauration de mesures éducatives puis 3 de fin de mesures, au terme d'une année d'accompagnement éducatif augurant,

³² Les grilles d'entretien et d'observation sont proposées en annexes 1 et 2.

³³ La mise en mots de sa fonction dévoilerait son identité. Aussi, dans le respecter l'anonymat de la personne interviewée, je la nommerais « professionnelle de la CNAPE » durant l'intégralité du document.

³⁴ « l'entretien ethnographique est le type même d'interaction personnelle en contexte de dépaysement » (Beaud et Weber, 2003).

particulièrement pour les audiences d'instauration de mesure, des observations inédites de ma place de travailleur social à l'égard des pratiques professionnelles du juge des enfants. En effet, si je réalise régulièrement des audiences à échéance des mesures d'AEMO que j'accompagne, je ne suis pas située aux côtés du magistrat. Dans cette dynamique, après avoir longuement échangé autour des cadres d'intervention et des instruments en assistance éducative, j'ai eu l'opportunité d'observer le juge des enfants dans la mise en œuvre de ses missions et la mise en mots de ses décisions auprès des familles, m'offrant une lisibilité à l'égard de ses réflexions, questionnements, et interactions qui guident ses prises de décision. Cette expérience professionnelle étant peu commune, le magistrat, qui a fait preuve d'une réelle ouverture d'esprit afin d'accueillir ma démarche, a également pu nommer l'exercice que représentait ma présence à ses côtés en audience. Pour autant, ayant pu l'observer durant deux demi-journées d'audiences, j'ai rapidement éprouvé la capacité du juge des enfants à faire abstraction de ma présence. J'ai ainsi pu mesurer le bénéfice d'échanges directs entre les audiences, laissant place à la compréhension étayée par la mise en perspective des échanges avant, puis après les observations concrètes du quotidien du magistrat. Enfin, sur conseil du juge des enfants, je me suis entretenue avec un magistrat installé dans ses fonctions au tribunal pour enfants en septembre 2019. Ainsi, j'ai pu aborder les effets de la loi du 5 mars 2007 dans une réalité professionnelle où il a expérimenté l'assistance éducative qu'en subsidiarité de l'autorité administrative.

Parallèlement, j'ai rencontré l'inspectrice enfance dans la même approche que le juge des enfants. L'inspectrice que j'ai sollicitée est en revanche le prescripteur de proximité avec lequel je travaille au quotidien. Je souhaitais disposer du regard d'un professionnel qui rencontrent les mêmes familles, ayant des difficultés et besoins spécifiques à notre secteur d'intervention (en zone rurale et périurbaine) alors que le magistrat rencontré intervient spécifiquement en zone urbaine. A l'instar du juge des enfants, nous nous sommes rencontrées au démarrage de mes travaux de recherche dans le cadre d'un entretien semi-directif dans son bureau. J'ai ensuite pu me situer à ses côtés lors de la contractualisation de 4 mesures d'AED dans des locaux de proximité des familles accompagnées, appartenant au département, et souvent identifiés par les parents qui rencontrent les assistantes de service social ou les professionnels du service de Protection Maternelle et Infantile (PMI) en ces murs. Ainsi, j'ai pu réaliser la seconde étape de mon enquête en termes d'observations ethnographiques, me permettant d'identifier la pratique professionnelle de l'inspectrice enfance durant la mise en œuvre d'un contrat d'AED. A raison d'une demi-journée, j'ai pu

observer la manière dont l'intervention administrative se mettait en place et l'approche de l'inspectrice à l'égard de l'autorité judiciaire auprès des familles. Je devais également observer des bilans de fin d'AED pendant une demi-journée à la fin du mois de mars 2020, toutefois ces observations n'ont pu se réaliser compte tenu des mesures nationales de confinement à cette période.

Sur conseil de l'inspectrice, j'ai mené un entretien semi-directif auprès d'un responsable territorial d'action sociale afin d'aborder les réflexions et actions menées en amont d'une mesure d'AED. En effet, en charge des évaluations sociales notamment, le responsable d'action sociale m'a permis de disposer d'une approche complémentaire à la CRIP en matière d'orientation des cadres d'intervention.

Enfin, ne souhaitant pas limiter le regard du travailleur social concernant les pratiques éducatives en milieu ouvert à mon unique expérience, j'ai mené deux entretiens semi-directifs auprès d'un travailleur social exerçant depuis un certain temps avant à la réforme de la protection de l'enfance en 2007, puis auprès d'une éducatrice spécialisée nouvellement installée dans ses fonctions de travailleur social en milieu ouvert. J'avais également projeté de m'entretenir avec un chef de service, garant de la réflexion d'équipe à l'égard des cadres d'intervention en assistance éducative, cependant, la réalité sanitaire nationale au printemps 2020 ne m'a pas permis de maintenir la rencontre. Parallèlement, je me suis rapprochée de l'ODPE du territoire où j'ai mené cette recherche afin de disposer d'éléments quantitatifs. Effectivement, je souhaitais identifier la proportion de mesures d'AED précédée d'une mesure d'AEMO et inversement ? Je souhaitais disposer du nombre de mesures judiciaires, puis administratives, enregistré dans le département ? Et enfin, je comptais étudier l'évolution des données chiffrées durant une période définie afin de constater ou non le principe de déjudiciarisation des mesures éducatives posé par la loi du 5 mars 2007 ? Cependant, mes demandes suscitant des opérations spécifiques pour l'ODPE, elles ont pris un certain temps avant d'aboutir et la date initialement fixée de retours chiffrés a été décalée au regard des consignes de confinement. Aussi, je ne disposerais pas de données me permettant d'identifier le nombre de mesures d'AED précédées d'un accompagnement éducatif judiciaire et réciproquement. En revanche, les magistrats et inspecteurs, auprès desquels j'ai situé mon enquête de terrain, ont pu me transmettre un certain nombre d'éléments que je mettrais en perspective des données qualitatives recueillies au cours des

entretiens exploratoires et semi-directifs menés, puis des observations ethnographiques réalisées.

PLAN DE L'OBJET D'ETUDE :

Afin de tenter de comprendre en quoi les pratiques professionnelles des acteurs retenus dans mes travaux de recherche influencent les cadres d'intervention en assistance éducative, je définirai ma réflexion en trois temps. Il demeure incontournable d'identifier les héritages et les organisations dans lesquels ces pratiques s'inscrivent. Ainsi, je proposerai dans un premier temps de repérer et comprendre l'organisation de la politique de protection de l'enfance, au regard des instruments dont elle dispose pour se mettre en œuvre et des effets qu'ils produisent dans les pratiques professionnelles.

Ensuite, je m'attacherai à l'analyse des fondements qui régissent l'action des professionnels en abordant l'approche sociohistorique des pratiques professionnelles du territoire étudié. J'apporterai ensuite un regard sur les représentations sociales dans les pratiques des professionnels que j'ai rencontré, avant de situer la place des rapports humains dans la réalité professionnelle de chacun.

Enfin, je terminerai mon objet de recherche par l'analyse de la subsidiarité de l'autorité judiciaire à l'autorité administrative, en mettant en exergue la difficulté à définir les notions, notamment celles du danger et de l'adhésion, qui entourent l'intervention en assistance éducative. Puis, j'identifierai les raisons et freins qui engagent le passage d'une situation en judiciaire et en administratif.

Premier chapitre : la politique de protection de l'enfance, une politique complexe dans sa mise en œuvre

1 APPROCHE SOCIOHISTORIQUE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE A L'ORIGINE DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES

Afin de pouvoir comprendre et analyser l'organisation des pratiques professionnelles interrogées dans mon sujet d'étude, il demeure important de clarifier le contexte dans lequel elles s'inscrivent, ainsi que la manière dont le champ de la protection de l'enfant s'est construit. En ce sens, il paraît incontournable de porter une lecture sociohistorique de cette politique publique.

Si la fin du XIX^{ème} siècle et le début du XX^{ème} ancrent profondément l'intérêt de l'enfant et de la famille dans une prise en compte au titre de « *l'intérêt général* »³⁵, il convient de revenir sur les siècles précédents afin d'identifier les notions fondamentales à l'origine de la protection de l'enfance. En effet, l'empire romain, sous le règne de Constantin qui fut le premier empereur romain à s'être converti au christianisme, porte une première attention particulière aux limites de la toute-puissance paternelle. Ainsi, lorsqu'une forme d'abus de pouvoir est constatée, le père est alors condamné : « *si ses agissements portent atteintes à la vie de l'enfant* »³⁶. A la chute de l'empire romain, l'empreinte de l'Eglise chrétienne nourrit le développement des œuvres privées : « *les secours portés aux enfants sont intensifiés (...) l'accent est alors porté sur la notion chrétienne de bienfaisance, c'est-à-dire la volonté de se montrer charitable dans un intérêt social au bénéfice des plus démunis* »³⁷. Au regard de ces évolutions, les premiers hospices d'enfants recueillis sont créés entre le IV et V^{ème} siècle. Ces éléments permettent d'identifier l'héritage chrétien en termes de « bienfaisance », et de « charité », à l'origine des œuvres privées. La place consacrée aux œuvres privées à l'époque entre en résonance avec celle reconnue à la société actuelle et au secteur associatif notamment : « *les deux tiers des capacités d'hébergement offertes dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance relèvent du secteur privé, le plus souvent associatif* »³⁸.

³⁵ F. Capelier entend la notion d'intérêt général au sens du droit public c'est-à-dire dans l'intérêt, dans le bien de tous. Capelier, F., *Comprendre la protection de l'enfance. L'enfant en danger face au droit*, Dunod, p.14, 2015.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Verdier, P., et Fabienne, N., *L'aide sociale à l'enfance*, Dunod, 2013, p.113.

Parallèlement, il est important de retenir que le fondement central en matière de protection de l'enfance recouvrait initialement la notion d'abandon. P. Ariès précise que : « *dans la société médiévale, le sentiment d'abandon n'existe pas (...) et ne se confond pas avec l'affection des enfants* »³⁹. Ainsi, la prise en compte de l'abandon ne pouvait pas, à cette période, s'inscrire dans une réelle prise en considération des conséquences affectives à l'égard du « bon développement de l'enfant » attendu en assistance éducative aujourd'hui ; témoignant d'une évolution fondamentale de la prise en compte de l'enfant jusqu'aux sociétés modernes. Pour autant, il faudra attendre le XVIIème siècle pour que l'attention soit peu à peu portée sur : « *la mise en sécurité des enfants abandonnés (...) et sur leurs conditions d'apprentissage et d'éducation* »⁴⁰. L'évolution se poursuit au XVIIIème siècle puisque les prises en charge se généralisent avec l'émergence d'accueils en nourrice et en internat auprès de la bourgeoisie, ne réservant plus ce système qu'aux enfants reconnus pauvres. La révolution française signe une nouvelle étape dans la construction du dispositif : « *la famille se transforme, l'égalité entre les hommes et les femmes, entre les enfants est instituée. Au sein de la famille, les sentiments, les liens affectifs entre parents et enfants sont de plus en plus forts. La philosophie des lumières amplifiera, avec l'idée du bonheur, ces nouveaux comportements familiaux, ainsi qu'une nouvelle attitude face à la misère* »⁴¹. A cette période, l'Etat a pour volonté d'offrir à ces enfants les conditions d'accès au bonheur en maintenant, autant que faire se peut, des liens entre l'enfant et son milieu naturel : « *ce n'est donc que dans un second temps, lorsque les enfants ont été effectivement abandonnés malgré les secours susceptibles d'être apportés aux familles que ces derniers seront effectivement pris en charge pour la Nation* »⁴². Le décret du 8 juillet 1793 impose à la Nation d'assurer : « *l'éducation physique et moral des enfants connus sous le nom d'enfants abandonnés* ». Cette réflexion étatique se poursuit en consolidant le cadre législatif afin d'assurer la protection des enfants les plus jeunes et en particulier les nourrissons : « *Tout enfant âgé de moins de 2 ans, qui est placé, moyennant salaire, en nourrice, en sevrage, ou*

³⁹ Ariès, P., « *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime* », dans Capelier, F., op. cit.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Vasseur, P., *Protection de l'enfance et cohésion sociale du IV au XXème siècle, Technologie de l'action sociale*, l'Harmattan, 1999, p.149.

⁴² Capelier, F., op. cit.

en garde hors du domicile de ses parents, devient, par ce fait, l'objet d'une surveillance de l'autorité publique ayant pour but de protéger sa vie et sa santé »⁴³.

Puis, à la fin du XIX^{ème} siècle, début du XX^{ème}, le dispositif initialement pensé à l'égard des enfants abandonnés s'institutionnalise et l'évolution législative conduit en effet à la considération de la protection de l'enfant et de sa famille comme relevant de l'intérêt général. En ce sens, la loi du 24 juillet 1889⁴⁴ introduit la protection judiciaire de l'enfance maltraitée dans la perspective d'une prise en compte des droits dont l'enfant dispose que l'autorité judiciaire doit protéger. Ainsi, la loi prévoit des moyens restrictifs à l'égard des droits parentaux si les parents utilisent « *abusivement leurs prérogatives sur l'enfant. Ainsi, le juge peut désormais prononcer une déchéance des droits parentaux* »⁴⁵. Dans cette même dynamique, il est important d'identifier le contexte de la loi de 1904 portant sur l'éducation des pupilles de l'Etat⁴⁶. En effet, texte fondateur de l'assistance à l'enfance sous la troisième République, la loi du 28 juin 1904 s'inscrit dans une réalité sociétale où l'Etat se montre préalablement dissuasif à l'égard des parents qui pourraient abandonner leur enfant et se décharger de leurs devoirs d'éducation et d'entretien sur la collectivité (décret de 1811 invoquant la rupture de lien irrévocable entre le parent et l'enfant abandonné)⁴⁷. La loi de 1904 quant à elle ménage la possibilité pour les parents de retrouver leur enfant, bien que l'administration demeure seule juge d'un retour de l'enfant auprès de son parent et ces

⁴³ Article 1 de la loi Roussel du 23 décembre 1874 relative à la protection des enfants du premier âge et en particulier, des nourrissons., *Bulletin des lois*, 1874, n°239, p.948, dans Capelier, F., op. cit.

⁴⁴ Cette loi marque un tournant dans la prise en compte par le législateur de la notion de mauvais traitement, et la condamnation de l'adulte auteur de ce fait : « *cette violence peu dénoncée, acceptée, devient brusquement inacceptable : intolérable (...) l'expression de mauvais traitement n'est d'ailleurs pas en soi nouvelle, mais en se portant spécifiquement sur l'enfance se distingue de celle de coup et blessure utilisée généralement dans l'univers des adultes, seul crime ou délit jusque-là sanctionné* ». Vigarello, G., chapitre 4 « L'intolérable de la maltraitance infantile. Genèse de la loi sur la protection des enfants maltraités et moralement abandonnés en France » dans Fassin, D., et Bourdelais, P., *Les constructions de l'intolérable*, Recherche, La découverte, 2005, p.230.

⁴⁵ Capelier, F., op. cit.

⁴⁶ L'article L 224-4 DU CASF nomme précisément les « 6 catégories d'admission en qualité de pupille de l'Etat » : recouvrant principalement des « *filiations inconnues* », des enfants remis à l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) en « *vue d'une adoption* », les enfants remis à l'ASE par « *le père ou mère depuis plus de 6 mois et n'ayant pas manifesté l'intention d'en assumer la charge* » et passé le délai de 6 mois « *le service de l'ASE s'emploie à connaître les intentions de l'autre parent* », les enfants « *orphelins de père et mère et pour lesquels la tutelle n'est pas organisée* », les enfants dont les parents « *ont fait l'objet d'un retrait total de l'autorité parentale* », les enfants « *recueillis par les services de l'ASE* ».

⁴⁷ Rivière, A., « De l'abandon du placement temporaire : la révolution de l'assistance à l'enfance (1870-1920), Comité d'histoire de la sécurité sociale », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2016, n°9, p.26 à 51.

restitutions sont rares⁴⁸. En cette première moitié de XX^{ème} siècle, il est intéressant d'observer que la protection de l'enfance reste accolée à la dimension répressive sur le plan familial (rupture de lien parent-enfant, déchéance des droits parentaux notamment). Par ailleurs, la loi du 28 juin 1904 ancre également cette dimension d'ordre public au nom de l'intérêt général en développant des contrôles à l'égard des services en charge des enfants concernés : *« ce contrôle s'effectue à la fois par les inspecteurs généraux des services administratifs du ministère de l'intérieur et par les inspectrices générales des services de l'enfance. L'existence de deux corps d'inspecteurs illustre l'évolution des conceptions attachées à la protection de l'enfance qui relève du ministère de l'intérieur au titre du maintien de l'ordre public, mais aussi d'une prise en charge conforme à l'intérêt de l'enfant qui nécessite des compétences spécifiques justifiant que les inspecteurs spécialisés soient sollicités »*⁴⁹. Dans cette continuité de la prise en compte de l'enfant dans son intérêt, la loi du 22 juillet 1912 institue une juridiction spécifique par la création des tribunaux pour enfants et adolescents. La protection de l'enfant se distingue par l'ordonnance du 2 février 1945, dans ce contexte d'après-guerre, où les actes de délinquance commis par des mineurs sont renvoyés à la justice spécialisée sur le plan pénal désormais. Ces évolutions se poursuivant, l'ordonnance du 28 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance en danger confère des compétences civiles au juge des enfants qui demeure, encore à ce jour, seul en France à disposer d'une double compétence civile et pénale. Le décret du 7 janvier 1959 réaffirme la compétence des services administratifs dans la mise en œuvre d'une protection sociale de l'enfance en danger⁵⁰.

A compter du milieu des années 1970, de nombreuses réformes conduisent à une profonde transformation des politiques territoriales⁵¹ de protection de l'enfance. Les lois relatives à la décentralisation au début des années 1980 marquent la première évolution majeure de l'action sociale.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Capelier, F., op. cit.

⁵⁰ Décret du n°59-100 du 7 janvier 1959 relatif à la protection sociale de l'enfance en danger. JO du 8 janvier 1959.

⁵¹ « *Les politiques locales ou territoriales recouvrent l'ensemble des politiques publiques produites par les autorités infra-étatiques, c'est-à-dire aussi bien les régions, les villes, les départements que d'autres entités administratives locales. Souvent sous-estimés, ces politiques publiques sont en réalité centrales dans le fonctionnement des sociétés contemporaines. Ainsi, en France, 75% de l'investissement public est réalisé dans le cadre de politiques publiques locales* ». Pasquier, R., « Politiques locales » dans Boussaguet, L., et Al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, « Références », 2019, p.484 à 488.

1.1 L'organisation décentralisée de la protection de l'enfance et son mode de gouvernance

A cette période, l'autonomie croissante des collectivités territoriales augurent de nouvelles relations avec l'Etat actées par les lois Defferre de 1982 et 1983 relatives à l'acte I de la décentralisation. En effet, ces évolutions législatives rendent le département responsable en matière de protection sociale. L'acte II, mis en œuvre par la loi du 13 août 2004 confère au président du conseil départemental le rôle de « chef de file » de l'action sociale. Puis, dans la poursuite de l'évolution de l'acte II, la loi du 5 mars 2007 attribue la responsabilité de la protection de l'enfance au chef de file de la protection sociale. Enfin, la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale Républicaine) entrée en vigueur le 7 août 2015 conduit le département à être garant « des solidarités territoriales et humaines ». Ainsi, durant plus de 30 ans, le rôle et les responsabilités du conseil départemental et de son président n'ont cessés de se développer. Pour autant, si plusieurs textes de loi viennent légiférer les compétences et responsabilités du président du conseil départemental, il n'en demeure pas moins que la politique de protection de l'enfance est mise en œuvre par de nombreux acteurs. Ainsi, la prise en charge de l'enfant dans sa globalité renvoie nécessairement à la notion de compétences partagées entre les différents acteurs qui concourent à sa protection. En effet, à la compétence partagée relative au cadre d'intervention vient s'ajouter l'ambiguïté des lois de décentralisation à l'égard du conseil départemental. Effectivement, si le législateur réaffirme les prérogatives des collectivités territoriales au début du XXIème siècle, les lois en vigueur n'attribuent pas de compétence exclusive au département pour autant. L'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) souligne que le partage des compétences dans l'action sociale : « *donne lieu le plus souvent à des jugements négatifs portant sur la complexité et l'illisibilité induites par cet « enchevêtrement » des compétences* »⁵². Le conseil départemental mène en effet ses actions en étroite corrélation avec les autres collectivités publiques comme l'Etat, la région et les communes. Cependant, l'organisation législative à l'égard du département provient de : « *l'histoire de ce dispositif (...) comme le souligne Long, M., et Rihal, H., « la vocation sociale du département résulte (...) très largement d'une construction juridique et d'un a priori posé par l'Etat que cet échelon serait le mieux à même de gérer cette compétence. Le département se présente très tôt comme un acteur central de la protection de l'enfance. Lors de la décentralisation de*

⁵² IGAS, « Les politiques sociales décentralisées, Rapport annuel 2007-2008 », 2008, p.23.

l'aide et de l'action sociales, il parait donc opportun de retenir la compétence de cet échelon territorial et d'accroître ses compétences »⁵³.

Observant particulièrement la complexité et les enjeux inhérents aux compétences partagées dans mon quotidien professionnel, j'ai interrogé ces constats de terrain auprès de la CNAPE⁵⁴ en abordant les interactions et leur nature repérées entre les différents acteurs de la protection de l'enfance à l'échelle nationale :

« Il y a effectivement un enchevêtrement des compétences, mais il y a surtout une vraie logique concurrentielle sur le terrain due aux appels à projet...euh...tout se monnaie, dans le copinage pour le choix de telle ou telle association. Et pour le reste, le département est chef d'orchestre, c'est lui qui crée la musique ce qui n'est pas pareil que chef de file de la protection de l'enfance où il prescrit, finance et évalue...et...donc ça, ça ne va pas. Dans les faits, la loi de 2007 parle de chef de file de la protection sociale, ce qui est différent de la protection de l'enfance. Mais de notre place on observe de fortes tensions avec la justice. Pour la PJJ, après 2007, elle se recentre sur le pénal. Après 2009, une circulaire, bon alors ce n'est qu'une circulaire on est bien d'accord, mais la circulaire⁵⁵ tombe et la PJJ se présente comme acteur principal de la protection de l'enfance...et ça, c'est vraiment flagrant avec la loi de 2016. Les juges des enfants et la PJJ se disent au même niveau que le département...c'est vraiment très présent au niveau national. La justice veut reprendre sa place qu'elle avait perdu depuis la déjudiciarisation. La PJJ a souffert⁵⁶, les budgets baissent et elle cherche sa survie ».

⁵³ Capelier, F., op. cit.

⁵⁴ Entretien téléphonique semi-directif auprès d'une professionnelle de la CNAPE, présente au ministère des solidarités et de la santé durant l'élaboration de la loi du 5 mars 2007.

⁵⁵ Circulaire d'orientation en date du 6 mai 2010 relative au rôle de l'institution judiciaire dans la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance. « Bulletin officiel du ministère de la justice et des libertés », juin 2010.

⁵⁶ Afin de contextualiser ce propos, il est important de revenir brièvement sur l'histoire des services de justice des mineurs sur le territoire national. En ce sens, F. Capelier précise qu'initialement la PJJ avait un rôle « moteur » dans l'habilitation et le financement des services et établissements chargés de la protection de l'enfance. La décentralisation, par les compétences transférées au président du conseil départemental, conduit au désengagement progressif de l'Etat à l'égard de la PJJ en termes de prérogatives mais également de financement au titre de l'assistance éducative.

Ces éléments font échos à mes observations concernant le décalage entre la volonté décentralisée de se rapprocher des besoins et réalités des populations initialement, et l'enjeu d'une « confrontation » sur le terrain des autorités judiciaire et administrative auquel s'ajoute l'enchevêtrement de compétences. Les cadres d'intervention paraissent étroitement liés à la dimension financière portée par le président du conseil départemental, et l'autorité judiciaire reste souveraine du chef de file de la protection sociale concernant les moyens alloués à la mise en œuvre de ses décisions. Elle demeure également subsidiaire à l'autorité administrative. Le discours porté par la CNAPE à l'égard des « *fortes tensions avec la justice* » en est le reflet. En ce sens, le territoire dans lequel j'interviens propose un dispositif spécifique qui illustre parfaitement ces enjeux. Sous la dénomination de « alternative au placement », le juge des enfants peut décider d'une mesure d'AEMO renforcée en saisissant « la commission alternative au placement » présidée par l'inspecteur enfance. Ce dispositif tripartite, cosigné par le tribunal pour enfants, la direction enfance famille et l'association qui m'emploie, vise alors à mettre en place des étayages comme des accueils en crèche, des déjeuners à la cantine, des interventions de Technicienne d'Intervention Sociale et Familiale (TISF) entre autres, venant garantir un soutien à la parentalité nécessaire pour assurer le maintien de l'enfant au domicile familial. Afin de ne pas créer de difficulté supplémentaire aux parents, le département finance les étayages proposés. Le magistrat précise parfois ses attentes dans le jugement en assistance éducative, auquel cas le travailleur social porte le projet éducatif et les étayages spécifiques lors de la commission qui accorde ou non le financement pour une durée de 6 mois, date à laquelle la situation est réexaminée dans la même instance. Ce dispositif a pour ambitions, par la mise en place d'actions concrètes, de permettre aux parents de saisir le sens des étayages, avant de les poursuivre dans le droit commun au regard des bénéfices mesurés auprès de leur enfant. Toutefois, si la saisine du dispositif appartient à l'autorité judiciaire, l'autorité administrative à toute latitude pour financer ou non les étayages sollicités, sous le regard du service éducatif parfois démunis dans la mise en œuvre du projet pour l'enfant prévu par la loi du 5 mars 2007. Cette configuration illustre parfaitement la « confrontation » d'autorités compétentes, venant augurer un partage complexe de pouvoir dans son mode de gouvernance⁵⁷.

⁵⁷ « La notion de gouvernance peut être définie comme un processus d'agrégation, de coordination et de directions d'acteurs, de groupes sociaux et d'organisations, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement », Le Galès, P., « Gouvernance » dans Boussaguet, L., et al., *Dictionnaires des politiques publiques*, Presses de Science Po, « Références », 2019, p.298.

Le juge des enfants auprès duquel j'ai mené mon enquête de terrain définit le sens qu'il attribue au dispositif de l'alternative au placement, renvoyant à la complexité d'exercer son autorité :

Madame E., juge des enfants, est diplômée de l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) depuis 2006, après avoir obtenu un Diplôme d'Etudes Approfondies en criminologie (DEA). Elle est âgée d'une quarantaine d'années et exerce en juridiction pour mineurs depuis 14 ans. Elle occupe sa fonction depuis 2015 dans le département étudié : *« Moi je sais des fois qu'il faut qu'il (l'enfant) aille à la cantine ou qu'il y ait des travailleuses familiales et du centre de loisirs, sauf que la famille elle a pas un radis et du coup...mais il n'y a pas nécessairement la connotation de placement derrière, et c'est là où nous on est un peu en décalage au niveau de la commission parce que des fois c'est un portefeuille qu'on vient chercher, parce qu'on sait que sans ça par contre il y a un vrai risque de placement et que ça va devenir ingérable mais qu'on est pas du tout dans ce travail là, et qu'on veut tout faire pour l'éviter, et que c'est pas non plus une étape intermédiaire. Mais dans les faits ce n'est pas nous qui tenons les cordons de la bourse, donc on ordonne mais on ne maîtrise pas la mise en œuvre de notre décision ».*

Concernant le regard de l'inspectrice enfance, elle verbalise un décalage entre le dispositif de l'alternative au placement initialement pensé et l'usage qu'il en est fait par les magistrats dans leur ordonnance, et les services éducatifs dans leurs préconisations. En d'autres termes, elle met en avant l'impossibilité pour le département de financer des étayages durant des années, alors que le dispositif prévoit une prise de conscience des parents à court terme, afin d'engager une poursuite dans le droit commun accompagnée par le travailleur social. Cependant, il semblerait que le magistrat et l'inspecteur soient tributaires de leurs décisions mutuelles, pendant que l'éducateur est en charge de la mise en œuvre de la décision retenue tout en apportant aide et conseil à l'égard des étayages proposés. Chacun des acteurs porte le souci de l'évolution de la situation de l'enfant, au regard de ses missions, mais aussi de ses moyens pour agir. Le dispositif de l'alternative au placement illustre parfaitement les effets d'une organisation où les compétences reconnues à différents acteurs colorent les pratiques professionnelles de chacun.

Cette analyse offre une compréhension structurelle de la protection de l'enfance où l'organisation décentralisée et son mode de gouvernance complexifient sa mise en œuvre. Toutefois, le fonctionnement national résonne nécessairement autrement d'un territoire à l'autre où les besoins, les ressources, et les moyens diffèrent.

1.2 D'une politique étatique à l'émergence d'inégalités territoriales

L'analyse de l'organisation décentralisée porte à la compréhension d'un enchevêtrement des compétences de chacun produisant, in fine, une déperdition dans l'articulation des politiques menées au niveau national et départemental. En effet, en 2004, la Défenseure des enfants souligne : « *qu'au-delà des apports incontestables de la décentralisation qui permet la mise en œuvre d'une politique dynamique de proximité ; il faut regretter l'absence « de politique unifiée de l'enfance au niveau national. L'Etat n'a plus les moyens d'exprimer et de faire appliquer les options qu'il définit dans ce domaine »*⁵⁸. La CNAPE porte également cette analyse en termes de pilotage et de gouvernance. Dans un compte rendu d'une mission d'information à l'assemblée nationale, elle verbalise clairement la manière dont les départements situent leurs actions dans « la bonne distance » du public accompagné tout en interrogeant l'articulation entre l'Etat et les territoires. En effet, la directrice générale de la CNAPE indique que : « (...) *Ce qui se passe au niveau national est essentiel. Cela définit le cadre juridique et les politiques publiques, pas de problème, mais la question est de savoir quelle est la déclinaison au niveau des territoires ?* ».⁵⁹ L'absence d'unification politique nationale conjuguée à l'enjeu majeur de la déclinaison sur le plan territorial semble augurer le point d'achoppement de la politique publique de protection de l'enfance.

Effectivement, si la mise en œuvre des orientations et décisions de l'Etat n'est pas accompagnée par une guidance auprès des territoires, l'appropriation prend nécessairement une place importante dans les collectivités locales au regard de leurs ressources, leurs besoins mais également leurs moyens, au sein même d'un territoire. En effet, j'observe régulièrement dans le département où j'exerce des dispositifs proposés, et donc financés par le conseil départemental, auprès d'une certaine catégorie de la population accompagnée par les services de protection de l'enfance. En ce sens, les dispositifs « gestion des conflits de

⁵⁸ Brisset, C., « Rapport annuel du Défenseur des enfants », *La documentation française*, 2004, p.7.

⁵⁹ Compte rendu parlementaire, « Mission d'information de la conférence des présidents sur l'aide sociale à l'enfance », 2019, n°30, p.16.

couple » proposé dans le cadre des mesures d'AED renforcées seulement, ou encore « l'accompagnement à la scolarité » suggéré aux accompagnements administratifs et judiciaires ne concernent pourtant que le sud du département. Effectivement, les familles résidentes de ce territoire urbain bénéficient de moyens de mobilité nécessaires à ces étayages puisqu'ils sont proposés uniquement dans les locaux de l'association desservis par les transports urbains. Ainsi, l'obligation de mettre en place des modalités d'intervention diversifiées pensées au niveau national, comme le prévoit la loi du 5 mars 2007, crée, dans sa déclinaison, des décalages au sein même d'un territoire. Si nous observons des disparités à l'égard d'un même département, nous ne pouvons que prévoir les inégalités croissantes à l'échelle de l'ensemble de la Nation. Pour autant, il semblerait que le fonctionnement territorial soit tout de même force de proposition, disposant également de ressources locales. Cependant, l'ambition de conduire une politique de proximité par une organisation décentralisée semble produire un certain nombre d'écueil malgré l'intention première de situer l'aide et l'action sociales au plus près des bénéficiaires.

1.3 Les limites du système de l'Etat en protection de l'enfance

L'étude de l'organisation décentralisée permet d'identifier l'approche sectorielle de notre fonctionnement étatique dans la mesure où des compétences sont transférées au conseil départemental qui met en œuvre de manière autonome ses propres services et modalités d'exécution du cadre légal. Sous l'influence des besoins et spécificités différentes d'un territoire à l'autre, les départements ne sont pas dotés des mêmes moyens, ce qui produit inévitablement une mise en œuvre complexe des orientations des pouvoirs publics. Ainsi, une première limite structurelle apparaît dès lors que les responsabilités, malgré des disparités territoriales, demeurent nationalement posées par le pouvoir législatif qui s'impose à tous. Pour autant, si la spécificité des territoires n'est pas prise en compte, et si la compensation financière nationale pourtant prévue par la loi du 5 mars 2007 n'est pas effective, les inégalités ne peuvent que perdurer : « *La décentralisation est considérée comme l'une des dimensions d'un mouvement plus large de territorialisation de l'action publique, lié à une « prise de conscience des limites d'une approche verticale des problèmes sociaux » (Muller, 2004), autrement dit aux apories de l'approche sectorisée des problèmes sociaux. La limite de cette approche sectorielle serait de ne pas prendre en compte la*

transversalité des problèmes et la nécessaire articulation entre les secteurs, tout en étant souvent aveugle aux spécificités de chaque localité »⁶⁰.

Dans cette approche, la multiplicité de services augure parallèlement une déperdition de l'information et entraîne une forme de lenteur dans le traitement des dossiers en assistance éducative. La coordination des services entre eux, pris dans leurs propres réalités respectives, accroît la temporalité de mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance. En effet, durant les entretiens réalisés auprès des deux magistrats dans le département étudié, chacun s'accorde à dire que le décalage entre les éléments à l'origine du signalement⁶¹ et l'audience d'instauration de mesure témoignent de « la lourdeur de l'administration française ». Le juge des enfants nouvellement installé dans ses fonctions indique, après 7 mois d'exercice au tribunal pour enfants, que de nombreuses situations sont marquées par une durée de plus de 9 mois entre le signalement et la première audience, conduisant à une évolution certaine de la situation dont les éléments joints au signalement ne s'avèrent plus ajustés à la situation actuelle. Aussi, le magistrat précise qu'il ordonne régulièrement des mesures d'investigation⁶² afin de réactualiser la situation familiale, créant, pour les parents ainsi que les enfants, une lourdeur éducative qui se superpose à celle administrative au démarrage de l'intervention judiciaire. Cette réalité décrite par les magistrats fait apparaître les limites organisationnelles, malgré les cadres législatifs des lois du 5 mars 2007, et particulièrement celle du 14 mars 2016 qui visent à raccourcir les procédures afin de garantir une meilleure réactivité en termes de prévention et protection de l'enfance en danger ou en risque de l'être.

P. Hassenteufel analyse la mise en œuvre des politiques publiques au sens d'une capacité à produire de la coopération et permet d'en mesurer les limites : « *la multiplicité des participants et des logiques d'acteurs (perspectives) se combinent pour transformer le programme en course d'obstacles. Lorsqu'un programme dépend d'autant d'acteurs, les*

⁶⁰ Douillet, A-C., *Trois regards sur les politiques publiques vues du local*, Presses de Science Po, « Académique », 2015, p.335.

⁶¹ Depuis la loi du 5 mars 2007, le signalement se distingue de l'information préoccupante. En effet, si cette dernière consiste à réunir les premiers éléments préoccupants transmis au président du conseil départemental, le signalement est désormais dédié à l'autorité judiciaire et signifie qu'au regard des éléments de danger encouru pour l'enfant, sa situation est directement signalée au Parquet qui saisit, ou non, le juge des enfants compte tenu des éléments dont il dispose.

⁶² La circulaire d'orientation de La Mesure Judiciaire d'Investigation Educative (MJIE) du 31 décembre 2010, précise les nouvelles modalités d'intervention, faisant suite à l'Investigation et Orientations Educatives (IOE) que le juge des enfants peut ordonner sur les plans civil et pénal. Cette mesure s'exerce dans une approche éducative et psychologique voire psychiatrique, Bulletin Officiel du Ministère de la Justice, mars 2015.

possibilités de désaccords et de retards sont très nombreuses (...) ce sont aussi les différences dans la hiérarchie des priorités et dans leurs allocations temporelles à un programme donné qui entraînent une mise en œuvre limitée »⁶³.

Parallèlement, la dimension financière occupe une place centrale à l'égard des limites du fonctionnement actuel qui ne manque pas d'impacter les pratiques professionnelles des acteurs qui concourent à la protection de l'enfance. En effet, lors de l'échange mené auprès de la CNAPE, la professionnelle précise que :

« Dans la loi de 2007, il était question d'un « fond de compensation »⁶⁴ pour financer les actions innovantes par l'Etat. La CNAF (Caisse Nationale des Allocations Familiales) a versé 30 millions d'euros et l'Etat devait mettre 50 millions qui n'ont jamais été mis. Comme il n'y a pas eu de compensation de l'Etat, les départements se sont retrouvés le bec dans l'eau donc ils ont fait des choix...parfois incompréhensibles pour l'ASE, les associations...mais je ne leur jette pas la pierre. Je n'aimerais pas travailler sur un département actuellement ».

L'aide publique ne se mettant pas en place, la course au financement semble s'engager massivement dans le champ de l'action sociale ces dernières années, certainement dans un contexte où la recherche de solutions est au premier plan afin de pallier l'absence du fond de compensation. En ce sens, E. Breton analyse la manière dont l'appel à projet produit une accélération, une urgence, dans la finalisation des candidatures ainsi qu'un contexte professionnel inconfortable : *« ils (les appels à projet) suscitent l'incertitude, ils font l'objet d'investissements multiples, de suranticipations de la part des candidats et ils façonnent leurs manières de travailler »⁶⁵*. Si l'appel à projet produit inévitablement des financements du secteur associatif, si l'organisation décentralisée marque l'évolution des pratiques vers une proximité des populations accompagnées en protection de l'enfance, il n'en demeure

⁶³ Bergeron, H., et Hassenteufel, P., « Une contribution de la sociologie de l'action publique à l'évaluation de processus », Le cas des « politiques d'organisation », *Réseau Canopé, Idées économiques et sociales*, 2018, n°193, p.45.

⁶⁴ « Fond national de financement » prévu par l'article 27 de la loi du 5 mars 2007.

⁶⁵ Breton, E., « Répondre à l'appel (à projets) », Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, 2014, n°105, p.215.

pas moins que le système actuel français génère, par son organisation sectorielle, un cloisonnement des pratiques nuisible à la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance, dont les inégalités territoriales peinent à s'infléchir.

Définissant l'organisation comme étant « un instrument » en politique publique, P.Hassenteufel met en garde à l'égard de l'efficacité de cet instrument concernant la résolution du « problème public ». Ainsi, quels instruments sont spécifiquement attribués au milieu ouvert et quel(s) effet(s) produisent-ils dans les pratiques professionnelles des acteurs enquêtés ?

2 LES INSTRUMENTS EN MILIEU OUVERT DETERMINANT L'ACTION DES ACTEURS DE TERRAIN

Par définition l'instrument en politique publique recouvre la notion de mise en œuvre de l'action venant répondre au problème public identifié. En effet, il s'agit d'un : « *dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* »⁶⁶. Afin de comprendre la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance, il convient d'identifier les instruments dont disposent les professionnels qui retiennent spécifiquement notre attention.

2.1 Les observatoires nationaux et départementaux de la protection de l'enfance :

Il est important d'identifier que les écueils du fonctionnement étatique que nous venons de repérer ne sont pas inconnus des pouvoirs publics. En effet, un certain nombre de rapports⁶⁷ interrogent, depuis plus de 40 ans, les fondements de nos services nationaux d'aide sociale. Conscient des nécessaires évolutions à promouvoir dans le champ de la protection de l'enfance, le gouvernement a instauré l'instrument d'observatoire à l'échelle nationale puis départementale (Observatoire National de Protection de l'Enfance - ONPE - en 2004 et Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance en 2007 - ODPE). Outre la lisibilité chiffrée des mineurs accompagnés au titre des articles 375 et suivants du code civil

⁶⁶ Halpern C., Lascourmes, P., Le Galès, P., *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit.

⁶⁷ Les rapports Dupont-Fauville (1973), Bianco-Lamy (1980), ainsi que Brisset (2004) interrogent l'organisation de l'aide et l'action sociales en faveur de l'enfant ainsi que le respect de ses droits.

et de l'ordonnance du 2 février 1945, les observatoires ont pour missions principales d'impulser, d'ajuster et d'évaluer l'aide et l'action sociales. Bien qu'instauré par la loi du 5 mars 2007, et réaffirmé par la loi du 14 mars 2016, certains départements du territoire national ne disposent toujours pas d'ODPE à ce jour aux dires de la CNAPE. Véritable outil stratégique dans la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance, l'ODPE permet une lecture des réalités territoriales, relayée en second temps par l'ONPE auprès du ministère des solidarités et de la santé. Pour autant, ma réalité professionnelle m'offre un regard interrogatif concernant la distance que je mesure entre l'ODPE et les équipes de milieu ouvert du secteur associatif, reflétant l'une des conséquences directes de l'organisation sectorielle que nous avons identifiée. En effet, de ma place de travailleur social, je n'ai pas eu l'occasion, dans l'association qui m'emploie depuis plus de dix ans, d'expérimenter les missions et compétences de l'ODPE dans ma pratique de terrain. En ce sens, j'ai vérifié en janvier 2020 qu'une journée d'étude n'était ouverte qu'aux agents du département, de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) ainsi qu'aux directeurs exclusivement du secteur associatif. Dans le cadre de mes travaux de recherche, j'ai pu participer à cette instance où il était abordé, notamment, les perspectives d'intervention sociale dans le département, à l'aube de l'échéance du schéma départemental en 2021. Au regard des données chiffrées, j'ai fait le constat d'une proportion de mesures judiciaires plus importante dans le sud du département qui concentre le territoire urbain. Parmi les 2416 informations préoccupantes reçues au 31 décembre 2019, 62% ont fait l'objet d'une évaluation sociale. A l'issue du traitement des informations préoccupantes par la CRIP, 60,2% ont conduit à un classement administratif⁶⁸, 16,4% ont fait l'objet de mesures administratives, et 23,5% ont été transmises à l'autorité judiciaire. Si les mesures administratives connaissent une augmentation de 6,7% au cours de cette même période, l'autorité judiciaire demeure prédominante puisque 2042 mesures judiciaires (AEMO, MJIE, placement...) sont enregistrées par l'ODPE, au regard de 1096 accompagnements (AED, accueil provisoire...) dans le cadre administratif.

Ces éléments mettent en lumière la difficulté d'inscrire la subsidiarité de l'autorité judiciaire posée par la loi du 5 mars 2007. Cependant, mon territoire spécifique d'intervention en territoire rural est marqué par la proportion la plus importante d'accompagnements

⁶⁸ Le classement administratif est consécutif à l'absence d'élément de danger ou de risque de danger, ou à l'exercice d'une mesure éducative en cours.

administratifs dans le département, laissant supposer, à tort par les équipes de milieu ouvert de cette zone géographique, que le principe de subsidiarité s'installe dans le département. Ainsi, le décalage entre les connaissances du contexte d'intervention entre l'observatoire départemental et les équipes éducatives implique nécessairement des visions et approches divergentes à l'égard de la politique de protection de l'enfance menée dans le territoire.

Parallèlement, l'organisation locale pensée et projetée dans le schéma départemental s'avère peu investie par les travailleurs sociaux inscrivant une autre forme de décalage. Mes échanges avec les magistrats n'ont pas conduit à davantage de référence à l'égard de cet instrument pourtant construit en première intention afin de définir concrètement les axes et les projets déclinés dans l'action sociale territoriale.

2.2 Le schéma départemental du territoire étudié

Entré en vigueur par la loi du 6 janvier 1986, le schéma départemental précise les objectifs de développement de la politique publique au regard des besoins identifiés et des moyens dont dispose le département. Le partenariat institutionnel fait partie intégrante du document. Elaboré en étroite corrélation avec l'instrument de l'ODPE, le schéma départemental se définit pour une durée de 5 ans. Dans le département étudié, le schéma départemental couvrant la période 2017-2021 met principalement en évidence la volonté d'impulser des temps de travail entre les travailleurs sociaux de l'ASE et des établissements. Il clarifie les dispositifs spécifiques du territoire en matière de prévention et de protection de l'enfance. Puis, il précise quantitativement la proportion de mineurs et de leurs familles accompagnés dans le département, avant d'ajouter le montant de la dépense publique alloué aux dispositifs mentionnés. Rédigé dans une volonté d'accessibilité, le schéma départemental, à l'instar de l'ODPE, demeure pourtant un instrument peu mobilisé dans la pratique de terrain des équipes éducatives de milieu ouvert. En effet, si les dirigeants de mon association ne peuvent ignorer le sens et les apports de ces instruments de mise en œuvre des missions qui nous sont confiées, nos réunions institutionnelles, centrales dans l'élaboration de l'action menée, ne produisent pas d'écho à l'égard des éléments portés par le schéma départemental et l'ODPE de notre territoire d'intervention. Il en est de même auprès du conseil départemental, financeur des services associatifs habilités, dont le schéma départemental fait référence aux agents de la fonction publique des services de l'ASE et des établissements dans la mise en œuvre d'une action transversale. Effectivement, figurant dans le schéma départemental, ce temps de travail constitué afin de partager les pratiques interprofessionnelles exclu

cependant les acteurs des associations. Pour autant, l'entretien mené auprès de la référente protection de l'enfance de l'ODPE du département met en évidence cette volonté de mobiliser les ressources locales, dans une nécessaire implication de tous les acteurs de terrain en ce sens :

Madame S, âgée d'une quarantaine d'années, 2 ans d'ancienneté : « *Le schéma départemental s'est créé dans cette perspective du comment ? Comment impulser le changement... en aidant à..? Comment développer du lien social avec les familles de notre département ? Je pense qu'il y a plein de choses à inventer. Le travail social est en mutation et va repartir sur ses fondamentaux, c'est-à-dire sur la question de l'engagement. (...) Pour qu'une politique soit positive, il faut qu'elle s'applique par tous les acteurs locaux* ».

Comme le souligne l'ODPE, l'implication de l'ensemble des acteurs est essentielle et revêt un impact à l'échelle nationale également. En effet, l'ONPE, qui s'inspire des éléments de lecture et de compréhension territoriales des ODPE, porte auprès du gouvernement les éléments dont il dispose. Ainsi, la volonté « d'impulser le changement » pour reprendre les termes de l'ODPE, tient à la mobilisation de l'ensemble des acteurs de terrain sur le plan départemental et national. : « *en l'absence de visibilité suffisamment précise au niveau national sur l'activité menée par les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance et son évolution probable, la construction d'une politique publique cohérente tout comme la maîtrise de l'offre sociale et médico-sociale et son adaptation aux besoins exprimés par la population s'avère problématiques voire impossible* »⁶⁹.

Au regard de ces éléments de réalité, il paraît incontournable d'identifier les instruments dont disposent les acteurs dans la mise en œuvre de leurs actions de terrain. En effet, cette

⁶⁹ Capelier, F., op. cit. Toutefois, il est à noter que le décret n°2008-1422 du 19 décembre 2008 souhaite organiser la transmission d'informations sous forme anonyme aux ODPE et à l'ONPE. L'association nationale des assistants de service social dénonce une « *dérive* » et des attentes « *dangereuses au regard des libertés publiques* » des familles bénéficiaires d'accompagnement en prévention et protection de l'enfance. Derville, G., op. cit. Face aux réticences des professionnels, ce 1^{er} décret est annulé puis remplacé en 2011 par un nouveau texte de loi maintenant la transmission des informations selon des modalités définies par l'article L 226-3-1 du CASF.

lecture est nécessaire à la compréhension ajustée au contexte d'intervention dans lequel s'inscrivent les pratiques des professionnels.

2.3 De l'information préoccupante au rapport éducatif de fin de mesure

L'accompagnement éducatif en milieu ouvert est défini par une politique publique normée, encadrant ainsi les pratiques professionnelles des acteurs qui la compose. Afin de disposer d'une représentation concrète des instruments du magistrat, de l'inspecteur enfance et du travailleur social, nous allons repérer les étapes et outils à la disposition des professionnels à compter d'une information préoccupante jusqu'au terme d'un accompagnement éducatif.

Comme nous l'avons identifié, l'information préoccupante s'applique aux éléments transmis à la CRIP. Seule la situation de « danger grave et immédiat » conduit au signalement par une transmission au Parquet directement qui fait le choix de saisir ou non le juge des enfants, au regard des éléments dont il dispose. En raison du contexte sanitaire national au printemps 2020, les données de l'ODPE nous font défaut afin de situer la proportion de signalement enregistré dans le territoire étudié. Cependant, les échanges auprès de l'inspecteur enfance et du juge des enfants mettent en évidence une proportion de signalements bien inférieure en perspective des 2416 informations préoccupantes reçues au 31 décembre 2019. Au signalement, s'ajoute également la saisine du magistrat selon une requête d'un parent adressant sa demande par courrier au tribunal pour enfants. Selon le juge des enfants, Madame E, son cabinet est destinataire d'une à trois requêtes parentales par trimestre venant témoigner d'une infime proportion. Ainsi, le nombre d'informations préoccupantes reflète le principe de subsidiarité appliqué à l'autorité judiciaire. A compter de la réception de l'information préoccupante, l'inspectrice enfance, Madame N, fait le choix ou non de transmettre les éléments au Parquet directement. Elle indique qu'à la lecture d'une information préoccupante, elle propose majoritairement une évaluation sociale afin d'investiguer administrativement la situation préoccupante. Selon les données enregistrées par l'ODPE et diffusées lors de la journée d'étude à laquelle j'ai participé en janvier 2020, 16,4% des informations préoccupantes donnent lieu à un accompagnement administratif quand 23% sont suivies d'une transmission des éléments à l'autorité judiciaire.

Les éléments nommés par Madame N témoignent de sa réalité puisqu'elle intervient dans le territoire géographique du département qui enregistre le plus de contractualisation de l'intervention sociale. Nommant la nature démographique, Madame N associe également la

représentation quantitative du cadre administratif dans son territoire à l'égard d'une « *culture professionnelle* » qu'elle partage avec le réseau partenarial de proximité. A l'instar de l'inspectrice, le magistrat dispose de mesure d'investigation (MJIE) lui permettant d'approfondir les éléments de la situation et d'évaluer l'opportunité d'une mesure éducative. Le juge des enfants peut également ordonner des expertises psychologiques ou psychiatres à l'égard d'un ou plusieurs membre(s) de la famille, toujours inscrit dans la finalité d'appréhender plus finement la mesure éducative la plus adaptée aux besoins de l'enfant.

Le département a développé une mesure d'investigation administrative (Mesure d'Observation et de Soutien – MOS) mise en œuvre par une association. Chacun des prescripteurs peut proposer ou ordonner des dispositifs renforcés dans le cadre des mesures d'AED et d'AEMO (alternative au placement, gestion des conflits de couple, groupes : ados, mère-enfants, entre autres). Lorsqu'une mesure éducative est à échéance, le travailleur social rédige un rapport de fin d'accompagnement au terme de l'intervention éducative. Au regard des outils dont dispose le département, le travailleur social porte les préconisations du service dans le rapport de fin de mesure.

Ainsi, ces éléments nous permettent d'identifier les différents instruments qui répondent au cadre législatif en matière de diversité de prise en charge et de subsidiarité de l'autorité judiciaire. Pour autant, les données quantitatives laissent percevoir la prédominance du cadre judiciaire, malgré les nombreux instruments mobilisés dans le cadre administratif. Il paraît donc nécessaire d'accorder une analyse aux fondements des pratiques professionnelles dans le territoire étudié.

L'étude de l'organisation étatique de la politique de protection de l'enfance met en lumière l'évolution sociétale en termes de prise de conscience des besoins fondamentaux de l'enfant que la Nation s'engage à garantir.

Pour autant, si les lois de décentralisation ont eu pour ambition d'engager une politique publique de proximité, tant dans sa mise en œuvre que dans son ajustement aux besoins identifiés de la population, il est important de retenir que le désengagement progressif de l'Etat a eu pour effets principaux d'induire un mode de gouvernance complexe dont la place du conseil départemental apparaît à la fois autonome et tributaire du gouvernement. Autonome dans la mise en œuvre et l'organisation des services territoriaux, au regard des besoins du territoire mais également des moyens dont il dispose pour mettre en œuvre les orientations législatives. Mais également tributaire de l'Etat en termes d'orientations de la politique publique et des textes de lois légiférant la protection de l'enfance, demeurant les attributs de l'autorité centrale.

Par déclinaison, l'organisation sectorielle des services décentralisés augurent des moyens d'action dont la mutualisation des savoirs peine à se mettre en place et produit inévitablement des représentations sociales des acteurs entre eux décalées de la réalité professionnelle de chacun. Aussi, il demeure incontournable de porter notre attention à l'égard des fondements qui guident les pratiques professionnelles des acteurs enquêtés.

Deuxième chapitre : les fondements qui régissent l'action des professionnels

1 HERITAGE SOCIOHISTORIQUE DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES DANS LE DEPARTEMENT ETUDIE

La volonté qui a guidé ma sollicitation à l'égard de Madame N a permis d'apporter une lecture de nos pratiques professionnelles à la lumière d'une approche culturaliste, mais également au regard des situations familiales que nous rencontrons dans notre territoire d'intervention. Ces éléments abordés avec le magistrat également ne permettent pas d'identifier l'héritage territorial construit dans le temps puisqu'il a pris ses fonctions en 2015 ; ne lui permettant pas, dans son discours, d'apprécier finement la réalité du département étudié. Pour autant, les éléments mis en lumière par les autres professionnels enquêtés entreront en étroite corrélation avec la lecture du juge des enfants. Effectivement, afin d'identifier l'approche sociohistorique des pratiques professionnelles du département, j'ai interrogé les points de vue de l'inspectrice, Madame N, de la responsable territoriale d'action sociale, Madame C, puis de l'assistante de service social, Madame J, appartenant à la même génération. Préalablement à sa fonction d'inspectrice, Madame N a connu un parcours conséquent dans le champ de l'éducation populaire. Durant la présentation de son parcours, elle précise avoir « *toujours bercé dans un environnement très associatif, très politisé. J'étais animatrice quand j'étais étudiante. J'ai travaillé sur les quartiers chauds de la ville de S (dans le sud du département, en territoire urbain)* ». Depuis sa prise de poste, Madame N intervient en zone rurale et péri-urbaine. Elle précise que ce territoire géographique porte des spécificités à la fois liées aux familles et aux professionnels :

« Madame N, inspectrice enfance, 56 ans, titulaire d'une maîtrise en droit privé et d'un DEA en criminologie, 15 ans d'ancienneté : *Il y a 4 territoires sur le département avec 6 inspectrices. Sur notre territoire je suis seule...et, euh, on est un gros territoire de contractualisation...que ce soit des AED internes (exercées par les services du département) ou externes (mises en œuvre par le secteur associatif). Et, sur l'accueil provisoire c'est à peu près identique et sur les MOS aussi.*

Moi : *Et quelles sont les raisons de cette proportion plus importante de contractualisation dans notre territoire que sur le reste du département ?*

Madame N : *Je pense qu'il y a plusieurs paramètres. Je me rappelle quand je suis arrivée en 2005, justement on a vite pris en compte l'état d'esprit, les axes principaux de la loi de 2007. Et assez rapidement moi j'avais mis en place, pas toute seule hein...avec Madame C justement, qui à son poste d'éducatrice ASE était repérée sur les AED, à l'époque, déjà...et on était plusieurs à se retrouver sur un groupe de travail pour échanger autour des AED, de ce qu'on attendait les uns des autres, dans la contractualisation et moi dans les rapports. Donc, on a fait ça assez rapidement et ça s'est développé. Et il y avait avant même 2005, Madame C pourra vous en parler, déjà une culture sur notre territoire de la contractualisation et, euh, de faire en sorte que les familles puissent adhérer, collaborer, coopérer, coconstruire, enfin bon les classiques quoi.*

Moi : *C'est une culture territoriale alors ?*

Madame N : *Et professionnelle, je pense qu'il y a une culture professionnelle ».*

Lorsque je reprends ces éléments auprès de Madame C, puis de Madame J, ces dernières indiquent :

« Madame C, responsable territoriale d'action sociale, 54 ans, 30 ans d'expérience en protection de l'enfance (20 années en tant qu'éducatrice spécialisée à l'ASE et 10 ans à son poste de responsable) : *C'est vrai qu'on a beaucoup travaillé sur...euh...je pense que sur notre territoire on travaillait ça depuis longtemps, enfin il y a aussi l'inspecteur aussi qui fait ça. Moi j'ai eu, j'étais une des rares à avoir un poste d'AED à l'ASE. Moi j'ai commencé à l'ASE en 1989, et, euh (silence), et en 2005, pour des choix tout à fait personnels, quand je suis revenue d'un arrêt maladie, je ne pouvais plus faire trop de trajets. Donc, euh, j'ai récupéré ce poste d'AED et tout un travail s'est mis en place. Et c'était très intéressant parce que ce n'était pas une pratique jusque-là, même si l'idée de faire avec les familles a toujours fait partie de ma pratique.*

Madame J, assistante de service social, 53 ans, 30 ans d'intervention en milieu ouvert en secteur associatif, dans le territoire géographique de Mesdames N et C : *Alors moi j'ai démarré ici en 1989. Et du souvenir que j'en ai, on a toujours beaucoup travaillé*

dans l'esprit de la contractualisation en effet, mais c'est aussi lié aux demandes des familles. Tu vois, il y avait une réelle demande des gens. Enfin, dans le souvenir que j'en ai, c'était plus des difficultés d'ordre social, des gens démunis mais qui avaient des ressources et une fois accompagnés, ils pouvaient se réinscrire dans un maillage social ».

Dans l'étude des « coulisses de l'Etat social », D. Serre analyse l'organisation des services sociaux dans le cadre d'une enquête concernant les signalements d'enfant en danger, auprès d'assistantes de service social. Il ressort de ses travaux que la relation assistancielle, souvent abordée sous la notion de « coopération », abrite une définition des professionnels à l'égard des usagers qui oriente la manière dont ils conçoivent leur rôle. Son analyse offre un regard qui entre en résonance avec les discours de Mesdames N, C, puis J à l'égard de leur pratique commune, dans leur fonction respective. En effet, D. Serre met en exergue la dimension pédagogique centrale dans l'intervention éducative. Faisant référence aux études portées à l'égard des relations administratives entre les familles et les guichetiers de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), elle identifie la différence entre cette situation où le guichetier ne s'inscrit pas dans l'objectif de transformer la situation du visiteur sur le plan personnel ou familial ce qui diffère dans la relation assistancielle. Effectivement, D. Serre indique que cette dernière s'engage dans l'intention de faire évoluer la situation afin que l'utilisateur résolve ses difficultés par lui-même. Elle précise ainsi que : « *l'objectif est que « les choses bougent » que « ça avance ».* Le registre sémantique du « cheminement » est couramment utilisé par les assistantes sociales pour indiquer que la relation se développe conformément à leurs attentes ; à l'inverse, une relation « qui n'avance plus » pose la question du recours à la justice »⁷⁰. Il semblerait ainsi que la culture professionnelle avancée par l'inspectrice, la responsable territoriale d'action sociale et l'assistante de service social soit l'écho d'attentes communément portées par ces professionnelles qui posent, auprès des familles qu'elles accompagnent, cette même volonté pédagogique dans la relation assistancielle inhérente à « l'assistance éducative », comme le suggère la dénomination du code civil dans les articles 375 à 375.8.

⁷⁰ Serre, D., op. cit.

Pour autant, Madame J souligne une demande plus marquée par les bénéficiaires dans le passé. Madame N porte également une lecture socioéconomique des familles de notre territoire spécifique d'intervention qui explique, pour partie, la proportion significative de contractualisation dans cette zone géographique du département :

« Madame N : Je pense qu'il y a aussi beaucoup, enfin je pense qu'on a aussi en mesures contractualisées, beaucoup de familles, mais alors beaucoup, beaucoup, beaucoup de situations de séparation conflictuelle... il y a eu, si vous voulez, de la ville de S...euh...il y a eu un gros transfert de population sur notre secteur...hein...d'accord, la ville de V, de J, de G, en périphérie ...qui s'est fait sur plusieurs années. Donc on est monté en puissance en termes de nombres d'habitants, et c'est visible encore sur les derniers recensements. Et je pense qu'on a été sur des gens qui a un moment donné ont accédé à la propriété...et qui on fait des petits...voilà, bon. Et tout ça dans une euphorie un peu économique. Et puis, l'euphorie économique vous savez comme moi en suivant un peu l'actualité que, ben, ça s'est cassé la margoulette dans les années 90...bon, 2008, il y a eu aussi de nouveau la crise etc...et donc, on a eu beaucoup de personnes qui...je pense...c'est une des premières explications, qui se sont cassées la figure au niveau socio-économique. Donc des demandeurs d'emploi en puissance (silence) donc des familles qui...euh...avec...euh...bon, après, un peu tous les phénomènes d'addiction etc...donc de séparation, de violence, alors tout n'est pas lié hein, on est bien d'accord...

Moi : Oui bien sûr, mais il y a un vrai contexte...

Madame N : Voilà, il y a un vrai contexte. Et puis...on a eu aussi...pas mal de familles csp plus (catégorie socio-professionnelle plus) qui étaient aussi sur la périphérie...donc des médecins, des archis, des...

Moi : Oui tout à fait, des directeurs d'établissement scolaire, des psychologues...

Madame N : Exactement. Et à mon avis, ils ne souhaitent pas avoir affaire avec la justice et qui ont aussi accepté, à un moment donné, et ça n'a pas été facile pour ces gens d'aller demander de l'aide, en difficulté avec leurs gamins pour X et X raisons. Des csp plus qui avaient des ados qui faisaient pis que pendre, qui étaient en

opposition massive, qui étaient eux-mêmes dans des formes d'addiction, dans le conflit avec leurs parents...mais aussi des familles csp plus qui se bouffent le nez et à un moment donné les gamins se retrouvent...enfin...euh...vous les connaissez ces profils. Et je pense que peut-être c'est aussi une des raisons qui a fait que à moment donné l'AED a beaucoup pris sur le territoire. Et puis, on a eu nos éduc de polyvalence qui s'en sont bien emparés (AED interne), donc tous ces gens ont effectivement contribué à ce que l'AED vive bien. Mais chez nous, vous voyez en AED internes simples on est à 46, alors que dans la ville de S, ils sont à 11, là en février 2020, donc on a des pratiques vraiment différentes ».

Les travaux de D. Serre mettent en exergue l'appropriation des professionnels concernant le recours à l'autorité judiciaire. Elle précise en effet que : *« l'appropriation dépend en amont de la légitimité qu'on lui accorde et de l'efficacité qu'on y associe, et il semble que ce crédit soit plus présent pour la nouvelle génération (...) le signalement représente par conséquent une mise à l'épreuve plus intense pour l'ancienne génération, pour qui l'appel à la justice en tant que travailleur social ne va pas de soi (...) le clivage des générations semble pourtant être un trait de plus en plus déterminant du monde du travail social contemporain, essentiel pour comprendre la diversité des pratiques »*⁷¹. En effet, bien que l'inspectrice enfance analyse les pratiques professionnelles du territoire au regard des besoins spécifiques des familles accompagnées, qu'elle repère dans un contexte socio-économique défini, il est également important d'identifier la dimension générationnelle associée aux pratiques partagées par Mesdames N, J et C. Effectivement, leur appropriation du recours à l'autorité judiciaire pourrait laisser supposer une pratique professionnelle avant-gardiste à la déjudiciarisation de l'assistance éducative posée par la loi de 2007. Cependant, il semblerait que l'héritage de leur cadre d'intervention dès leur formation, dans un contexte où le recours à l'autorité judiciaire n'allait pas de soi, contribue aux pratiques à l'œuvre depuis de nombreuses années. De plus, ces pratiques se sont poursuivies dans la volonté de répondre aux orientations législatives en matière de primauté de l'accompagnement administratif d'une part, et de proposition d'aide, inscrite dans une relation assistancielle visant à tendre vers une amélioration de la situation dans notre société contemporaine complexe d'autre

⁷¹ Serre, D., op. cit.

part : « depuis une vingtaine d'années, la persistance de la crise économique et la déstabilisation de catégories entières de populations, jusque-là protégées par le salariat, ont accru le nombre de personnes en situation de précarité qui s'adressent aux services sociaux alors même que ceux-ci voient leurs moyens d'action constamment réduits »⁷².

Cependant, les discours et analyses concernant les pratiques des professionnels rencontrés sont étroitement liés au fonctionnement des services dans lesquels elles interviennent.

1.1 Quels effets produisent les organisations de services internes à l'égard des pratiques de terrain ?

Les pratiques professionnelles interrogées dans mon objet de recherche s'inscrivent dans une organisation structurelle nationale puis territoriale. Si nous avons porté notre attention en ce sens précédemment, il convient d'éclairer les organisations internes des services auxquels appartiennent les professionnels rencontrés afin de mieux comprendre dans quelle réalité leurs pratiques s'inscrivent.

Lors de notre premier entretien au tribunal pour enfants de la ville de S, le juge des enfants revient sur l'organisation de son service avant de pouvoir mettre en mots les pratiques professionnelles qu'il engage. Ainsi, Madame E précise que le cabinet dont elle a la charge compte 455 mineurs suivis en assistance éducative au 31 décembre 2019. En effet, étant compétente en juridiction pénale, cette donnée quantitative ne relève que la proportion du cadre civil de son activité. Ainsi, l'étude portée à l'organisation de l'activité du magistrat ne porte que sur sa compétence civile dans la juridiction des mineurs. En ce sens, il est à noter que seul le cadre d'une Ordonnance de Placement Provisoire (OPP)⁷³ confère au magistrat l'obligation d'audiencement dans un délai de 15 jours à compter de la date d'OPP. Ensuite, arrivant au courrier du magistrat, toute nouvelle requête fait l'objet d'une attente ajustée à la réalité du cabinet à cette période. Aussi, lorsque l'afflux de nouvelles saisines est particulièrement conséquent, le juge des enfants précise qu'il retient les critères de l'âge des enfants et la nature des problèmes afin de prioriser les dates d'audience. Toutefois, il souligne que ce raisonnement ne s'applique qu'au contexte d'un période particulièrement chargée. Les éléments transmis à sa saisine, provenant de l'inspecteur enfance et du

⁷² Castel, R., op. cit.

⁷³ Article 375.5 du code civil.

travailleur social, sont déterminants dans l'action du magistrat dès l'organisation de l'audiencement :

« Madame E : (...) *Je n'utilise l'âge et la nature des problèmes pour audier que si ça déborde, uniquement, mais sinon toutes les nouvelles requêtes arrivent à l'accueil où elles sont enregistrées, et ensuite en fonction des adresses elles sont attribuées au cabinet...ça arrive dans mon courrier chaque jour. Je vais avoir une pochette rose avec un nouveau dossier en fait, je le prends, je mets la date et je le redonne à ma greffière pour qu'elle convoque. Par contre, je ne le lis pas en détail, c'est ma pratique personnelle, je lis la conclusion pour évaluer effectivement s'il y a une urgence particulière, une mesure particulière de sécurité à prendre, ou un double audiencement, c'est-à-dire des violences conjugales graves, parce que sinon ils se tapent tous dessus (rires), mais si par exemple il y a une interdiction de rentrer en contact ou une comparution immédiate, et que le mec est sous contrôle judiciaire etc, je vais faire deux temps d'audience...mais ça, ça va me prendre 5 minutes. Je vais à la conclusion de l'inspecteur enfance, celle du travailleur social, ce qui me permet déjà d'évaluer le problème et d'agir en conséquence.*

Moi : *En moyenne, vous arrivez à audier vos nouvelles requêtes dans quel délai à compter de votre saisine ?*

Madame E : *Depuis ma reprise à temps plein, j'arrive à audier très régulièrement. Je réserve tous mes mercredis matin aux nouvelles requêtes (...) et puis il y a le temps des audiences. J'ai des collègues qui audient 1 heure. Moi depuis plusieurs années j'audie toutes les 45 minutes, 1 heure ça dépend...sauf pour les premières audiences où là je compte 30 minutes, parce que nous, en tête à tête avec les familles, sans avocat, sans éducateur, une demi-heure c'est largement suffisant...sauf si je reçois les enfants seuls ou si j'ai un avocat, mais en général, si tout va bien, une demi-heure c'est suffisant.*

Moi : *Et votre compétence pénale s'articule autour de l'assistance éducative ?*

Madame E : *Sur l'assistance éducative je convoque quand je veux mais au pénal on a des créneaux réservés...les convocs' sont faites les 3/4 du temps par les commissariats qui donnent les dates deux mois avant...les greffières sont*

obligatoirement là au pôle pénal⁷⁴ donc tout est bouclé en amont...on refait le planning tous les 6 mois et on greffe l'assistance éducative là-dessus. »

A l'instar du juge des enfants, l'inspecteur enfance ne dispose pas de seuil maximal concernant le nombre de mineurs suivis, répondant également à une logique géographique d'attribution. Durant notre première rencontre dans son bureau attaché au service de la CRIP du département⁷⁵, Madame N me propose de visiter la classothèque du territoire d'intervention. Elle compte 1753 dossiers lors de cette visite en février 2020. Dans ces 1753 dossiers portant uniquement sur le territoire spécifique nord où nous intervenons, ne comprenant pas la ville de S située dans le sud du département, 1300 mineurs sont suivis au titre de l'assistance éducative, une centaine de dossiers se réfèrent aux personnes vulnérables, et la proportion autour des 353 restants sont des dossiers archivés. La proportion de mineurs suivis comprend le nombre de mesures reconduites ce qui diffère des données quantitatives entendues du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019 dans le cabinet de Madame E. En effet, si une mesure d'AED a été contractualisée en 2018 et reconduite depuis, elle fait partie des 1300 mineurs comptabilisés dans la classothèque en février 2020. Pour autant, Madame N précise qu'elle a suivi 435 nouveaux dossiers d'aide éducative administrative (AED, MOS, accueil provisoire) au 31 décembre 2019. Etant responsable du traitement des informations préoccupantes, Madame N oriente les suites à donner aux éléments recueillis. En ce sens, elle signale les situations au Parquet lorsque le danger est imminent ou avéré, ou, dans la majeure partie du temps dira-t-elle, elle désigne le service départemental de proximité afin de procéder à une évaluation sociale. Lorsque les conclusions de l'évaluation proposent la mise en œuvre d'un accompagnement éducatif, Madame N contact les services qui effectueront la mesure d'AED (service social départemental - SSD, secteur associatif).

⁷⁴ Le magistrat précise que, bien que ce soit inscrit dans la loi, la présence des greffières aux audiences en assistance éducative n'est pas effective dans la ville de S pour des raisons de moyens du tribunal pour enfants de cette commune.

⁷⁵ Jusqu'en janvier 2020, ce département avait fait le choix d'inclure, dans la même entité, la compétence du président du conseil départemental en matière d'action sociale et de protection de l'enfance. Dans cette dynamique, la CRIP portait le nom de CDPP (Cellule Départementale Protection des Personnes) dont les missions de l'inspecteur s'inscrivaient à l'égard des mineurs et jeunes majeurs en danger ou en risque de l'être, et des personnes vulnérables. Toutefois, depuis une audit de la chambre régionale des comptes réalisée fin 2019, la CDPP s'est harmonisée avec les pratiques générales des autres départements de la région afin de répondre au nom et aux missions de la CRIP, rattachée au pôle de l'ASE. Un inspecteur « protection des personnes » est désormais destiné à l'accompagnement social des personnes vulnérables.

Lorsqu'une date commune est convenue entre l'inspecteur et le chef du service désigné, une date de contractualisation de mesure est proposée à la famille. Le secrétariat de Madame N convoque ensuite les deux parties (la famille et le chef du service éducatif). Inscrite dans une pratique professionnelle de proximité, Madame N se déplace dans les locaux du SSD de proximité puisque la contractualisation se déroule dans les murs du département quel que soit le service en charge de la mesure. Programmées généralement pour une durée d'une demi-heure, les contractualisations d'AED se déroulent unanimement en présence des enfants et de leurs parents, ce qui diffère de la pratique du magistrat qui fait le choix d'auditionner l'enfant en présence de son parent ou non, au regard des éléments de la situation dont il dispose à sa saisine.

Concernant le fonctionnement interne du service éducatif de mon association, il centralise toutes les ordonnances dans les locaux du siège. La secrétaire d'accueil se charge de répartir les situations aux équipes éducatives en fonction de la zone géographique du lieu de résidence de l'enfant. Lorsque la situation est réceptionnée par l'équipe éducative compétente, la secrétaire d'équipe enregistre la situation. En réunion pluridisciplinaire hebdomadaire, le chef de service attribue la situation au travailleur social en capacité de recevoir une nouvelle mesure puisqu'un travailleur social qui exerce à temps plein suit 28 mineurs dans le département étudié. Chaque équipe éducative accompagne 250 mineurs. Les étapes ne sont pas similaires dans le cadre administratif puisque l'inspecteur enfance organise directement la contractualisation de la mesure d'AED avec le chef du service intervenant dans le bassin de vie de l'enfant. Les secrétariats du conseil départemental et de l'équipe éducative compétente communiquent directement ; se distinguant de l'organisation entre le tribunal pour enfants et l'association qui centralise, au secrétariat du siège, l'ensemble des ordonnances de tous les secteurs géographiques confondus. En revanche, la procédure d'attribution au travailleur social demeure identique que le cadre d'intervention soit judiciaire ou administratif. De la même manière que le tribunal pour enfants, le service éducatif priorise les attributions au regard de l'âge et des éléments de danger encouru par l'enfant. De manière générale, les mesures d'AED et d'AEMO se mettent en œuvre depuis les locaux du service éducatif en présence du chef de service, du travailleur social référent, du ou des mineur(s) et de ses parents.

La réactivité de l'ensemble des services demeure étroitement liée aux éléments de danger, concomitamment à l'âge de l'enfant. Par ailleurs, il ne faut pas négliger la notion de

responsabilité à l'origine également d'une réactivité certaine des professionnels qui exercent dans un champ d'intervention dont la prise de risque est constante. Constante, dans la perspective où la notion de danger demeure floue et parfois difficile à caractériser. Constante également puisque l'ensemble des professionnels, à leur place respective, compose avec les éléments provenant des familles, au regard de ce qu'elles verbalisent et donnent à voir de leur situation. Le temps nécessaire à la relation de confiance incontournable à l'authenticité des récits de vie constitue parallèlement une prise de risque. Toutefois, mise en perspective de la responsabilité, la prise de risque peut s'avérer de moins en moins entendue par les organisations internes de chacun dont les fonctionnements de service ne cessent d'instaurer des procédures de contrôle des pratiques professionnelles. En effet, lorsque le juge des enfants prend acte d'une nouvelle requête en datant sa lecture à réception du signalement, sa responsabilité est engagée et inscrite dans le dossier jusqu'à l'audiencement de la situation. Il en est de même pour l'inspecteur enfance dont la responsabilité est engagée dès le traitement de l'information préoccupante. Dans cette même dynamique, la responsabilité du chef de service est également engagée dès lors que l'association est désignée pour l'exercice d'une mesure éducative. Sa responsabilité perdure jusqu'à ce qu'il puisse attribuer la mesure. Si l'ensemble des travailleurs sociaux est au maximum de sa capacité de prise en charge, le chef de service est responsable de la situation de l'enfant en milieu ouvert alors même que la mesure d'AEMO ou d'AED n'est pas effective. A compter de l'attribution, le travailleur social est garant de l'évolution de la situation de l'enfant dont l'évaluation du danger demeure centrale tout au long de l'accompagnement éducatif. Ainsi, chaque professionnel porte des responsabilités permanentes de sa place respective. F. Capelier précise la responsabilité pénale des acteurs de services sociaux et médico-sociaux : « *il s'agit de prémunir l'immobilisme d'une personne, notamment lorsque ces comportements placent l'enfant en situation de danger avéré. Ces infractions concernent l'ensemble des adultes ayant connaissance d'une situation d'enfant en danger ou risquant de l'être. Pour exemple, en 1995, la Cour de cassation condamne le responsable d'un service de l'aide sociale à l'enfance, celui-ci ayant permis à une assistante familiale de reprendre une enfant hospitalisée alors qu'il avait connaissance de mauvais traitements que l'assistante familiale avait infligés à l'enfant* »⁷⁶. S'il est important de ne pas être gagné par la crainte permanente

⁷⁶ Capelier, F., « Responsabilité et protection de l'enfance - Aide - mémoire », *Journal du droit des jeunes*, 2016, n°355, p.76.

d'une mise en accusation dans l'exercice de ses fonctions, afin de laisser à la prise de risque tout l'espace nécessaire dans les rapports humains au cœur de nos pratiques, la notion de responsabilité pénale engagée par les professionnels du champ de la protection de l'enfance reste effective. En effet, bien que cette responsabilité soit incarnée par un certain nombre d'acteurs, puisque l'aide et l'action sociales s'organisent et se mettent en œuvre collectivement, la dimension individuelle des professionnels est également engagée.

Pour autant, les outils institutionnels et expériences de chacun représentent les gardes fous essentiels aux pratiques des acteurs leur permettant de remplir les missions de prévention et de protection qui leurs sont confiées.

1.2 Les expériences et outils professionnels à l'origine des pratiques de chacun

A la lecture des limites de l'organisation étatique de la politique de protection de l'enfance, produisant inévitablement des effets à l'égard du fonctionnement des services décentralisés, puis de la responsabilité engagée par les professionnels, les expériences et les moyens mis à leur disposition guident toutefois leurs actions. En effet, la somme de ces éléments oriente, conditionne et engage leurs pratiques au quotidien. En ce sens, Madame E porte une lecture de l'évolution de sa pratique professionnelle depuis le début de sa carrière en perspective des différentes expériences depuis sa formation de magistrat. Elle précise ainsi que la juridiction des mineurs n'était ni une vocation, ni un non-choix. Toutefois, son expérience de stage juridictionnel a guidé l'orientation de sa fonction et la manière de l'habiter :

« Madame E : La magistrature, c'est une envie et un souhait de toujours (...) avec, en entrant à l'école l'idée d'être ministre public. Pour moi c'était plutôt le côté justice dans le sens euh...ordre établie...défense de la veuve et de l'opprimé, c'était vraiment une notion très justice. Et du coup je trouvais que c'était vraiment incarné par le ministre public cette euh, cette place-là de la « défenseur de la société ». Et je suis rentrée avec cette optique-là. Je n'ai déchanté que sur le stage juridictionnel...en découvrant que le Parquet était hyper hiérarchisé et que ça pouvait être un poids et que j'étais quand même en difficulté avec l'autorité (rires). Euh, paradoxalement, oui, rendre des comptes, c'est...les parquetiers ne sont pas libres en fait...ils sont soumis à une politique pénale avec, si un procureur dit à son substitut « pour ce dossier, je pense que le mec est coupable et tu requiers ça » ben

à l'audience... il peut hein, la parole est libre, c'est possible de s'affranchir de ça, mais dans les faits ça amène des ennuis réels pour la personne à mon avis. Et ce manque de liberté au-delà même de la question de l'autorité, c'est le manque de liberté dans l'exercice professionnel que je... enfin, je ne me suis pas sentie. Et puis il y avait également une distance avec le justiciable que j'ai perçue et que j'ai comprise à ce moment-là qui ne me parlait pas. Le procureur est très éloigné du justiciable puisqu'il ne le voit qu'au travers des dossiers et qui va à l'audience pour aboyer sur la personne et requérir, mais qui ne va pas être, à mon sens, dans quelque chose de constructif. Constructif, si, dans la place qu'il tient mais pas dans l'échange avec la personne. Donc pour ces deux raisons je me suis dit non, je ne m'y retrouve pas. (...) Et je me retrouvais dans toutes les fonctions du siège et particulièrement l'application des peines et les enfants où là pour le coup, il y a vraiment cet échange avec le justiciable et cette idée à un moment de construire avec (...) et donc mon premier poste a été juge des enfants⁷⁷, mais ça aurait pu être juge d'instruction ou d'application des peines. Donc en 2006, premier poste de juge des enfants dans le département de A, et je n'en suis plus sortie, non pas par hasard, mais parce que je n'ai, jusqu'à présent, que postulé sur des postes de juge des enfants. Et je n'ai jamais pris le risque qu'on me mette ailleurs ».

La mise en mots de l'expérience de Madame E permet d'identifier l'élaboration de son identité professionnelle dans son rapport aux familles et dans le sens qu'elle porte à sa fonction de magistrate attachée à la construction avec le justiciable. Renvoyant à l'analyse de D. Serre à l'égard des professionnels inscrits dans la relation assistancielle, Madame E accorde une place prépondérante à l'élaboration constructive avec le justiciable dans la volonté d'une amélioration de sa situation. Par ailleurs, la liberté d'exercice dans le cadre de sa fonction professionnelle est également positionnée comme un incontournable à sa pratique qui entre en résonance avec la prise en compte au cas par cas des enfants qu'elle doit protéger et la latitude d'apprécier la singularité de chaque famille, dans un contexte

⁷⁷ Madame E explique que l'affectation des magistrats s'organise depuis une plateforme en ligne qui permet aux diplômés de la magistrature d'enregistrer leur souhait. Ensuite, les mouvements internes sont organisés par l'ensemble des mouvements nationaux dans la même période. Un maximum de 10 ans par poste est établi. Aussi Madame E est juge pour enfants depuis 2006 puisqu'elle a exercé sa fonction dans différents territoires, et différents postes en conséquence, ces 14 dernières années.

procédural relativement souple : « Très peu tenu par la procédure, disposant de standards juridiques souples et malléables (intérêt de l'enfant, danger, risque de danger, conditions d'éducation « gravement compromises ») maîtrisant à la fois les phases d'instruction et de jugement, le juge des enfants constitue bien davantage une instance de protection qu'une instance juridictionnelle en charge de trancher des litiges en « disant le droit »⁷⁸. S'associant à cet élément de réalité, Madame E précise les approches différentes entre ses compétences civile et pénale :

« Madame E : On est tous très différents dans notre pratique parce qu'on est peu cadré. On a un code civil qui ne nous cadre pas sur l'entretien en assistance éducative...c'est-à-dire qu'au pénal pour mener un interrogatoire de première comparution, on a la procédure qui est dictée. On a des choses à dire, des choses à faire, c'est un canevas. En assistance éducative, sur l'entretien ici on n'a pas de canevas...donc autant d'entretiens, que de magistrats, que de familles etc...et du coup ça explique qu'on agisse pas tous de la même manière ».

Par ailleurs, l'évolution des pratiques professionnelles contribue à la mise à distance de l'approche partenariale au cœur des fondements de la profession de juge des enfants. B. Bastard et C. Mouhanna notent les conséquences de ces changements en pointant l'organisation originelle des pratiques du juge des enfants qui se trouvent, à ce jour, plus distancées des acteurs qui concourent à la mise en œuvre de ses décisions : « les juges ont joué un rôle moteur dans le développement des services éducatifs. (...) Plus que tout autre juge, et avant que la notion de partenariat ne soit en vogue, le juge des enfants s'est en outre engagé dans le dialogue et la coopération d'autres professionnels du champ judiciaire et médico-social. (...) Le juge des enfants est ainsi devenu le symbole et le porte-drapeau d'une justice différente, plus humaine, prenant en compte les besoins de ses usagers, exercée en collaboration avec des éducateurs, des psychologues et de multiples intervenants. Or, les juges des enfants se trouvent aujourd'hui confrontés à de multiples transformations des conditions dans lesquelles s'exerce leur activité. (...) La départementalisation de l'action

⁷⁸ Capelier, F., art. cit.

sociale et le renforcement de la tutelle qu'exercent les conseils généraux sur les établissements publics et privés ont modifié profondément la place qu'occupe le juge des enfants dans les réseaux éducatifs ainsi que les modalités de sa collaboration avec les structures dont son action est dépendante »⁷⁹. Mis en perspective de cette analyse, il ressort du discours de Madame E son expérience d'une pratique professionnelle où les échanges réguliers avec les équipes éducatives nourrissent son approche de juge des enfants au quotidien, de la même manière que les retours des travailleurs sociaux concernant le déroulement des audiences et de leur(s) effet(s) auprès des familles :

« Madame E : Ici le problème c'est que ce n'est pas instauré que les juges rencontrent les équipes éducatives, et ici c'est les chefs qui veulent nous voir... et une fois qu'on a vu les chefs, on n'a plus le temps pour les équipes. Alors que moi je m'en fous de voir des chefs... ceux que je veux voir c'est les éduc. Alors que quand j'étais dans la ville de P, ou de M, j'arrivais à midi, et tout le monde avait ramené un truc... on commençait par un temps de convivialité, et après on se mettait autour de la table et on se disait les choses. J'avais 25, 26 ans, et j'étais insolente au début de ma carrière (éclats de rire). J'ai le souvenir d'un échange tendu avec un ancien éduc avec qui finalement j'ai très bien bossé après, mais je n'avais pas hésité à lui rentrer dedans parce que je ne voyais pas le temps de l'audience comme il l'entendait... et finalement... euh, ces échanges m'ont permis de revoir ma pratique. (...) Parce que dans ces temps de partage, on cherchait vraiment à voir comment on allait avancer avec cette famille... et dans un vrai lien de confiance ».

Cet intérêt certain porté au partage des pratiques de chacun est à mettre en réflexion des outils dont dispose Madame E dans sa pratique au demeurant. En effet, le tribunal pour enfants, quel que soit le territoire d'intervention, ne propose pas d'analyse de la pratique professionnelle ce qui diffère pleinement des travailleurs sociaux. Instauré par un intervenant extérieur aux équipes éducatives, l'analyste, généralement psychologue clinicien dans mon association, propose une séance mensuelle d'une durée de 3 heures aux travailleurs sociaux.

⁷⁹ Bastard, B., Mouhanna, C., « La fonction fait-elle le juge ?, Une approche sociologique de l'activité du juge des enfants », *Archives de politique criminelle*, 2008, n°30, p.120.

Cet espace d'échange ne comporte aucune information organisationnelle de service et n'engage aucun positionnement à l'égard de l'évolution du projet éducatif de l'enfant. Effectivement, toute orientation à l'égard d'une situation est actée en réunion pluridisciplinaire hebdomadaire, en présence du chef de service et du psychologue. Bien que les principes de l'analyse de la pratique soient énoncés ainsi dans l'association où j'exerce, les travaux de D. Fablet mettent en lumière l'émergence de l'analyse de la pratique dans l'intervention sociale qui revêt des finalités particulièrement diverses. En effet, elle offre une lecture de cet outil qui questionne ses fondements et ses modalités de mise en œuvre : *« Ainsi, à partir des années 1950, ce sont des pratiques de « supervisions » qui se sont diffusées principalement auprès d'assistants de service social du fait de l'introduction en France du case-work ; alors que le milieu des éducateurs, fortement influencé depuis l'émergence de la profession par des psychiatres, s'est montré davantage réceptif à des approches cliniques à visée thérapeutique, la référence à la psychanalyse, bien que contestée, restant encore aujourd'hui largement prégnante. (...) C'est bien l'appartenance ou pas à un même collectif de travail qui apparaît avant tout déterminante, en fonction de la (des) catégorie(s) de professionnels et de leur type d'activité, des missions de leur service, des caractéristiques des usagers (...) mais aussi la position de l'intervenant (interne ou externe), son identité professionnelle (...), ses références théoriques (...), ses règles de fonctionnement qu'il instaure (...) les modalités du travail d'analyse peuvent paraître très diverses »⁸⁰.*

Pour autant, l'analyse de la pratique faisant clairement défaut à Madame E, cette dernière précise que la relation de confiance particulièrement instaurée auprès de l'équipe éducative de la ville de M, lors de son premier poste de juge des enfants, lui a permis d'échanger régulièrement avec les travailleurs sociaux, aux termes des audiences ; laissant libre court à ses impressions, ses éprouvés, ses doutes voire ses points de difficultés. Toutefois cette référence particulière à son expérience en premier poste fait écho au processus de « professionnalisation » que sous-tend l'analyse de la pratique selon D. Fablet : *« Quelles que soient en définitive les catégories de dispositif et les systèmes de référence utilisés, l'instauration de groupes d'analyse des pratiques s'inscrit bien, avant tout, dans une*

⁸⁰ Fablet, D., « Professionnalisation des intervenants sociaux et analyse des pratiques », *Eres, Vie sociale*, 2007, n°4, p.42.

perspective de professionnalisation et les intervenants sociaux ont su y avoir recours depuis longtemps pour cette raison »⁸¹.

Parallèlement, il est à noter que les réunions de service du tribunal pour enfants n'accordent pas de place à l'échange concernant les pratiques des juges des enfants. Outre les informations organisationnelles, cet espace commun n'augure pas de dynamique réflexive collective entre magistrats.

A l'instar de Madame E, Madame N ne dispose pas d'analyse de la pratique, dans une perspective de professionnalisation au sens de D. Fablet ; situant une dimension genrée dans cet outil manquant à sa pratique d'inspectrice :

« Madame N : Quand j'étais agent de médiation, que je coordonnais le dispositif, je faisais partie d'un ensemble des services du département qui étaient liés à l'emploi, à l'insertion, donc, euh, il y avait les chargés de missions de terrain, le parrainage des jeunes etc, etc...donc on se retrouvait en analyse de la pratique. Et quand je suis arrivée à mon poste d'inspecteur, assez rapidement j'ai parlé de l'analyse de la pratique. Mais j'étais dans une équipe d'inspecteurs, essentiellement des mecs, et ils n'en n'avaient pas envie de cette analyse de la pratique...donc, euh, voilà, je l'ai dit une fois, deux fois, trois fois, quatre fois, dix fois et puis au bout d'un certain temps vous arrêtez quoi. (...) Mais on a tout de même des réunions entre inspecteurs, tous les 15 jours maintenant, et on peut échanger sur des situations, et elle (l'inspectrice coordinatrice) nous donne les informations générales ».

Par ailleurs, la pratique professionnelle de Madame N est à mettre en lien avec son souhait premier durant ses études. En effet, elle aspirait à devenir juge des enfants à l'issue de sa formation de juriste en droit privé. Cependant, n'ayant pas réussi le concours de l'école de la magistrature à deux reprises, elle abandonne cette perspective professionnelle tout en soulignant cette aspiration initiale lorsque l'opportunité du poste d'inspectrice s'est présentée. De plus, ses expériences antérieures auprès du secteur associatif dans le champ de l'éducation populaire, mais également avec des travailleurs sociaux, lui ont permis

⁸¹ Ibid.

d'assoir son approche partenariale de proximité, que j'expérimente depuis plus de 10 ans, dès son arrivée au poste d'inspectrice enfance :

« Madame N : *J'ai beaucoup travaillé avec l'A (association du département habilitée en protection de l'enfance), sur les quartiers chauds de la ville de S...et, euh, ensuite, j'ai travaillé dans la formation...donc pas mal en lien avec la mission locale, pôle emploi, et les travailleurs sociaux qui nous envoyaient des jeunes parce que je travaillais beaucoup avec des 16-25 ans...des gamins bien fracassés, paumés sur le plan professionnel. (...) J'ai pris un poste de coordinatrice de formation. Je recrutais des agents de médiations qui faisaient de la médiation dans les transports et les collèges. Donc je recrutais avec les travailleurs sociaux du SSD, donc le réseau je le connaissais. Je recroise des gens de la protection de l'enfance sur notre territoire avec qui j'ai travaillé avant. Alors avec mon parcours, mes valeurs...voilà, on travaille avec ce qu'on est ».*

Agent du département, la connaissance du secteur associatif de Madame N contribue fortement au maillage partenarial de terrain qu'elle impulse qui, dans une organisation sectorielle, peine parfois à se faire l'écho des réalités de chacun. Dans cette dynamique, et en résonance au discours de Madame E concernant son expérience dans la ville de M, la relation de confiance engagée auprès des professionnels qui concourent à la mise en œuvre de ses décisions permet un accordage entre l'inspecteur enfance et l'équipe éducative qui favorise la relation assistancielle entendue par D. Serre. Cependant, lorsque les points de convergences entre les professionnels sont mis à l'épreuve, il semblerait qu'une organisation individuelle s'engage dans un cadre normatif d'intervention.

1.3 Les marges de manœuvre personnelles dans une organisation structurelle

Après avoir identifié la dimension collective spécifique en protection de l'enfance, il paraît nécessaire d'observer la manière dont les professionnels rencontrés développent des stratagèmes leur permettant, in fine, de disposer d'une certaine latitude dans un contexte professionnel où chacun dépend de la décision, de l'orientation, et de la mise en œuvre de l'autre. En effet, si leurs moyens conditionnent leur pouvoir d'agir, il ne demeure pas moins important de retenir l'approche individuelle propre aux différents acteurs. En ce sens, les

observations ethnographiques m'ont permis d'observer la manière dont les prescripteurs appréhendaient l'opportunité de désigner le service en charge de la mesure d'AED ou d'AEMO. Ainsi, lors d'un échange préalable au temps d'audience, Madame E verbalise clairement sa possibilité de changer d'association lorsqu'elle souhaite un changement de travailleur social. Accordant une réelle écoute à l'égard du discours de la famille durant le débat contradictoire⁸², j'ai pu observer une interpellation de Madame E durant l'audience en ce sens. En effet, l'adolescente, que je prénommerai Mélissa, âgée de 17 ans, a vécu sur le territoire algérien, dont le père est originaire, de 7 à 15 ans. Les éléments du signalement font état d'une pratique rigoriste de la religion musulmane de Monsieur. Il refuse que sa fille se rende à l'école et tente à plusieurs reprises de lui imposer le mariage. Se refusant aux exigences de son père, la jeune fille est victime d'intimidation de la famille paternelle qui l'insulte, la menace avant de la frapper, constituant l'évènement déclencheur du retour en territoire français initié par la mère de Mélissa. Compte tenu des éléments traumatiques dans son parcours de vie, cette dernière développe une agoraphobie et se déscolarise peu à peu. Tout contact avec de jeunes hommes de son âge la terrorise. Las de son mal être, elle tente de mettre fin à ses jours en ingérant de l'eau de javel. Une mesure d'AED est exercée pendant près de 8 mois, par une équipe de milieu ouvert de l'association qui m'emploie. Au regard du passage à l'acte de l'adolescente et de la difficulté du travailleur social à entrer en relation avec Mélissa, le service éducatif préconise la saisine de l'autorité judiciaire dans la perspective d'une MJIE. A la lecture de ces éléments provenant du signalement, Madame E me fait part de ses premières intentions peu avant de recevoir la famille. Elle ne comprend pas la préconisation du service à l'égard d'une mesure d'investigation, compte tenu de l'âge de la jeune fille. En ce sens, à un an de sa majorité, Mélissa a davantage besoin d'un accompagnement éducatif selon Madame E. Au regard des craintes massives de l'adolescente, le juge des enfants envisage d'ordonner une interdiction de sortie du territoire afin de la protéger de tout risque de mariage imposé en se rendant en Algérie, où réside encore une partie importante de sa famille élargie dont elle est restée proche. Avant d'inviter la famille à entrer dans son cabinet, Madame E envisage d'ordonner une mesure d'AEMO auprès du service qui a préalablement exercé la mesure d'AED. Puis, durant l'audience,

⁸² Décret du 15 mars 2002 modifiant l'article 1187 du code civil relatif à l'assistance éducative. Le débat contradictoire dans le décret de 2002 légifère le droit des familles de consulter directement les pièces de leur dossier en assistance éducative (droit réservé aux avocats jusqu'alors). De plus, est entendu dans le débat contradictoire le droit d'expression de chacune des parties durant l'audience.

j'observe la manière dont le juge des enfants aborde la jeune fille et son parent, sa mère en l'occurrence, à l'égard de son rôle et des raisons de leurs présences dans son cabinet. Je repère ensuite l'évolution des débats qui porte à une recherche de compréhension du magistrat entre les éléments du signalement et les discours des protagonistes durant le débat contradictoire. Enfin, j'identifie l'approche du juge des enfants à l'égard du changement de travailleur social :

« Madame E : *Bien, alors je suis Madame E, je suis juge des enfants. C'est le Procureur qui m'a interpellé. Mon travail, c'est quand il y a des éléments de danger et que l'administratif ne suffit plus. Je n'ai pas les mêmes pouvoirs et n'ai pas besoin de votre accord (en regardant la mère de la jeune fille). Mais on a tous le même but, te protéger (en regardant l'adolescente). Est-ce que tu comprends qu'on s'inquiète pour toi ?*

Mélissa : *oui c'est par rapport à mon père il a fait quoi...et, euh, ce que j'ai vécu (au bord des larmes).*

Madame E : *Je sais que tu aimes beaucoup ton papa. Et vous Madame, quelles sont les raisons de vos inquiétudes ?*

La mère : *(Reprend les éléments provenant du signalement). J'ai choisi de partir pour sa vie, même si elle n'était pas d'accord de quitter l'Algérie et de quitter son père.*

Madame E : *Et quelle aurait été ta vie (en regardant Mélissa) ?*

Mélissa : *Mariée.*

Madame E : *Et bien la question d'un mariage contre ta volonté représente un élément de danger. Il y a des choix culturels, religieux qui appartiennent à ton papa en lien avec son éducation certainement. Et ton papa devait penser faire les bonnes choses pour toi. Mais les violences, les insultes, les menaces...envoyer la famille pour te menacer, te surveiller, te brutaliser, ce n'est pas acceptable. (En tentant de comprendre la situation, Madame E reprend les éléments du dernier rapport d'AED, notamment à l'égard de ses angoisses de l'extérieur, et de son rapport à son corps). (...) Le rapport d'AED précise qu'en 8 mois l'éducatrice a mesuré ta difficulté de plus en plus forte à aller sur l'extérieur ?*

Melissa : *Oui. J'aime pas, les gens y me regardent.*

Madame E : *Et c'est compliqué pour toi le regard des autres ? (le silence de Melissa invite le juge à reformuler sa pensée). Qu'est-ce que ça te fait vivre quand on te regarde ?*

Melissa : *Ben je sais pas...j'aime pas.*

Madame E : *Tu sais, tu as 17 ans, tu as le droit d'être féminine... Tu as le droit d'être belle, de prendre soin de soi. Tu n'es pas en faute de prendre soin de toi. Tu es libre de tout ça...ce qui n'est pas incompatible avec ta religion.*

Melissa : *Fixe le juge dans les yeux et lui adresse un sourire.*

Madame E : *Par exemple, je ne lis pas dans le rapport d'AED « elle sort dans des tenues inadaptées », tu vois, en micro jupe par exemple...*

Mélissa : *(Les yeux grands ouverts) Oh non !*

Soucieuse de la socialisation de la jeune fille, Madame E aborde les perspectives de sorties sur l'extérieur, de relations amicales, d'activités sportives. La jeune fille répond ne pas avoir d'ami.e.s avant d'indiquer que la perspective de sortie paraît prématurée.

Madame E : *(...) Très bien, alors au vu de tout ce qu'on s'est dit, des éléments de danger concernant les blessures que je perçois encore bien présentes aujourd'hui, des violences familiales et des angoisses d'aller sur l'extérieur qui entraînent un réel repli sur toi à l'heure actuelle m'amènent à prendre la décision d'une mesure d'AEMO. C'est très proche, dans le contenu, de l'AED que tu as connu. Je vais demander à un éducateur de travailler avec toi pour t'aider à te socialiser et préparer tes projets d'avenir. Comme nous avons pu échanger aujourd'hui, il est important que tu lui expliques comment tu vis les choses, ce dont tu as besoin, envie...ça s'est bien passé avec le service de S ? (silence de Madame et Mélissa qui se regardent). Allez-y vous pouvez me le dire, le but est de vous aider.*

Madame : *Non ça s'est pas très bien passé avec l'éducatrice. Il n'y avait pas un bon feeling avec ma fille. Elle ne proposait pas grand-chose et c'est vrai que...déjà ma fille elle parle peu alors là, à la fin, elle me disait toujours « j'ai pas envie d'y aller », même si elle finissait par aller au rendez-vous.*

Madame E : *(s'adressant à Mélissa) C'était difficile pour toi de discuter avec ton éducatrice ? Parce que moi je vois que tu es tout à fait capable de t'exprimer...*

Mélissa : *Comme ma mère elle a dit, il n'y avait pas un bon feeling...j'arrive pas à parler avec elle.*

Madame E : *Très bien, alors le but étant de t'aider, et pour pouvoir le faire il faut que tu te sentes à l'aise pour échanger, la mesure sera exercée par le service de A. »*

Le juge des enfants ordonne une mesure d'AEMO jusqu'à la date de majorité de la Mélissa, mesure éducative assortie d'une interdiction de sortie du territoire français.

A l'issue de l'audience, nos échanges permettent à Madame E de préciser son raisonnement. Ainsi, elle indique que l'émotivité importante et la fragilité de la jeune fille l'ont amené à changer d'association, à plus forte raison avec le peu de temps dont le service dispose afin d'engager le travail éducatif avant la majorité de Mélissa. Elle indique que cette marge de manœuvre est précieuse et fréquemment utilisée par les magistrats qui ordonnent un changement d'association lorsqu'ils veulent procéder à un changement de travailleur social, puisqu'ils ne peuvent imposer directement leur volonté auprès du service. Cette pratique reviendra également dans le discours du magistrat nouvellement installé dans ses fonctions de juge des enfants que j'ai rencontré. En revanche, cette latitude se réserve au secteur associatif puisque le conseil départemental ne compte que le service de l'ASE pour exercer les mesures d'assistance éducative.

A l'instar des magistrats, l'inspecteur enfance use des mêmes procédés dans le choix de l'association en charge des mesures d'AED. Effectivement, durant mes observations ethnographiques de contractualisation d'accompagnement, en présence d'une autre association que celle dont je suis salariée, j'ai pu constater des échanges projetant de futures attributions entre l'inspecteur enfance et le chef du service de milieu ouvert compétent. En ce sens, les alliances abordées par la CNAPE, concernant le financement d'appel à projet, entrent en résonance avec le choix des institutions désignées par les prescripteurs dans le cadre administratif comme judiciaire. Lors des observations que j'ai menées, j'ai également fait le constat que la durée du contrat d'AED se négocie davantage entre l'inspecteur et le chef de service en perspective des capacités de réactivité dans l'attribution de la mesure, sous le regard dépossédé de la famille signataire. Aux termes de la rencontre auprès de la

famille, et après avoir longuement porté la place centrale des familles dans le cadre d'un accompagnement administratif, dans le discours de Madame N, la notion de contrat au sens juridique du terme paraît bien éloignée. Par ailleurs, concernant l'opportunité d'un changement de travailleur social, il semblerait que le raisonnement du choix de l'association en ce sens soit davantage une pratique des magistrats que de l'inspecteur qui ne procède pas à un changement d'association en cours de mesure. En effet, dans l'éventualité d'une évolution difficile dans le cadre de l'accompagnement éducatif entre la famille et le travailleur social, Madame N laisse l'appréciation au chef de service d'effectuer ou non au changement de travailleur social. Pour autant, lors des échanges succédant les contractualisations de mesure d'AED, j'ai observé des débats entre le chef de service et l'inspecteur à l'égard du choix du travailleur social référent. Cependant, le chef de service demeure seul décisionnaire in fine du choix du référent éducatif.

Enfin, pour compléter la lecture des marges de manœuvre des différents protagonistes, il est important d'identifier la manière dont les travailleurs sociaux peuvent orienter la rédaction des rapports éducatifs afin d'appuyer leurs préconisations. Revenons ainsi sur les propos de l'éducatrice, Madame P, ayant récemment intégré une équipe de milieu ouvert :

« Madame P, âgée d'une trentaine d'années, est éducatrice spécialisée depuis 2009. Elle a principalement occupée ses fonctions en prévention spécialisée avant de rejoindre le service d'AEMO il y a 10 mois. Son secteur d'intervention recouvre principalement le territoire du cabinet de Madame E : *Avec Madame E c'est plutôt clair, il y a des objectifs à l'AEMO, on sait ce qu'elle attend. Alors qu'avec Monsieur C, ça arrive souvent qu'il n'y ait rien, pas d'objectif. Alors du coup dans le rapport de fin de mesure, on n'écrit pas simplement qu'il y a tel ou tel élément de danger justifiant de renouveler la mesure. On détaille, ben, « il apparaît nécessaire d'accompagner la reprise de lien père-fille par des visites médiatisées », j'ai une situation en tête, pour qu'il mette bien des visites en lieu neutre par exemple. Avec Madame E, t'as pas besoin d'écrire en toutes lettres, ce qui peut te préserver avec les familles de « toute façon, le juge fait ce que vous dites ». Ça permet de s'appuyer sur le fait que seul le juge décide. Mais avec Monsieur C, t'as intérêt à détailler pour qu'il te suive...alors on reprend bien l'article 375...pour appuyer les éléments de danger ».*

Quel que soit le stratagème utilisé, en fonction du professionnel et de son pouvoir d’agir, en ses rôle et place respectifs, il est intéressant de retenir que l’intention première de s’inscrire dans une mesure d’aide ajustée aux besoins du mineur et de sa famille demeure centrale. Cependant, la dimension de marges de manœuvre abrite également la volonté de ne pas subir l’organisation structurelle afin de se recentrer sur la relation assistancielle au sens de D. Serre. Elle analyse justement les stratégies développées par les professionnels, particulièrement les assistantes de service social dans le cadre des signalements, et met en évidence la : « *vision psychologisante du travail qui met l’accent sur le rôle « d’écoute » et « d’accompagnement » et renonce à toute perspective de changement majeur. (...) La psychologisation de la relation assistancielle ne signifie pas pour autant une dépendance totale aux savoirs du psychisme : ils sont avant tout un outil à disposition quand les autres approches, matérialiste ou culturaliste, n’offrent plus de perspectives d’action* »⁸³.

En ce sens, les pratiques professionnelles des magistrat, inspecteur enfance et éducatrice spécialisée sont effectivement inscrites dans le souhait de ne pas déstabiliser les familles, en accordant une écoute à leurs besoins, leurs demandes et leurs difficultés qui orientent le choix du service désigné, du travailleur social référent et du contenu du rapport éducatif avec comme intentions initiales des protagonistes de servir aux mieux l’intérêt de l’enfant. Pour autant, la pratique de chacun renvoie inévitablement aux présupposés qu’entretiennent les professionnels entre eux.

2 LA PLACE DES REPRESENTATIONS SOCIALES DANS LES PRATIQUES PROFESSIONNELLES

Il ressort des entretiens et des observations menés que les professionnels projettent des représentations principalement nommées à l’égard de leur propre image qu’ils présumant renvoyer. Puis, cette approche laisse place en seconde intention à la manière dont ils perçoivent la supposé réalité des uns et des autres. Associées à l’organisation sectorielle que nous avons analysée, les représentations sociales concentrent une proportion importante de la distance des professionnels entre eux.

⁸³ Serre, D., op. cit.

2.1 « Je pense de lui ce qu'il ne sait pas de moi » : le rapport des professionnels entre eux

L'ensemble des éléments de réponse, en entretiens et durant les observations en audiences et contractualisations de mesure, a mis en lumière la certitude de chacun des acteurs concernant l'ignorance supposée de l'autre à l'égard de sa propre réalité professionnelle. Posant le postulat d'une réalité ignorée des partenaires directs dans leur quotidien professionnel, les acteurs rencontrés portent nécessairement des représentations à l'égard du vécu mais aussi des éléments de connaissance et méconnaissance des uns envers les autres. En ce sens, il ressort majoritairement des échanges que chacun suppose de l'autre qu'il ne mesure pas sa charge de travail, en termes d'horaires mais particulièrement en termes d'éprouvés :

« Le juge des enfants (Madame E) : Il y a un coup à cette fonction, un coup psychique, pas qu'en termes d'énergie, de travail, d'amplitude horaires, mais en termes de à quoi on s'expose en fait. Je pense que les éducateurs ne perçoivent pas ça...je pense qu'on incarne un peu « euh, l'autre elle est derrière son bureau, c'est facile, ce n'est pas elle qui va aller dans la famille, qui va se mouiller (éclats de rire).

L'inspecteur enfance (Madame N) : On s'expose réellement, même physiquement : nos locaux, nos bureaux n'ont rien de commun avec un cabinet de juge des enfants...et ça je ne pense pas que les gens s'en rendent compte.

L'éducatrice (Madame P) : (rires) Alors l'étiquette de l'éduc d'AEMO c'est « oui il va l'emmener au MacDo », et en prev c'était : « ah oui, l'éduc c'est celui qui boit des cafés et fume des clopes avec les jeunes » (rires), mais en fait ils ne savent pas... en fait le rapport, l'audience, le bilan, ne permettent pas d'expliquer vraiment ce qu'on fait. Déjà, on ne va pas parler pendant une demi-heure, et il y a des choses qu'on ne va pas écrire dans un rapport et ces choses justement sont le cœur de métier : comment on construit la relation avec les familles, et c'est le plus difficile, le plus malmenant quand ce n'est pas reconnu par les institutions ».

Ainsi, la représentation que chacun porte à la supposée lecture de son action par l'autre renvoie à la l'ignorance d'un quotidien éprouvant vécu par l'ensemble des acteurs, toutes fonctions confondues. Dans cette approche de présupposés conjuguée à la méconnaissance,

ma présence aux audiences et aux temps de contractualisation d'AED m'a permis de confronter mes représentations personnelles à la manière d'incarner l'autorité en fonction des cadres d'intervention. En effet, si l'une des audiences d'instauration de mesure d'AEMO s'est avérée particulièrement tendue, dans le sens où la colère des parents a produit des propos injurieux à l'égard du juge des enfants ne conduisant pas pour autant à un outrage à magistrat, j'ai été surprise de constater la fermeté des échanges dans le cadre administratif parallèlement. En effet, concernant le cadre d'une audience, j'ai eu l'occasion au cours de ces 11 dernières années d'assister à des débats contradictoires particulièrement complexes où la violence verbale à l'égard du magistrat comme de l'éducateur, a pu conduire à un outrage⁸⁴. Toutefois, l'audience à laquelle j'ai pu assister auprès de Madame E justifiait, au titre de la définition du code pénal, une qualification d'outrage à magistrat. Ainsi, il est particulièrement intéressant de mesurer, dans les échanges qui ont succédé l'audition des parents, le questionnement du magistrat en termes de conduite de son audience, sans doute en écho avec l'absence de canevas d'audiencement en assistance éducative. En effet, son écoute à l'égard de la vulnérabilité de ce couple parental laisse place à sa compréhension des débats sous l'angle des fortes angoisses et profond mal-être parentaux. Traduisant une expérience nourrie dans le temps, Madame E précise qu'elle n'avait pas cette pratique en début de carrière et que le fait : « *d'incarner une autorité « autoritaire »* » desservait particulièrement sa fonction de juge des enfants qui n'est pas « *une fonction comme les autres* » dira-t-elle. En ce sens, Madame E s'interroge sur la manière dont elle a distribué la parole et sur la vulnérabilité significative de cette mère, vulnérabilité pourtant traduite par une violence aigüe. Cependant, la violence de l'audience n'est que le reflet du mal-être de cette famille selon le juge des enfants. En effet, les violences conjugales étant avérées à la lecture des rapports de police, Madame E précise qu'il est toujours délicat dans ces situations de confronter les éléments du dossier aux discours des adultes durant le débat contradictoire. Ainsi, particulièrement soucieuse de l'état de la mère, Madame E décide de rédiger une note d'information au Parquet, afin de l'informer de la vulnérabilité de cette personne. Madame E fait le choix de ne pas retenir d'outrage à magistrat dans la mesure où elle situe ce positionnement comme venant davantage « verrouiller » le point de vue des parents à l'égard

⁸⁴ L'article 434-24 du code pénal condamne l'outrage à magistrat. L'article 433-5 du code pénal condamne également l'outrage auprès d'une personne chargée d'une mission de service public. L'outrage « *par paroles, gestes ou menaces* » peut se définir comme une « *atteinte à la dignité et au respect dû à la fonction* » selon le code pénal.

de l'autorité judiciaire, desservant ainsi l'intérêt de l'enfant. A la lecture du jugement en assistance éducative, j'ai également pu mesurer que le magistrat continuait, dans la mise en mots de sa décision, de peser chaque mot à l'égard des éléments justifiant sa décision d'AEMO. Indiquant son inquiétude à l'égard de la mère de l'enfant et du contexte de vie du mineur, elle nomme sa note au Parquet en ce sens. Les objectifs de la mesure d'AEMO au bénéfice de l'enfant sont précisés au regard du danger encouru relevant des éléments versés au dossier, des débats, et de la violence durant l'audience. Les objectifs sont ainsi fixés dans le jugement, dans la forme comme dans le fond :

- « - *Faire un bilan médical complet de l'enfant,*
- *Mettre en place des temps de crèche pour Yoris (le prénom de l'enfant a été modifié),*
- *Faire intervenir des TISF au domicile,*
- *Soutenir Madame dans sa parentalité,*
- *Soutenir Madame dans un travail mère-enfant, accompagner Madame vers une association d'aide aux victimes,*
- *Reprendre avec le couple les dysfonctionnements repérés et leurs conséquences sur leur fils »⁸⁵.*

Au regard de la densité des attendus du magistrat, la mesure est ordonnée pour une durée d'un an. Cette expérience fut l'occasion de mesurer la solitude du juge des enfants exposé à une violence extrême dans son cabinet. Le tribunal pour enfants ne garantit pas le contexte sécurisé du lieu que je pouvais supposer, à l'instar de Madame N qui distinguait un degré d'exposition supérieure dans sa fonction d'inspectrice compte tenu des lieux où elle rencontre les familles. Par ailleurs, j'ai pu mesurer la mise en œuvre du positionnement du magistrat qui, précédemment à cette audience, s'était défini dans la volonté de construire l'action avec les parents et dont l'intention de ne pas les « verrouiller » à l'égard de l'autorité judiciaire a pris sens.

Parallèlement, dans cette même approche de confronter mes représentations à mes observations, j'ai fait le constat lors d'une signature de contrat d'AED que l'inspecteur enfance n'abordait pas le cadre judiciaire comme une escalade des éléments de danger.

⁸⁵ Jugement d'assistance éducative (Instauration d'AEMO) aux bénéficiaires de Yoris K, février 2020.

Effectivement, l'autorité judiciaire était davantage présentée comme un cadre d'intervention venant répondre aux missions de protection engagées dans le contrat d'AED si : « *une réelle prise de conscience des éléments n'arrivent pas à s'engager de votre côté (les parents)* » précisera Madame N. En ce sens, j'ai pu mesurer que la notion de prise de conscience était davantage nommée et cherchée avant de définir le cadre judiciaire comme autorité compétente le cas échéant. Ainsi, « la menace » du cadre judiciaire au sens de l'escalade du danger et de l'ultime recours en milieu ouvert laissait place, dans la mise en mots de Madame N, à la prise de conscience parentale à l'égard de leur situation familiale. Cette approche, dans la même posture que Madame E, permet de construire les actions concrètes à mettre en œuvre auprès de la famille, resituant l'intervention éducative dans sa mission première d'aide et de conseil.

Par ailleurs, il est nécessaire d'aborder les présupposés des professionnels au regard des connaissances et méconnaissance des moyens dont chacun dispose pour mener son action. Effectivement, lorsque le juge des enfants indique la non prise en compte du coût émotionnel de sa fonction, sur un ton léger ironisant son propos, son discours est à mettre en perspective des instruments dont dispose les travailleurs sociaux, notamment les réunions pluridisciplinaires et l'analyse de la pratique permettant un fonctionnement favorable au dépôt émotionnel propice au portage collectif d'une pratique coûteuse des acteurs de la politique de protection de l'enfance. Toutefois, qu'en est-il lorsque la confiance d'équipe fait défaut, que les analyses qui relèvent des professionnels compétents paraissent décalées des réalités de terrain des travailleurs sociaux et que les instruments s'avèrent finalement peu ajustés au sens de leur mise en œuvre ? Le sentiment de solitude, pointé comme une spécificité de son cadre d'intervention par le magistrat, peut également être vécu par le travailleur social bien qu'il soit, dans les faits, doté de moyens faisant défaut au juge des enfants.

Il en est de même à l'égard de l'inspecteur faisant part d'une proximité auprès des familles singulière à sa fonction et aux locaux de son exercice venant l'exposer davantage que l'autorité judiciaire. Pour autant, qu'en est-il de la solitude du magistrat qui peut, à tort, et particulièrement au regard du lieu, laisser supposer que le tribunal et le cabinet d'un magistrat contiennent davantage les débordements et notamment la violence des familles ?

Puis, le discours de l'éducatrice, marqué par une caricature amusée des choix d'exemples qu'elle utilise afin de désigner les représentations de l'éducateur en milieu ouvert, semble

masquer la notion de légitimé⁸⁶ sous-jacente à l'ensemble des professionnels rencontrés. Effectivement, la légitimité paraît perceptible auprès de chacun des acteurs dans des formes qui leur sont propres. En ce sens, est-il légitime de construire une relation éducative autour d'un café et d'une cigarette auprès d'un adolescent ? Est-il légitime d'être éprouvé sur le plan de la sécurité de son cadre d'intervention en des places d'autorités judiciaire ou administrative ? Il semblerait que la fonction, les locaux produisant un contexte d'exercice insécure, et les supports à la relation humaine ne prêtent pas d'échos aux vécus professionnels au regard du professionnalisme et de leur nécessaire capacité, puisque « formé pour », à absorber ces éprouvés. Ainsi, chaque professionnel compose avec ces éléments de réalité complexes et silencieux. B. Bouquet définit précisément les enjeux de la légitimité dans l'action sociale. Elle précise ainsi qu'au terme de « légitimité » sera préféré celui de « reconnaissance » compte tenu du ressenti du « déni de reconnaissance » auprès des travailleurs sociaux. Situant : « *l'importance de relier les éléments fondateurs de la professionnalisation au processus de légitimation* », B. Bouquet analyse les fondements de la légitimité professionnelle dans une construction lente, empreinte de : « *lois, règles et contrats qui déterminent les conditions juridiques, la légitimité s'appuie sur des savoirs, des savoir-faire (procéduraux, comportementaux, pragmatiques...) des compétences (relationnelles, sociales, organisationnelles...) (...) pour reprendre l'expression d'Ana Marques « ce travail quotidien est de nature « micropolitique » : il est « politique » dans le sens où, selon la définition de Nicolas Dodier, ce qui est en jeu, c'est la manière dont les acteurs établissent ou critiquent des pouvoirs et pensent leur légitimité ; et il est « micro » car il passe à l'échelle des séquences d'échanges autour de prises en charge concrètes des usagers. (...) la légitimité se situe au cœur de la compétence, dans l'engagement d'agir pour une finalité sociale et éducative. Elle repose sur la reconnaissance des activités de travail et des manières de faire, sur la capacité relationnelle et sur l'expertise professionnelle* »⁸⁷. Cette analyse met en lumière les différents paramètres qui entourent la notion de légitimité dont les discours de Mesdames E, N et P, en parallèle des observations menées, entrent en

⁸⁶ Étymologiquement, le terme « légitimité » vient de « lex », loi, droit écrit qui provient de du latin « legitimus » signifiant fixé par la loi, conforme aux lois. Le dictionnaire des notions philosophiques la définit comme ce qui est « *conforme non seulement aux lois mais aussi à la morale, à la raison* ». Le dictionnaire littré précise : « *la qualité de l'autorité légitime, des pouvoirs légitimes, se référant à la loi ; qualité de ce qui est légitime, par des conditions requises par la loi ; qualité de ce qui est fondé en équité, en raison* ». Bouquet, B., « La complexité de la légitimité », *Eres, Vie sociale*, 2014, n°8, p.14.

⁸⁷ Bouquet, B., art. cit.

résonance. L'ensemble de ces éléments, en étroite corrélation avec les représentations sociales nécessairement éloignées des moyens, vécus et expériences de chacun, constitue une distance majeure entre les acteurs intervenant pourtant côte à côte au quotidien. In fine, ces différents facteurs contribuent à l'appropriation des cadres d'intervention des uns au regard d'attentes parfois erronées des réalités et moyens d'agir des autres. De plus, la méconnaissance de la charge de travail des acteurs inscrit un second degré de décalage entre eux.

2.2 La charge de travail du point de vue du magistrat, de l'inspecteur enfance et du travailleur social

Si le cadre d'intervention de chacun paraît identifié de manière générale, il ressort de l'enquête de terrain que personne ne maîtrise finement la charge de travail qui pèse auprès de ses partenaires directs. En effet, dans le quotidien des acteurs de terrain circule un certain nombre d'éléments comme le fait qu'un magistrat compte environ 500 dossiers dans son cabinet, que l'inspecteur enfance couvre un territoire où 2 associations interviennent en plus du service de l'ASE portant la mise en œuvre de ses décisions administratives à 4 équipes éducatives, ASE incluse, puis que le travailleur social exerçant à temps plein suit 28 mineurs tout service confondu dans ce département. Pour autant, quelles perspectives de compréhension offrent ces éléments si l'ensemble des protagonistes ne perçoit pas les suivants ? :

« Le juge des enfants (Madame E) : Dans mon cabinet j'avais 455 dossiers en assistance éducative, donc sans compter le pénal, au 31 décembre 2019. Plus les jugements rendus, les ordonnances, il y a eu 58 jugements rendus en chambre du conseil. A cela s'ajoute le nombre de présentations comme aujourd'hui, c'est-à-dire le nombre de gamins qui arrivent en sortant de garde à vue, en présentation. J'en ai eu 23 l'année dernière. Et le nombre de nouvelles requêtes indique le nombre de nouvelles audiences. Par exemple moi j'ai eu 117 nouvelles requêtes, et ben c'est 117 nouvelles audiences. Donc ça fait des milliers d'audience...(rires). Parce que pour nous, 1 dossier égal une famille et non 1 mineur, donc dans les 117 nouvelles audiences, si j'entends tous les gamins seuls...ça fait un volume d'audience énorme...Et ensuite, il y a le temps de rédaction puisque nos greffières ne sont pas présentes ici en audiences civiles, mais au pénal elles le sont. Euh... (elle prend son agenda) prenons n'importe quel mois...tenez là on est en novembre 2019, en temps

d'audience etc, je rentre de vacances j'ai 1,2,3,4 familles, le lendemain matin j'ai une audience en chambre du conseil, c'est-à-dire que je juge au pénal des mineurs tout le matin, une audience de mise en examen de mineurs tout le mardi après-midi, donc concrètement, le timing, sur cette journée du lundi, il faut venir faire le courrier qui s'est entassé pendant les vacances qui compte mes nouvelles requêtes, donc là moi je ne peux pas, je suis déjà venu faire le courrier le week-end comme ça quand j'arrive le lundi matin je sais ce qui se passe dans mon cabinet qui est à jour au niveau des courriers etc (elle reprend son souffle), mais j'embraie en audience, mais sur les temps creux, là, il faut que je bosse les dossiers des audiences du lendemain, parce qu'il faut que j'anticipe que là, il faut que je bosse mes nouveaux dossiers du mercredi matin. Entre midi et 2 (rires), il faut que je gère mes enfants pour le passage de relais (rires de plus en plus forts).

Moi : *Je vous comprends...je vous comprends parce que ça ne s'arrête pas.*

Le juge des enfants : *Mais c'est ça ! Ça ne s'arrête pas à heure fixe, je suis dans le travail et je peux pas m'arrêter. Et après les avoir redéposés à l'école, je rempile...audience, audience, audience. Avant j'en avais 4 tous les matins et depuis quelques mois j'en mets que 3. Le dernier il passait à 13h et moi ça me mettait de la pression...et je ne suis pas à l'aise avec le retard. Les familles elles n'ont pas envie de ça...la 2^{ème} c'est gérable, la 3^{ème} c'est compliqué, et la 4^{ème} c'est indécent quoi...donc 3 audiences c'est bien. Et ces semaines-là, elles se ressemblent toutes ».*

Au cours des audiences auxquelles j'ai participé, j'ai pu mesurer l'enchaînement de l'audiencement rendant les temps de débats contradictoires compliqués particulièrement difficiles à éprouver au regard de la succession de familles et des récits de vie.

Concernant l'inspecteur enfance, son traitement des informations préoccupantes s'organise au gré de leur réception par la CRIP. Madame N précise que seules les commissions « alternative au placement » qu'elle préside sont organisées le jeudi après-midi. Aucune autre plage horaire n'est réservée à une instance spécifique par ailleurs. Ainsi, les rendez-vous de contractualisation d'AED sont planifiés avec les chefs des services désignés pour l'exercice de la mesure et les bilans sont convenus communément avec le travailleur social référent de l'accompagnement éducatif ; l'amenant à croiser ses disponibilités avec 3 chefs de services et une trentaine de travailleurs sociaux dans son territoire d'intervention. Cette

organisation concerne uniquement les contrats d'AED, les contrats jeunes majeurs et les mesures de placement administratif dans le cadre de l'accueil provisoire étant mis en œuvre par l'ASE ajoutent un autre versant au travail partenarial de l'inspecteur. De plus, bien que 435 mineurs soient suivis par Madame N au 31 décembre 2019, cette dernière tient à entretenir une pratique professionnelle de proximité avec les familles. Aussi, elle fait le choix de se déplacer dans l'ensemble des locaux du département, au SSD particulièrement, afin de rencontrer l'enfant et ses représentants légaux dans leur bassin de vie : « *réactivité-proximité (rires)* » dira-t-elle.

Puis, s'agissant du travailleur social en milieu ouvert, il serait bien réducteur d'entendre le nombre de mineurs suivis comme un indicateur d'une moindre mesure de son quotidien professionnel. En effet, situé au carrefour des différents intervenants auprès de l'enfant et sa famille, le travailleur social multiplie les instances d'élaboration partenariales, en plus des réunions institutionnelles, et les distances parcourues. Associé à la densité des écrits réalisés, le quotidien professionnel de l'intervenant éducatif est des plus rythmés.

Dans cette dynamique, l'appréciation fine des réalités de chacun faisant défaut produit un sentiment de non prise en compte entre les professionnels. En effet, pour reprendre les exemples introductifs, la non-réponse du magistrat à une note d'information du service éducatif, ou le retard dans la transmission du rapport à échéance de la mesure par l'équipe éducative auprès du prescripteur peut engendrer des tensions dans le lien partenarial, chacun renvoyant que l'action de l'autre conduit à sa propre mise en difficulté. Pourtant, en ignorant les raisons à l'origine de chaque positionnement, les professionnels se distancent d'une compréhension essentielle à l'action commune de la politique de protection de l'enfance et la notion de responsabilité ne tarde pas occuper le devant de la scène. Lorsque la densité du quotidien est mise en perspective de la responsabilité, les tensions se font rapidement ressentir sur le terrain. F. Capelier a mené des travaux de recherche à l'égard de la responsabilité en protection de l'enfance. Si la qualification du responsable demeure particulièrement complexe au regard de la pluralité d'intervenants, elle met en garde à l'égard : « *d'enfermer l'action sociale dans un cadre trop rigide qui inhiberait toute initiative ou liberté d'intervention. Dans toute action, le risque existe et s'il est important que celui-ci soit mesuré par les professionnels et assumé par les institutions, il ne peut en*

revanche disparaître »⁸⁸. Dénonçant une « crise de responsabilité », elle s'appuie sur les propos de P. Calloch : « *Tout d'abord, les structures de notre société contemporaine sont d'une telle complexité qu'il est souvent difficile de déterminer quels sont les individus, quelles sont les décisions à l'origine d'un évènement dommageable. L'idée d'une responsabilité collective s'est ainsi imposée dans les faits, idée contradictoire avec la définition traditionnelle qui faisait de la responsabilité un concept éminemment personnel. Dans un même temps, l'opinion publique de plus en plus informée par les médias n'a jamais autant identifier les auteurs des actes heurtant la conscience de la société et n'accepte plus que ceux-ci se dissimulent derrière des structures ou des systèmes anonymes* »⁸⁹.

Demeurant parfaitement conscients du poids des arènes médiatiques à l'égard de l'opinion publique et des échos d'une mauvaise presse, les dirigeants de l'association dans laquelle j'exerce mettent un point d'honneur à s'assurer de la conformité des procédures dans le cadre des mesures d'AEMO et d'AED, redoutant toute perspective d'incrimination en termes de responsabilités institutionnelles. Pour autant, si cette approche est également commune aux voies hiérarchiques du tribunal pour enfants et du conseil départemental, les professionnels ne manquent pas de laisser une place à la rencontre auprès des familles et à la prise de risque indéniable dans l'aide et l'action sociales.

2.3 De la rencontre d'une famille à la manière de la rencontrer, selon les acteurs de milieu ouvert

Les observations ethnographiques que j'ai pu réaliser auprès des prescripteurs m'ont permis un regard tout à fait inédit dans des instances pourtant coutumières de ma pratique professionnelle. En effet, le tribunal pour enfants, le cabinet d'un magistrat et les locaux du conseil départemental de mon territoire d'intervention me sont familiers. Cependant, située aux côtés du juge des enfants et de l'inspecteur, j'ai pu observer et éprouver l'approche des familles de leur place respective, et le regard est bien différent de l'autre côté du bureau. En effet, étant positionnée sur la même ligne que le magistrat, je me suis confrontée à l'ensemble des regards qui reposait sur le juge des enfants. Parent(s), enfant(s), avocat, travailleur social, le cabinet du magistrat est particulièrement investi et sa concentration demeure rigoureuse

⁸⁸ Capelier, F., op. cit.

⁸⁹ Calloch, P., « La responsabilité des établissements sanitaires et sociaux. Pénale, administrative et civile » dans Capelier, F., op.cit.

afin de mener le débat contradictoire, et de garder parallèlement une place à l'observation des interactions qui nourrit le raisonnement de sa décision. En ce sens, les expressions non verbales, les manifestations d'émotions (rires, larmes) guident la décision du magistrat. Il peut ainsi changer d'association pour l'exercice de la mesure d'AEMO, ou encore prononcer un accompagnement éducatif à court terme avant de recourir aux dispositifs d'AEMO renforcée (alternative au placement, groupes : adolescents, mère-enfant, dans le département). Cette approche prend source dans les expressions décelées ayant encouragées le magistrat à conduire l'accompagnement pas à pas en contribuant à l'instauration d'une relation de confiance nécessaire à toute relation assistancielle :

« Madame E : *Je ne vais pas bille en tête sortir l'artillerie lourde (rires)...à part les faire flipper d'entrée, les braquer, je ne vais rien produire d'autre que la menace qui pèse déjà bien assez sur le juge des enfants. On est au civil et ma posture est différente du pénal* »⁹⁰.

Parallèlement, j'ai pu mesurer que la position spatiale du bureau pouvait s'avérer peu sécurisante lorsqu'une situation conduit à des échanges violents. En effet, la totalité des cabinets du tribunal pour enfants de la ville de S se matérialise uniformément. Les bureaux des magistrats sont face à l'auditoire et à la porte de sortie, les positionnant dos au mur de leur cabinet. Ainsi, lors de l'audience particulièrement difficile à laquelle j'ai assisté, j'ai pu mesurer la force de la violence reçue dans un espace exiguë entre le bureau et le mur où nous étions situées avec Madame E. Faisant échos aux postures suggérées par mon association, l'organisation des locaux du tribunal pour enfants renvoie aux consignes institutionnelles en matière de sécurité du service éducatif dans lequel j'interviens. Effectivement, recevant les familles dans nos locaux, la consigne est d'être assis dos à la porte de sortie afin de pouvoir se dégager plus aisément d'une situation de violence quelle qu'en soit sa nature. S'il n'est

⁹⁰ Pour rappel, le fondement initial du juge des enfants tient à l'ordonnance du 2 février 1945. La posture nommée par Madame E renvoie aux attributs du versant civil attaché à sa fonction en 1958 : « *Par un étonnant paradoxe, c'est lorsqu'à commis un acte antisocial que l'enfant est le mieux protégé par l'intervention judiciaire. En effet, les moyens d'éducation mis, par l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, à la disposition du juge des enfants sont refusés à de nombreux enfants que leurs conditions de vie mettent en danger physique ou moral. (...) Le contexte porte à « l'urgente nécessité de renforcer la protection civile des mineurs* ». Exposé des motifs de l'ordonnance du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger.

pas toujours simple de respecter ce principe, au regard de la spontanéité des familles à leur entrée dans nos bureaux conjugée à notre volonté d'instaurer une relation de confiance, l'organisation des locaux du tribunal pour enfants de la ville de S ne favorise pas la sécurisation du magistrat dans le déroulement du débat contradictoire par l'organisation spatiale du lieu de rencontre.

Dans cette même dynamique d'exiguïté des espaces, j'ai pu réaliser des observations convergentes dans le cadre des contractualisations d'AED. Investissant les locaux du SSD, Madame N dispose généralement des bureaux des assistants de service social. Ainsi, l'exiguïté est encore plus marquée puisque le bureau n'est pas conçu pour l'accueil du public en nombre conséquent qui compte généralement l'inspectrice, le(s) parent(s), le(s) enfant(s) et le chef de service de l'association en charge de la mesure d'AED. Madame N reçoit systématiquement les enfants en présence de leur parents ce qui diffère de la pratique des magistrats. Effectivement, Madame E indique que l'audition du mineur seul ou en présence de ses parents tient à la problématique familiale. A l'instar du magistrat nouvellement juge des enfants, Madame E ne rencontre pas les enfants en présence de leur parents dans les situations de conflit de couple afin de les épargner des discours des adultes dont la difficulté à préserver leurs enfants des griefs parentaux aura conduit à l'audience en assistance éducative. Madame E précise que l'audition du mineur est toujours pensée en perspective de son bénéficiaire et si elle juge utile qu'il entende l'ensemble des débats, et notamment le discours du juge auprès de ses parents, elle invite l'enfant à participer au même temps d'audition que ses représentants légaux. Elle souligne également qu'il peut être impressionnant pour un mineur, au vu de sa représentation de la loi, du tribunal, d'un juge, d'être rencontré individuellement. Généralement, toutes les premières audiences se déroulent en présence des parents puisqu'elle explique les motifs de sa saisine, sa fonction et ce que représente une mesure d'AEMO. Concernant Madame N, cette dernière précise que la nature administrative de l'accompagnement, en écho à la demande d'aide des parents, doivent pouvoir s'échanger en présence du bénéficiaire. Pour autant, les travailleurs sociaux rencontrés portent une lecture différente dans le cadre administratif comme judiciaire. Ils se disent souvent « *décus, frustrés* » d'auditions parents/enfants communes où leur discours éducatif devient nécessairement orienté par la présence des enfants, et ces derniers ne bénéficient pas de temps d'échange individuel qui leur appartient auprès du magistrat et de l'inspecteur. Effectivement, Madame J et Madame P, dont 30 ans d'expérience en milieu

ouvert les séparent, portent un raisonnement commun à l'égard des rencontres des familles auprès des autorités compétentes :

« Madame J : Aussi loin que je me souviens, ça commence à dater pour moi (rires), l'inspecteur a toujours reçu les parents et les enfants ensemble et parfois c'est pas évident d'aborder les questions...tu sais, d'ordre matériel, financier, en présence des enfants...alors que tu te seras efforcé durant tout ton accompagnement de les préserver de ces questions d'adultes (...) Et puis, c'est vrai que le temps de parole est attendu, donc si les enfants n'ont pas d'espace pour eux, individuel... et ça fait vraiment défaut je pense.

Madame P : Moi, en tout cas pour l'instant, je ne fais pas de différence entre le judiciaire et l'administratif...après des fois ça va hyper vite...euh : « (l'inspecteur s'adressant aux parents) L'éducatrice m'a dit ça, bon, vous êtes d'accord ? Allé on continue...merci...au revoir ». Ok, euh, et pourquoi le gamin il est venu alors si tu ne lui donnes pas la parole ? Et avec les mêmes objectifs dans le contrat... ou alors il n'y a pas d'objectif quand tu reçois le jugement. Et ce n'est pas adapté ces temps-là à la présence des gamins. L'autre jour en audience, le juge demande à la petite de 8 ans, et pourtant je l'ai écrit dans mon rapport et la gamine l'a redit en audience « Alors, tu ne veux pas voir ton papa ? » La gamine, devant nous redit « non », et là t'as le juge qui lui dit « Ben si va falloir le voir, c'est ton papa » ...euh...oui, elle est où l'écoute de la parole de l'enfant là ? Une fois que le juge a dit ça, tu vois, c'est plier quoi. Qu'est-ce que tu veux que la gamine dise de plus après ? C'est des échanges qui devraient se faire entre l'enfant et le juge, pour qu'il puisse parler tranquillement.

Moi : Et, est ce que tu penses que, parfois, le juge peut estimer important que l'enfant entende les mêmes choses ? La manière dont il va mettre des mots sur sa situation auprès de ses parents ?

Madame P : Ben en 10 mois, je n'ai pas eu l'occasion de vérifier ça. J'ai plutôt eu le sentiment, après c'est mon sentiment, ça se discute mais...(silence) j'ai plutôt eu le sentiment que les enfants ils étaient...euh... « coincés » entre le juge et ses parents. Moi je pensais en

arrivant que les enfants étaient toujours rencontrés seuls à l'audience... parce que c'est hyper culpabilisant de dire des choses difficiles concernant ses parents à un juge... mais après ça peut être impressionnant aussi, tout seul avec le juge... enfin, je ne sais pas ».

Ces éléments mettent en lumière la lecture différente, pourtant portée communément autour de l'intérêt de l'enfant mais dont la place, le rôle, et la mission induisent des attentes et des positionnements différents entre les acteurs. L'absence également de connaissance fine du raisonnement guidant l'action de l'autre contribue nécessairement aux décalages des professionnels entre eux qu'il s'agisse des auditions et échanges auprès des prescripteurs, ou des rapports éducatifs :

« Le juge des enfants (Madame E) : Parfois, on est saisi et on ne comprend pas bien pourquoi ça arrive sur notre bureau. L'éducateur a du mal à caractériser le danger et à argumenter l'AEMO. Et pourtant, ça passe le filtre du Parquet. (...) Et puis on lit tout le temps « accord de façade » dans les rapports éducatifs. Mais ça veut dire quoi accord de façade ? C'est appuyé sur quels éléments ? Et ça c'est du pain béni pour les avocats... et les éducateurs ils se font dégommer sur ces questions-là.

L'éducatrice (Madame P) : Moi quand j'écris un rapport j'ai toujours la question de la restitution en tête... alors quand tu t'es confronté à des lectures musclées avec des parents... ben, tu n'écris plus pareil. Tu détailles moins, parce que il y a des fois, ben le juge il va sortir une phrase de ton rapport, sortie de son contexte, et puis il te donne la parole pour que tu la commentes... et, euh, parfois t'es scotché sur ta chaise en fait... les avocats te rentrent dedans personnellement et c'est normal, c'est pas repris... alors ben après tu rames. (...) C'est comme les accords de façades, les gens, disent « oui, oui », ils disent qu'ils sont d'accord, qu'ils vont faire les choses, et puis c'est pareil, ils ne bougent pas, ne viennent pas aux rendez-vous, l'école nous appelle pour nous dire que le gamin ne va plus à l'école et la situation continue de se détériorer... après tu fais une note, et il n'y a pas de recadrage... bon, ben nous on fait quoi après ? ».

Dans cette perspective de compréhension des enjeux entre professionnels et bénéficiaires, les travaux de V. Dubois à l'égard du contrôle des assistants de service social dans le territoire national permettent d'analyser leurs pratiques professionnelles, et révèlent des contextes sociaux « d'individualisation » et de « responsabilisation » dans lesquels elles s'inscrivent, reconnus comme : « *les maitres mots des politiques sociales contemporaines* »⁹¹. En effet, V. Dubois met en garde à l'endroit des conséquences de l'individualisation des difficultés sociales qu'il qualifie de : « *problèmes sociaux comme devenant l'invention ou réinvention de technologies institutionnelles de traitement des assistés. Sous-tendue par une philosophie sociale proclamant la nécessité de placer « l'individu », ses « besoins » ou ses « aspirations » au cœur des « nouvelles politiques sociales », promue politiquement par la critique d'un Etat-providence « classique » supposé aveugle aux singularités individuelles, (...) cette tendance à l'individualisation se combine à la « responsabilisation » des assistés (Paugam, Duvoux, 2008). Là encore, une telle orientation présente deux faces dont les implications politiques différentes ne doivent pas masquer l'association. A l'injonction responsabilisante (se prendre en main), s'articule en effet la dénonciation des responsabilités individuelles des pauvres (leur manque de volonté ou leur paresse, leur incurie, voire leur malhonnêteté). (...) Ces instruments de la responsabilisation individuelle tels que le contrat ou l'accompagnement personnalisé froment en pratique, également des instruments de coercition (comme le non-respect du contrat). L'insistance à coller au plus près des situations et parcours individuels, combinés à la suspicion à l'égard des responsabilités (au sens de la culpabilité) des assistés dont le gouvernement et des médias n'ont jamais aussi systématiquement dénoncé les « abus » et les « fraudes », ont récemment conduit à mettre en place des politiques de contrôle des assistés à la fois visibles, plus systématiques, et plus rigoureuses* »⁹². Cette analyse permet d'inscrire une compréhension des pratiques et des attentes de chacun à la lumière d'une lecture induite par les politiques sociales régissant l'ensemble des actions des professionnels rencontrés. Si mes observations ont clarifié les réalités respectives des prescripteurs, les échanges qui ont suivi ont également permis de vérifier l'analyse de V. Dubois relevant de la responsabilisation des usagers dont le non-respect du contrat d'AED engendrera une

⁹¹ Dubois, V., « Ethnographier l'action publique, Les transformations de l'Etat social au prisme de l'enquête de terrain », *Presses de Science Po*, « Gouvernement et action publique », 2012, p.87.

⁹² Ibid.

mesure judiciaire et où l'attente de « se prendre en main » conduira à l'injonction, quel que soit le cadre d'intervention, d'une amélioration de la situation de l'enfant. Toutefois, la production sociétale du contexte dans lequel les familles rencontrent des difficultés occupera une moindre place au regard de la responsabilité parentale concernant la bonne évolution de leur enfant au titre de l'article 375 du code civil. Les protocoles de surveillance de l'évolution des situations fleurissent⁹³ en protection de l'enfance sans pour autant inscrire une pratique convergente entre les prescripteurs et les équipes éducatives à l'égard de la gradation et la caractérisation de la notion de danger ou de risque de l'être encouru par l'enfant. L'accord de façade témoigne précisément de la difficulté à augurer une approche convergente des professionnels à l'égard du public qu'ils accompagnent, quand les parents sont ramenés à leurs responsabilités en individualisant la lecture de leurs difficultés.

Ainsi, le cadre d'intervention en milieu ouvert permet-il un réel espace à la mise en mots des difficultés rencontrées par les familles sans craindre, du rapport de l'éducateur, puis de l'orientation de l'inspecteur, que les éléments conduisent à la saisine de l'autorité judiciaire ? En effet, le cadre judiciaire semble porter la représentation d'une dimension supplémentaire à la notion de danger, alors même que la loi du 5 mars 2007 pose clairement la notion de danger comme relevant d'une compétence partagée entre les autorités administrative et judiciaire.

2.4 L'autorité judiciaire ou l'autorité suprême ?

Dans ses travaux, F. Capelier met en évidence la spécificité de l'autorité judiciaire. En effet, elle précise les garanties que seule l'action juridictionnelle est en mesure d'offrir : « *il s'agit en effet d'une instance indépendante et impartiale qui est expressément chargée par la Constitution de protéger les libertés individuelles. Le juge des enfants doit ainsi assurer le droit des justiciables à un procès équitable. Il garantit les droits de la défense et assure le respect du contradictoire* »⁹⁴. Ce cadre d'intervention est sans doute à mettre en parallèle des représentations sociales que les professionnels ont verbalisés durant nos entretiens. En

⁹³ La loi du 2 janvier 2002, rénovant l'action sociale et médico-sociale signe la volonté du législateur d'encadrer les pratiques professionnelles, en inscrivant dans le texte de loi l'obligation d'évaluation interne et externe des établissements et services sociaux et médico-sociaux. La loi du 5 mars 2007 stipule l'obligation de rédiger des « rapports circonstanciés » à mi-parcours de la mesure en cours, à destination du prescripteur et du président du conseil départemental dont la compétence de chef de file lui attribue un droit de regard concernant l'évolution de la situation de l'enfant, quel que soit le cadre d'intervention.

⁹⁴ Capelier, F., op. cit.

effet, l'inspectrice nomme ainsi, sous le culturalisme professionnel, des pratiques attachées aux figures d'autorité dont le magistrat serait garant selon elle :

« Madame N : *Mine de rien, il y a les habitudes, la culture professionnelle, et les pratiques des uns des autres...le corporatisme les uns des autres...et tout ça...euh...ça n'y est pas pour rien dans les pratiques, vous voyez ce que je veux dire, hein, au niveau de la justice, au niveau des travailleurs sociaux, et au niveau effectivement du département. Le département depuis 2007 est chef de fil de la protection de l'enfance, c'est bien dit, redit, redit et reredit...voilà...donc, bon, il a fallu aussi que la magistrature et les magistrats du siège puissent aussi l'entendre...*

Moi : *La PJJ aussi*

Madame N : *Tout à fait, la PJJ, le Parquet, donc je pense aussi que il y avait quelque part, bon, on a un pré carré et on vient quelque part un peu aussi nous dire ce qu'on a à faire...et je pense qu'il avait aussi quelques résistances, plus des travailleurs sociaux qui à un moment donné...euh...et ben c'est plus sécurisant je pense, pour certains, d'avoir affaire à la justice, à un cadre bien balisé, dans quelque chose de très formalisé avec un magistrat...hein...qui à un moment donné a eu peut-être pour eux, pour ces travailleurs sociaux, une autorité et une posture plus autoritaire, plus contraignante que, ben, un inspecteur qui de toute façon doit rechercher l'adhésion. Donc je pense que ça rassure aussi...et je pense que ce n'est pas que le travailleur social, c'est à tous les niveaux qu'ils puissent être réinterrogés ».*

La dimension d'autorité, centrale dans la politique publique de protection de l'enfance, fait naître des pratiques attachées à la figure d'autorité au sens de la fonction compétente pour l'incarner. Pour autant, la notion d'autorité est à interroger au regard du pouvoir qu'il lui est associé. M. Castillo distingue les notions de « relation morale » et de « relation de pouvoir » dans la notion d'autorité. En effet, elle invite à dissocier la relation de pouvoir relative à l'intention d'obtenir « *une subordination* » alors même que la relation d'autorité vise à éduquer l'enfant dans une société normative dont les codes appartiennent « *aux imaginaires sociaux* ». Elle définit la subordination comme une « *obéissance* » obtenue par « *soumission* » avant de préciser qu'il : « *se perpétue peut-être (...) l'illusion de croire que*

la destruction de la force morale de l'autorité simplifie et démocratise les rapports de pouvoir. Mais on aboutit seulement à un paradoxe tragique qui consiste à préférer le pouvoir, parce qu'il est technique, à l'autorité, parce qu'elle est morale »⁹⁵. Dans cette perspective, le discours de Madame N à l'égard de la figure d'autorité, incarnée différemment entre les cadres judiciaire et administratif par les éducateurs, entre en résonance avec l'analyse de M. Castillo concernant la relation morale relayée au second plan de la relation de pouvoir qui, par sa technicité, s'applique, s'identifie, et se caractérise différemment. En ce sens, le pouvoir du magistrat est particulièrement identifié par les travailleurs sociaux et nommé ainsi auprès des familles par le juge des enfants. En effet, les débats à l'audience d'instauration de mesure au bénéfice de Mélissa avaient été engagés par Madame E dans la mise en mots de son pouvoir, venant différer du cadre administratif, avant de préciser que sa fonction la dispensait de « l'accord » des parents, selon son propos. Toutefois, si l'autorité judiciaire, au regard principalement des pouvoirs dont elle dispose, représente pour les acteurs le cadre de référence de l'autorité il ressort également des échanges que cette représentation peine à évoluer. Effectivement, lors du dernier entretien clôturant l'enquête de terrain auprès du magistrat, l'approche des professionnels à l'égard de l'autorité judiciaire contribue, aux dires de Madame E, à maintenir une distance professionnelle regrettable :

« Madame E : (...) Des fois, en audience, je vais dire des choses mais plus grosse que moi. Je vais appeler la gamine Joséphine pendant toute l'audience alors qu'elle s'appelle Tamia (éclats de rire) ...ou sur les dates de naissance, et des fois je leur dis « mais dites-moi...vous avez le droit de... ». Et puis ce qui n'aide pas non plus c'est « on ne dit pas ça à un juge, on ne va pas le voir directement, on passe par le chef pour telle ou telle chose...et c'est dommage, nous c'est pas avec les chefs qu'on travaille, c'est avec les éduc qui ont la connaissance des familles. Et quand on se connaît, qu'on peut se dire les choses, on travaille vraiment autrement. C'est vraiment dommage cette distance pour l'ensemble des acteurs, à commencer par les familles ».

⁹⁵ Castillo, M., « L'Éducation, entre crise et besoin d'autorité », Armée de terre, *Inflexions*, 2013, n°24, p.64.

Cependant, à l'analyse portée à l'ensemble de ces éléments se confronte l'évolution sociale des représentations à l'égard de la justice. En ce sens, F. Capelier indique que : « la perception de la justice des mineurs au sein de la société semble avoir perdu de sa superbe »⁹⁶. B. Bastard et C. Mouhanna partagent cette approche en nommant : « de manière générale, on assiste à l'émergence et à la diffusion de nouvelles manières d'aborder les questions familiales, de sorte que les juges des enfants voient leur leadership contesté et se trouvent, davantage que dans le passé, devoir négocier pour faire valoir leur point de vue et obtenir les ressources nécessaires à leur intervention »⁹⁷. Etayé par l'analyse de ces trois auteurs, il ressort que la primauté de l'action administrative, dont la reconnaissance des droits des usagers est matérialisée par la contractualisation en première intention, vient confronter l'accord des représentant légaux de l'enfant à la décision contraignante du cadre judiciaire. Il semblerait ainsi que l'autorité morale, entendue par M. Castillo, soit éprouvée par l'évolution sociale des représentations concernant la figure d'autorité incarnée par le juge des enfants.

Pour autant, l'autorité ne pouvant être dissociée de la hiérarchie selon l'analyse de M. Castillo, qu'en est-il lorsque l'organisation structurelle des services entre eux ne fonctionne pas dans un système hiérarchisé ? Les relations interpersonnelles centrales augurent inévitablement des enjeux entre les acteurs.

3 LES RAPPORTS HUMAINS AU CŒUR DES PRATIQUES DE CHACUN

3.1 Dans une organisation non hiérarchisée, quel(s) enjeu(x) de place(s) et de pouvoir(s) entre les magistrats, inspecteurs et travailleurs sociaux ?

L'organisation structurelle spécifique en milieu ouvert conduit à une dimension hiérarchique particulièrement complexe. En effet, le fonctionnement étatique de la politique de protection de l'enfance entraîne une cohabitation des ministères de la justice et des solidarités et de la santé. Les pratiques professionnelles des acteurs sont ainsi attachées à deux ministères distincts tout en portant des missions communes produisant, in fine, un enchevêtrement des compétences de chacun. N'appartenant pas aux mêmes ministères, la hiérarchie spécifique

⁹⁶ Capelier, F., op. cit.

⁹⁷ Bastard, B., Mouhanna, C., art. cit.

des services inscrit un premier degré de complexité quand les autorités judiciaire et administrative, incarnées par le juge des enfants et l'inspecteur enfance, répondent à des places légitimant leurs pouvoirs et leur autorité, depuis leur statut commun de fonctionnaire d'Etat. En d'autres termes, pour reprendre l'exemple du dispositif de l'alternative au placement spécifique au département étudié, ce dernier offre une lisibilité des enjeux entre les autorités compétentes sur le plan décisionnaire, concernant le magistrat, et financier, incarnée par l'inspecteur enfance qui préside la commission. L'absence de rapport hiérarchique ne permet pas d'instruire une guidance de mise en œuvre et le travailleur social porte la négociation d'une décision judiciaire auprès de l'inspecteur, et des étayages accordés et financés par le conseil départemental auprès du juge des enfants. En ce sens, M. Chauvière met en exergue la « division hiérarchique » singulière à l'action sociale de la société moderne. Analysant précisément la complexité de cette organisation, il précise que : « *dans l'approche contemporaine, on doit faire une distinction inusitée en amont, entre le donneur d'ordre et le financeur. Le donneur d'ordre, ou opérateur, c'est celui par qui notre éducateur est engagé, et c'est aussi celui qui a passé un contrat avec un financeur (pouvoirs publics ou autres ?) sur la base d'un projet, gagnant/gagnant. On a donc affaire à une division hiérarchique du travail entièrement renouvelée et consolidée, dans laquelle l'éducateur n'est qu'un des exécutants en bout de chaîne, substituable, sans mandat nominal. (...) Cette dépendance individuelle affichée et renforcée au donneur d'ordre, et derrière lui au financeur, est un indice sérieux de dépersonnalisation et surtout de déprofessionnalisation du métier. L'éducateur y perd la marge d'interprétation et d'initiative que permettrait et couvrirait l'appartenance à une profession* »⁹⁸. En perspective de l'enchevêtrement des compétences, cette analyse illustre la complexité de l'organisation et les liens entre professionnels tout en situant, dans cette complexité structurelle, un enjeu majeur de la mise en œuvre collective du projet pour l'enfant⁹⁹. En effet, il semblerait qu'une injonction paradoxale place l'analyse de M. Chauvière au cœur des points d'achoppement sur le terrain dans la double fonction d'exécutant et d'expert de l'éducateur. En effet, situant son action tant dans la mise en œuvre des décisions que dans l'évaluation du danger ou du

⁹⁸ Chauvière, M., « Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation », Alternatives sociales, *La découverte*, 2010, p. 185.

⁹⁹ La loi du 5 mars 2007 instaure l'obligation de rédiger un Projet Pour l'Enfant (PPE), dans le cadre administratif et judiciaire, visant à garantir la prise en compte de ses besoins, et à stabiliser le projet éducatif de l'enfant, réaffirmé par la loi du 14 mars 2016.

risque de l'être, le positionnement du travailleur social demeure complexe dans sa mission d'aide et de conseil envers le prescripteur, « donneur d'ordre », ou financeur, dans le propos de M. Chauvière. Effectivement, la dichotomie entre l'exécutant et l'expert confère au travailleur social une place particulièrement complexe auprès des prescripteurs. En ce sens, il contribue à la décision, par sa mission de conseil, où son expertise est recherchée, tout en demeurant soumis au financement de la mise en œuvre de l'action sociale renvoyant à la notion d'exécutant. Conjuguée aux compétences partagées entre les autorités légitimes, l'interdépendance non hiérarchisée entre les acteurs entraîne un second degré de complexité. En effet, si le magistrat et l'inspecteur enfance appartiennent au même rang hiérarchique dans leur organisation structurelle interne, le travailleur social compte de nombreux professionnels, dans le secteur associatif, portant des décisions qui orientent à nouveau l'exercice de son action. Ainsi, il demeure complexe de s'adresser aux prescripteurs, ne portant cependant pas d'ascendance hiérarchique, dans une posture commune lorsque les places institutionnelles des protagonistes diffèrent entre le magistrat, l'éducateur et l'inspecteur. Lors de nos échanges, Madame E verbalise son regret de ne pouvoir aborder plus directement les points de désaccords dans une situation auprès de l'éducateur :

« Madame E : C'est quand même bien dommage de ne pas pouvoir se le dire directement, avec l'éduc, quand on n'est pas d'accord dans une situation. Parce qu'on n'est pas aux mêmes places, on ne voit pas les mêmes choses. Après, c'est sûr, c'est beaucoup plus facile pour un juge de dire un truc à un éduc que l'inverse ».

Si les représentations sociales qui reposent sur la fonction du magistrat entrent en résonance avec le discours de Madame E, il est important de noter que ce fonctionnement est également construit dans un contexte où la confiance, nécessaire à l'action convergente des professionnels, est mise en péril quand la hiérarchie, demeurant propre à chaque service, ne produit pas de guidance commune entre les acteurs. En ce sens, M. Chauvière précise que : « de fait, la crise de confiance est tout à la fois externe, dans les relations avec les décideurs, et interne, entre les dirigeants et salariés »¹⁰⁰. Dans la continuité de ce raisonnement, la

¹⁰⁰ Chauvière, M., art. cit.

relation entre le secteur associatif et l'autorité administrative demeure teintée par le financement des services habilités, dont l'essentiel du budget provient du conseil départemental. Une forme de rendu compte du service financé peut se faire ressentir lorsque le financeur, également prescripteur administratif, estime que les moyens mis en œuvre ne sont pas à la hauteur du financement accordé d'une part, et lorsque le service habilité interroge le cadre d'intervention d'autre part :

« Madame N. : (...) Euh moi quand j'entends au bilan que la famille a vu l'éducateur une fois par mois, une fois toutes les 6 semaines, euh, non, je suis pas d'accord. Ce qui est convenu entre le département et l'associatif c'est toutes les 3 semaines, alors je sais bien que ce n'est pas aussi systématique mais parfois quand la rythmicité des rencontres est trop longue pour les familles, ça ne permet pas de faire avancer les choses. (...) Ce qui m'embête parfois, lorsque je contractualise, euh, moi, la plupart du temps, quand je reçois une évaluation sociale, où les collègues ont travaillé en amont, hein, ont fait un travail d'investigation, d'évaluation...euh...c'est pas des manches hein, elle ont aussi, voilà, leurs compétences, si elles vont vers l'administratif ce n'est pas pour rien...et quand je peux entendre, à certains moments si vous voulez, pas tout le temps bien sûr, mais parfois, « ah, ben moi je ne serai pas partie en administratif, je serai partie en judiciaire », sauf que si on reprend la loi, ben il y a l'adhésion, une vraie adhésion de la famille, et il n'y a pas de raison de remettre en cause le travail des collègues en amont, en tous cas, pas au niveau de l'associatif (sourire) ».

A la crise de confiance est associée la notion d'attention, portée par le prescripteur administratif, à l'égard de l'action financée. Ainsi, le champ lexical de l'efficacité investie peu à peu les discours des dirigeants de l'aide sociale dans un courant législatif qui a grandement contribué à l'introduction d'une notion de productivité de l'action sociale. En effet, la LOLF¹⁰¹ instaure un changement fondamental dans la lecture de résultats attendus

¹⁰¹ Il est à noter que la Loi Organique des Lois de Finances (LOLF) promulguée le 1^{er} août 2001 souligne un véritable tournant dans l'action sociale : « elle introduit notamment une démarche de performance pour améliorer l'efficacité des politiques publiques qui permet de faire passer l'Etat d'une logique de moyens à une

par l'Etat qui instaure clairement sa volonté de contrôle des dépenses publiques dans une logique de rentabilité des budgets alloués. Ainsi, les professionnels ne sont pas épargnés par la logique financière de plus en plus prégnante dans l'intervention sociale dont les moyens, dépendant des ressources du département, sont particulièrement étudiés dans la manière de les mobiliser. En ce sens, Madame N, agent du département, porte nécessairement la dimension financière dans sa fonction d'inspectrice, bien que l'organisation des services associatif, départemental, et judiciaire n'instaure pas de rapport hiérarchique entre le travailleur social, l'inspecteur enfance, et le magistrat. Par ailleurs, la remise en question du cadre d'intervention, repris dans les propos de Madame N, fait écho à la double fonction d'exécutant-expert du travailleur social parfois difficile à habiter. En effet, ramenée à l'attente d'exécutant de la mesure administrative, proposée par le service du conseil départemental garant de l'évaluation sociale, l'expertise parallèlement du service éducatif n'est pas entendue puisqu'elle n'est pas requise à cette place. Davantage perçue comme une remise en question des compétences du service ayant conduit l'évaluation sociale, mais également de l'inspecteur, in fine, au regard de l'orientation du cadre d'intervention retenue, l'expertise du service en charge de l'accompagnement éducatif n'est pas entendue. Pour autant, cette interrogation est empreinte d'expériences dans la conduite des mesures judiciaires et administratives par le service éducatif, mais il semblerait que le défaut de confiance de part et d'autre soit à l'origine de cette tension, parfois relative, mais régulièrement forte, à l'égard des pratiques de chacun autour des cadres d'intervention. Lorsque Madame N précise que le secteur associatif ne peut être porteur de la remise en cause du cadre d'intervention, la notion d'autorité de sa fonction est à mettre en parallèle du service départemental dont elle dépend ainsi que les professionnels ayant préconisé le cadre administratif. Le rôle de chef de fil et de guidance par définition du conseil départemental entre en résonance avec le discours de Madame N à l'égard du secteur associatif. Par ailleurs, le peu de maillage entre les services départementaux qui réalisent les évaluations sociales et les services éducatifs en milieu ouvert qui exercent les accompagnements éducatifs entretient nécessairement une méconnaissance des pratiques de chacun et en conséquence du sens de l'action menée.

logique de résultats ». La LOLF, Enjeux et Fondamentaux, www.performance-publique.budget.gouv.fr, mise à jour avril 2020.

Pour autant, mon expérience de terrain mise en perspective des observations ethnographiques réalisées auprès du magistrat et de l'inspecteur ont conforté l'importance de s'autoriser à bâtir une relation humaine dans sa pratique professionnelle, au regard de pratiques et vécus partagés auprès des familles durant l'exercice des mesures.

3.2 Des vécus communs entre professionnels à la relation affective

Au cours des observations ethnographiques dans le cabinet de Madame E, j'ai pris la mesure des interactions en audience et de l'enchaînement des situations dans la journée du magistrat. J'ai éprouvé l'énergie déployée en termes de concentration, dans une telle rythmicité d'audiencement, mais également en termes de contenance des émotions par l'impartialité que représente la fonction de magistrat. Qu'il s'agisse d'agacement, de peine, de colère, à l'écho des récits de vie, le juge des enfants emprunte une posture de neutralité qui requiert une énergie considérable. Bien que la neutralité soit une posture commune à l'ensemble des acteurs en protection de l'enfance, l'accompagnement éducatif construit dans le temps, depuis le domicile familial, laisse place à davantage d'expression des émotions entre le travailleur social, le mineur, et ses parents. Ainsi, la dimension de neutralité s'incarne différemment dans la fonction de juge des enfants qui se doit de rendre une décision égalitaire auprès du justiciable :

« Madame E : Une fois j'ai eu une auditrice de justice avec qui c'était hyper compliqué...parce que ce qu'elle renvoyait à cette mère, ce qu'elle lui demandait, c'était de sa place de mère, pas de juge des enfants. On doit incarner cette neutralité en laissant à la porte nos opinions, nos points de vue, qui sont propres à notre personne et non à notre fonction. On n'est pas là pour juger les parents...on est là pour juger le danger ou risque de danger. Et une fois qu'on a expliqué ça aux familles, la confiance s'engage ».

Par ailleurs, le magistrat dispose d'une temporalité complexe dans l'exercice de sa fonction. A la fois limité dans le temps d'audiencement pour saisir les éléments de danger, les potentialités d'évolution de la situation et les axes de travail à définir, afin de tendre vers le bon développement du mineur au titre de l'article 375 du code civil, le juge des enfants ne reverra la famille qu'au terme d'une année d'accompagnement éducatif en règle générale.

Aussi, Madame E précise toute la complexité de cette double dimension temporelle à la fois très restreinte en audience, et particulièrement longue avant de retrouver la famille et d'aborder les perspectives d'évolution. J'ai ainsi pu observer que la nature des débats à l'audience différait dans le cadre d'un renouvellement de mesure d'AEMO ou de placement puisque l'audience à laquelle j'assistais était colorée des précédentes et des éléments mis au travail dans le temps. La relation de confiance étant établie, les échanges entre le juge et les parents portaient nécessairement les bénéfices d'un climat de travail authentique engagé entre le magistrat et la famille. Aussi, cette dimension de confiance n'était pas sans effet à l'égard de la prise en compte de la parole de l'enfant et de ses parents, particulièrement dans les situations où l'éducateur portait une lecture divergente. On pourrait ainsi imaginer que ces éléments, en corrélation avec l'analyse portée aux places des représentations sociales dans les pratiques professionnelles, n'engagent qu'une distance entre les acteurs. Pourtant, les vécus partagés par les professionnelles sur le terrain augurent une relation de confiance qui, nourrie dans le temps, offre la perspective de relation affective entre les protagonistes. En effet, les audiences et bilans partagés, le portage, à leur place respective, de la notion de danger ou de risque de l'être produisent des émotions partagées entre professionnels. Connaissant une pratique commune de plus de 10 ans avec Madame N, cette dernière nomme régulièrement auprès des familles la confiance qu'elle porte à mon action au regard du nombre d'années d'expériences partagées. Cette confiance avérée et réciproque conduit peu à peu au partage des émotions ressenties au cours de l'accompagnement éducatif lors d'échanges formels (à l'occasion d'un entretien téléphonique) et informels (lorsque nous avons l'opportunité d'une rencontre fortuite dans différentes instances partenariales). Ce partage d'émotions¹⁰² permet d'instaurer la dimension humaine au cœur de nos métiers et une relation affective s'engage progressivement entre professionnels qui connaissent la sensibilité, la résonance des parcours de vie des familles rencontrées, et la manière dont chacun va le transformer au service des enfants et de leurs parents. Ainsi, à la reconnaissance des compétences de chacun s'associe la prise en compte de la dimension affective que nous éprouvons dans l'accompagnement partagé du public. Cependant, la relation affective demeure timidement abordée au regard du contrôle des émotions, et de la supposée « juste

¹⁰² Le terme d'émotion provient de « motion » signifiant le « mouvement ». « L'émotion nous prépare et souvent nous pousse à l'action », Allard, C., *L'affectif et la protection de l'enfance*, ESF : Montrouge, 2019, p.41.

distance »¹⁰³ dans la posture professionnelle. P. Prayez développe la notion de « juste distance » en perspective de la « prise de distance » attendue auprès des professionnels soignants qui s'entend tout aussi fortement auprès des acteurs de l'action sociale : « *cette tendance à pousser les soignants vers une distance excessive, sous couvert de professionnalité, est actuellement dominante dans bien des discours. Il s'agit pourtant d'une dérive regrettable du terme, qui tend à tirer cette expérience relationnelle vers une perte de sensibilité à l'autre, et à tolérer des situations inacceptables d'un point de vue éthique. Cette distance mal comprise, qui « aseptise » la relation soignante de tout affect, c'est-à-dire de toute dimension humaine, est en fait une distance défensive (...) il est urgent et indispensable de faire cette distinction entre distance défensive et juste distance. Car la distance excessive fait oublier la question de l'engagement et du sens de sa profession. Cette perte de sens pèse lourd dans l'épuisement des équipes* »¹⁰⁴. Dans cette dynamique, C. Lenzi¹⁰⁵, interroge la reconnaissance du travail émotionnel comme enjeux majeurs de la professionnalité. Ces travaux de recherches empiriques ont concerné 5 services de PJJ dans des territoires nationaux distincts, dont la région Auvergne Rhône-Alpes où se situe le département étudié. Il ressort de son analyse que l'approche « interprétative » et « émotionnelle » est prégnante dans la profession d'accompagnement de mineurs en danger, au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 dans le cadre de la PJJ. Ainsi, elle met en lumière la manière dont l'émotionnel vient nourrir la pratique des professionnels au bénéfice de la qualité d'accompagnement des mineurs, sans pour autant que ce capital ne soit reconnu et pris en compte afin de le mutualiser en savoirs transversaux de l'aide et l'action sociales. Percevant davantage une forme de clandestinité de cette pratique, C. Lenzi note un passage « *sous silence* » des professionnels qui constitue une absence de lisibilité de l'action mais également du sens de travailler ainsi dans l'intérêt de l'enfant. Elle perçoit ainsi un décalage entre « *le travail prescrit* » et le « *travail réel* » produisant un écart contributif aux « *professionnalités* » aux « *marges de manœuvre* » dans un contexte de « *professionnalité prudentielle* ». Inscrite dans cette même lecture des bénéfices du partage émotionnel dans la pratique professionnelle,

¹⁰³ P. Prayez (2003) définit la juste distance comme étant « *la capacité à être au contact d'autrui malgré la différence des places* ». P. Prayez dans Petermann, M., « La juste distance professionnelle en soins palliatifs », Médecine et Hygiène, « *Revue internationale de soins palliatifs* », 2016, n°4, p.177 à 181.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Lenzi, C., « La part émotionnelle du métier dans l'accompagnement des mineurs difficiles : les ressorts et paradoxes de la professionnalité », Eres, *Les Cahiers dynamiques*, 2017, n°71, p.81 à 89.

Madame E verbalise la différence significative qu'elle perçoit dans son parcours de juge des enfants. En effet, ses expériences dans différents départements du territoire national lui permettent d'identifier les bénéfiques, et les pertes le cas échéant, d'un travail de proximité avec les travailleurs sociaux :

« Madame E : C'était le début de ma carrière, j'avais plus besoin de débriefer qu'aujourd'hui...et le nombre de fois où « je garde votre éducateur après l'audience mais ce n'est pas pour vous » et on débriefait avec les éduc. J'avais un secteur hyper sinistré...avec de l'inceste en veux-tu en voilà, mais c'était déprimant. On plaçait des enfants parce qu'ils avaient des carences éducatives graves et ils se faisaient violer en famille d'accueil. Je n'ai pas eu un cas qui m'a marqué, j'en ai eu des dizaines. Et je me disais, non mais c'est quoi ici ? C'est quoi ce département ? Et j'avais besoin d'en parler, pas dans 8 jours, mais sur l'instant. C'était du partage de vécus communs. On avait juste besoin d'une mini thérapie pour pas devenir dingue (rires). Alors qu'ici, j'ai toutes les équipes et ça dilue le nombre de situations. Les éduc je les voient une fois par mois, maxi, maxi, maxi, alors que dans la ville de M je les voyais plusieurs fois par semaine dans mon bureau...il y avait un vrai lien d'attachement...et quand on se connaît, c'est un partenariat qui fonctionne et tout le monde y gagne. Et pour moi, je ne suis pas d'accord avec le fait de dire « s'il y a trop de proximité, les gens ne restent pas à leur place ». Non, celui qui ne reste pas à sa place ne restera pas à sa place quel que soit le décors ».

L'ensemble de ces éléments permet d'identifier la complexité de l'action sociale, quel que soit la place, le rang hiérarchique, et la posture socialement attendue sous couvert du professionnalisme de l'individu. Toutefois, le partage des émotions demeure nécessaire à l'action de terrain au regard de la difficulté, en termes de charge émotionnelle, pour tout professionnel intervenant auprès de l'enfance en danger. Par ailleurs, la solidarité des acteurs de terrain, compte tenu des éprouvés partagés dans l'accompagnement des familles, confère également à ce champ d'intervention un dynamisme et une relation humaine porteurs de l'action sociale.

Si j'émettais l'hypothèse d'une méconnaissance des professionnels à l'égard des organisations structurelle et personnelle de chacun comme élément essentiel dans l'influence des pratiques professionnelles, dont l'attente des cadres judiciaire comme administratif s'avérait ainsi décalée de la réalité, il est à retenir que ce questionnement est à mettre en perspective d'autres facteurs. En effet, nous avons pu mesurer l'impact d'une méconnaissance commune des quotidiens professionnels, empreinte de représentations sociales propres à chacun ; toutefois, cet élément ne suffit pas en lui seul à identifier les raisons qui guident l'action des acteurs de terrain. Effectivement, il ressort de manière significative de l'enquête de terrain que les parcours personnels et professionnels, étayés par les expériences des individus, mais également la part émotionnelle difficilement reconnue dans l'action sociale contribuent tout autant que la méconnaissance des pratiques de chacun à inscrire des décalages entre les protagonistes. En ce sens, les observations ethnographiques m'ont permis de mesurer et d'éprouver les pratiques des prescripteurs. Ces temps d'observation ont mis en exergue les approches, les questionnements, les interrogations et les interactions à l'origine des discours de l'inspecteur enfance et du juge des enfants auprès des familles, me permettant de saisir davantage le contexte d'ensemble dans lequel s'inscrit leurs actions et leurs décisions. Aussi, si la confirmation de la méconnaissance les uns des autres s'est particulièrement confirmée, l'attente de l'intervention judiciaire comme administrative est apparue décalée des moyens, des expériences, et des approches du magistrat, de l'inspecteur et du travailleur social. Ainsi, il paraît nécessaire de tenir compte de ces différents facteurs afin de mieux appréhender ce qu'il se joue à l'égard des cadres d'intervention et particulièrement du changement, et du sens dans lequel il s'effectue, entre l'administratif et le judiciaire.

Troisième chapitre : l'intervention judiciaire subsidiaire à l'autorité administrative en assistance éducative

1 « LE DANGER », « L'ADHESION », DES NOTIONS FLOUES A DEFINIR

Si nous avons précédemment identifié la difficulté du législateur à définir précisément la notion de danger, tant elle est difficile à caractériser au regard des différentes formes qu'elle peut prendre, particulièrement dans le cadre du danger psychique, il est important de repérer que la notion d'adhésion abrite également de nombreuses appropriations sur le terrain à l'égard des professionnels. En effet « accord », « adhésion », sont souvent associés quand le danger, référé à l'article 375 peine parfois à se définir. Consciente de cette difficulté d'harmoniser les définitions de chacun à l'égard des termes qui entourent la pratique en milieu ouvert, j'ai interrogé les acteurs afin de disposer de leur regard respectif :

« Madame V, juge des enfants, âgée d'une trentaine d'années, installée dans ses fonctions de magistrate depuis 7 mois : *Alors, euh, le danger (silence) je dirais que c'est...moi je le définirais comme tout mal être, tout signe de mal être de l'enfant, qu'on pourrait imputer alors...euh...soit aux parents directement, soit à leurs liens entre eux...ça, je dirais que c'est la base. Après, euh...voilà, c'est l'adolescent qui est complètement à la dérive et les parents sont dépassés...mais déjà on est dans de la problématique qui est beaucoup plus dure...mais déjà quand il y a du mal être sur les enfants, quand ils ont des problématiques de santé hein, psychiatrique, psychologique, de soin et on sent que les parents ils sont fragiles, ils ont des difficultés pour accompagner leur enfant jusqu'au bout... parce que parfois ils ont toute la bonne volonté du monde mais c'est compliqué de venir au rendez-vous tout simplement, et déjà il y a des clignotants qui commencent déjà à passer...mais définir le danger c'est extrêmement compliqué.*

Madame E (juge des enfants) : *Il est très complexe de définir la notion de danger au regard de la singularité des situations, des organisations familiales, de l'évolution de la société. Prenons la définition du fascicule de l'ENM (Lisant le document) déjà vous voyez, il est écrit « le danger : une notion floue ou faiblement déterminée ». Puis, il est précisé que « dans le droit de la famille, le législateur a souvent recours à des notions floues ou faiblement déterminées, souvent dénommées « standard » :*

l'intérêt de l'enfant, le bon père de famille, l'état des besoins, le danger ou l'éducation gravement compromise. Les seuls concepts juridiques classiques, comme la faute civile ou pénale dans l'exercice de l'autorité parentale ne permettent pas d'appréhender certaines situations de danger telle que les tentatives de suicide d'un adolescent, le retard psychomoteur important dans le développement d'un bébé, la fugue d'une jeune fille qui refuse d'épouser celui qui lui a été choisi par tradition etc. Les apports de la pédiatre, de l'ethnologie, de la sociologie sont indispensables pour que le juge des enfants puisse analyser certaines situations qui lui sont soumises et qualifier le danger. Cela suppose que le juge des enfants acquière non pas un savoir dans ces disciplines, mais une certaine culture et une ouverture d'esprit ».

Madame N (inspectrice enfance) : *C'est ce que veut Adrien Taquet, hein, il l'a redit, c'est de créer un document unique sur tout le territoire pour permettre justement d'avoir un certain nombre de critères qui soient communs à tout le monde et qu'il puisse partager...après, bon, on a quand même des critères communs, hein, on n'est pas à des années lumières les uns des autres, on part bien avec les mêmes hypothèses de danger, ou de risque de l'être qui sont liés aux : critère psy, le critère familial, l'histoire, enfin tout un tas d'éléments, l'ouverture sur l'extérieur...et effectivement après avec la notion de bien-être, de danger.*

Madame J (assistante de service social) : *Effectivement les notions de danger et de risque de l'être sont extrêmement difficiles à appréhender...est-ce qu'un enfant est réellement en danger ou en risque de l'être et sous quel délai ? Je pense que la loi de 2007 en n'enlevant cette distinction entre le judiciaire et l'administratif a permis de clarifier cette notion difficilement appréciable ».*

Ces analyses proposées par les professionnels renvoient à la manière dont ils abordent la difficulté, dans leur fonction respective, à s'approprier la notion de danger au cœur des missions et pratiques de chacun. Dans cette complexité nommée par l'ensemble des acteurs, l'Observatoire Nationale de l'Action Sociale (ONAS) a introduit la distinction entre les enfants maltraités¹⁰⁶ et les enfants en danger. Instance consultative, soutenue par

¹⁰⁶ 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 » nomme précisément que la protection se consacre aux enfants « *maltraités* ou

l'Assemblée nationale en matière de cohésion sociale et de lien social mis en œuvre par les collectivités territoriales, l'ONAS souligne que la loi de 1989 ne définit pas précisément les critères retenus permettant de caractériser la maltraitance. Lors de mon entretien avec la CNAPE, la professionnelle ayant participé aux débats ministériels durant l'élaboration de la loi de 2007, revient sur les notions de danger et de maltraitance à l'égard du législateur :

« Dans le texte de loi de 2007, lors de l'écriture, il y a eu tout un débat sur le terme « maltraitance » au lieu de « danger ». Le ministère a tenu à conserver le terme de danger pour maintenir la question de négligence, non entendue par maltraitance ».

Partageant cette réflexion avec Madame E, cette dernière précise que le terme « maltraitance » n'induit pas la même approche que « danger » :

« Le terme de danger a toujours été là. En tout cas, moi j'ai toujours bossé avec. Déjà que pour les parents c'est difficile de comprendre la notion de danger alors la maltraitance c'était intravaillable avec les familles. Et puis, la maltraitance il y a quand même une connotation de volonté de faire mal, en tous les cas moi je le comprends comme ça, et on a une telle minorité (insiste sur minorité) de familles qui sont dans de la maltraitance pure et dure avec cette notion de « faire mal ». Nous au niveau légal, la maltraitance va être sanctionnée par le code pénal, alors que le danger on est au civil...en tout cas, je pense que ça aurait été très compliqué de travailler uniquement avec cette notion de maltraitance au judiciaire ».

A la lumière de la complexité de définir le danger s'ajoute la difficulté à préciser ce que sous-tend la notion « d'adhésion » dans l'aide sociale entendue par les pouvoirs publics. En effet, inscrit dans les textes de lois (article 375.1 du code civil et loi du 5 mars 2007 particulièrement) l'accord des parents est rigoureusement recherché en protection de l'enfance. Pour autant, si le respect des libertés individuelles et des droits parentaux est mis

moralement abandonnés », JO juillet, 1989. Le dictionnaire Larousse français définit la maltraitance comme « mauvais traitements envers une catégorie de personnes (enfants, personnes âgées, etc...) ».

en avant, notamment au regard de « l'adhésion » des détenteurs de l'autorité parentale dans l'exposé des motifs de la loi de 2007, il n'en demeure pas moins que cette notion, au reflet du danger, confère une complexité particulière dans la mise en œuvre de l'action éducative. Effectivement, comme la notion de danger, il s'avère tout aussi complexe d'appréhender la notion d'adhésion dans la politique de protection de l'enfance. En ce sens, des travaux de recherche¹⁰⁷ portés par l'Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED) en 2013 ont mis en exergue la pluralité de termes associés à « l'accord » : « *entente, consensus, communication, état des relations, arrangement, rapport, rapport d'harmonie* » tout en relevant l'absence de précision du cadre légal : « *le droit dit le déclaratif de l'accord, mais ne dit rien sur l'état des relations (et les intérêts) de ceux qui signent l'accord, ni de l'entente (de que l'on entend par l'accord), ni moins encore du rapport d'harmonie « le fait de s'accorder et de jouer ensuite la même partition* ». Dans le fascicule de l'ENM, il est intéressant de constater que si la notion de danger est abordée dans la perspective d'une recherche de définition, l'adhésion n'est pas traitée dans cette même approche. Effectivement, l'adhésion est renvoyée à une « section : procédure subsidiaire » de l'intervention n'étant, par conséquent, pas définie. Ainsi, la politique de protection de l'enfance, bien que normative à bien des égards, semble augurer des zones d'ombre en ce qui concerne les contours de l'action éducative. En effet, comment les professionnels peuvent-ils appliquer le principe de subsidiarité et solliciter l'autorité adaptée à la situation si les critères légaux retenus ne sont pas définis dans les textes de loi ? En d'autres termes, les définitions et appropriations des notions de « danger », de « risque de danger », et « d'adhésion » reposent sur les professionnels dont les expériences, représentations sociales, ressentis, et la distance entre eux constituent un ensemble d'éléments favorisant la difficulté d'harmoniser les pratiques professionnelles au regard de la singularité des situations accompagnées. Pour autant, dans cette absence de repères clairs, les textes de loi réformant la protection de l'enfance ne cessent de recentrer l'intervention des professionnels au plus près de l'intérêt supérieur de l'enfant, dans le respect des droits parentaux. Ainsi, quels effets portent-ils dans ces deux dimensions ?

¹⁰⁷L'ONED reprend la définition d'accord au sens étymologique, avant d'en apporter sa lecture : « de « *ad* » signifiant « à », et de « *cor, cordis* » pour « *cœur* » et influencé de *chorda* « *corde* » est en tant que tel un terme paradoxal : on pourrait penser qu'on ne peut que « s'accorder » sur le mot accord... et pourtant il se caractérise par sa polysémie en fonction des cadres dans lesquels il est employé ». ONED, « Les implicites de la protection de l'enfance, les parents d'enfants placés dans le système de protection de l'enfance », 2013, p.23.

1.1 Les effets de la loi du 5 mars 2007

Afin de comprendre le courant de pensées dans lequel s'installe la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, il convient de contextualiser la dynamique sociale dans laquelle elle s'inscrit. En effet, la fin des années 1990 et le début des années 2000 sont particulièrement marquées par des affaires d'abus sexuels et de maltraitances gravissimes à l'égard d'enfants, ayant indignées l'opinion publique (affaires dites « d'Outreau », « d'Angers », « de Drancy »). En ce sens, portées dans les arènes médiatiques, les procès tenus dans les villes d'Outreau, d'Anger et de Drancy ont nécessairement conduit les pouvoirs publics à prendre en compte l'opinion publique en réinterrogeant les fondements du système de protection de l'enfance. Ils ne pouvaient faire l'économie d'accorder davantage de mesures à la prévention et à la co-construction des étayages auprès des parents dans l'intérêt des enfants vulnérables de l'Etat français. En 2006, le mouvement nommé « l'appel des cent » porté par C. Roméo (directeur de l'enfance et de la famille au conseil départemental du 93) et J-P. Rosenczveig (président du tribunal pour enfants de Bobigny) interpellent le président de la République par la signature de cent personnalités du secteur de l'enfance (responsables d'associations, pédopsychiatres, sociologues, parlementaires et anciens ministres de tous partis politiques confondus) afin de mettre en œuvre une réforme de la protection de l'enfance, dont le dernier repère législatif date de 1989. Ainsi, 5 ans après la loi du 2 janvier 2002 ayant renouvelée l'action sociale et médico-sociale, la loi du 5 mars 2007 conforte les principes posés par le texte de loi de 2002 recentrant le bénéficiaire au cœur de sa prise en charge. L'importance de stabiliser le parcours de l'enfant prend sens dans l'instrument du projet pour l'enfant dont le président du conseil départemental est garant. La loi de 2007 souhaite inscrire, par l'adhésion attendue, une véritable prise de conscience des difficultés rencontrées par les parents, en tenant compte de leur avis à l'égard du projet éducatif en faveur de leur enfant. Positionnant clairement la double dimension de prévention et de protection à l'égard du danger ou risque de l'être encouru par l'enfant, le législateur impose une diversification de prises en charge à l'égard des services et établissements remplissant des missions d'aide sociale à l'enfance. Les instruments de la CRIP, de l'ODPE, et du schéma départemental visent à structurer l'action menée de manière efficace, réactive et ajustée aux besoins de l'enfant dans son intérêt supérieur. Puis, inscrivant l'autorité judiciaire dans la subsidiarité de l'autorité administrative, la loi du 5 mars impose un changement fondamental en assistance éducative. Cependant, si les fondements de la réforme de protection de l'enfance semblent augurer un certain nombre de

changements, les professionnels rencontrés ne relèvent pas de différence significative concernant la primauté de l'autorité administrative en milieu ouvert :

« Madame E (juge des enfants) : Je pense que le premier effet est la diminution du nombre de requêtes dans un premier temps, parce que forcément l'administratif devait garder plus de dossiers...et vraiment saisir quand...ils se sont retrouvés à nouveau avec le critère de danger, et c'est plus, euh...ils devaient gérer ces familles...par contre je ne suis pas certaine que, aujourd'hui...euh...si vous voulez, il y a peut-être eu à un moment donné, paf, « cette famille est en danger, mais elle coopère et on la garde ». Et après je pense, mais c'est plus les gens comme Madame N vont vous le dire, mais moi j'ai le sentiment que parfois, pour des raisons qui leur appartiennent, les critères administratifs sont là, mais qu'on a recours à la justice parce qu'on occupe une position, et une image et une fonction différentes...et finalement les mesures en judiciaire n'ont pas tant baissées que ça dans le temps. Alors, oui, peut-être les deux, trois, premières années mais après on est vite revenu au judiciaire...surtout avec ces situations de conflits de couple qui sont ingérables, et encore plus en administratif. (...) Le cadre, il est indispensable. Il faut qu'on mette des règles, des limites, mais il y a le cadre et les exceptions. Je ne sais même pas si c'est des exceptions, mais on retombe sur des notions qu'on aime pas bien « accord de façade », ben oui, parce que le mec il signe parce qu'il ne veut pas aller devant le juge. Je pense qu'il y a deux choses : il y a des fois, le département a retenu trop de choses et ils en sont quand même revenus hein, et je pense qu'il y a eu une bouffée d'air après 2007, mais qui n'a pas duré très longtemps et on a récupéré des situations mais catastrophiques, on avait perdu du temps etc...et il aurait mieux valu balancer en judiciaire...mais, euh, à l'inverse encore, il y a cette volonté des inspecteurs et nous notre volonté de juge de, quand même, rester au maximum dans les critères et qui peut encore produire des aberrations, c'est-à-dire que je pense qu'il y a moins d'aberration aujourd'hui qu'entre 2007 et 2010 où là vraiment il y avait la volonté de retenir les choses, mais, euh, il y a quand même moins d'aberrations aujourd'hui qu'avant, bien qu'il y en a encore forcément, mais aussi parce qu'il y a les consignes des inspecteurs et des juges ».

Madame N (inspectrice) : *La réforme si vous voulez elle n'a pas eu beaucoup d'impact dans la mesure où nous, euh, très rapidement on a mis en place la CRIP en 2009. Donc vous voyez quoi, mars 2007, le temps que tout se mette en mouvement... alors bien sûr dans les textes, sur le fond, enfin sur la philosophie de la loi, oui bien sûr. Mais après dans les faits, dans les actes et dans la mise en place, ça n'a pas changé fondamentalement les choses.*

Madame J (assistante de service social) : *La primauté de l'administratif a quand même permis une autre entrée dans les familles depuis 2007 quand même. Enfin, moi, si tu veux, l'AED je l'entends du côté de l'entrée parents et des compétences sur lesquelles on va s'appuyer pour faire valoir un certain nombre de choses du côté de l'enfant. L'entrée judiciaire, je la vois plus du côté de l'enfant... et... euh... comment, par la nécessaire prise en compte du besoin de l'enfant, les parents vont être en capacité de se mobiliser ? (...) Après, à l'attribution nous ont fait un génogramme... alors le mot est un peu pompeux mais en tout cas, on a une image de la famille, de ce qui a mis en route la mesure, donc souvent la demande des parents et qu'elle est cette demande ? Et au bout du bout on a les attendus, en tout cas les objectifs fixés. Et quand même, il y a des moments où on a de tels écarts qu'on se dit, mais enfin, comment ça s'est tordu à ce point ? Encore la semaine passée : la demande d'une mère de dire « ça ne va pas chez le papa », cet enfant est en danger ou en risque de l'être et l'objectif fixé sur le contrat est de « travailler à une coparentalité positive et sereine ». Et on se dit ben forcément ça a du mal se mettre en route parce qu'il y a quelque chose qui ne s'est pas organisée comme la loi devrait le faire, c'est-à-dire qu'on ne part pas des éléments des travailleurs sociaux dans le cadre de l'évaluation sociale qui ont fait un diagnostic avec des choses qu'ils ont repérés, identifiés et sur lesquelles il faudrait que la famille arrive à travailler. Sauf que la famille elle n'en n'est pas forcément à cet endroit-là et ce n'est pas forcément la demande qu'elle a ».*

Ces éléments permettent d'identifier la corrélation entre la difficulté à définir les contours qui régissent l'intervention des professionnels au regard de la singularité des situations accompagnées en milieu ouvert. Le discours de Madame J illustre parfaitement la dimension paradoxale du contrat dans le champ de l'aide sociale avec, in fine, la crainte d'un passage

en judiciaire qui conduit à d'importants décalages entre la demande initiale de la famille et les objectifs fixés par l'inspecteur qui deviendra « la feuille de route » de l'action éducative. Ainsi, la recherche de l'adhésion de la famille pensée par le texte de loi se trouve bien distanciée de ce principe dans sa mise en œuvre sur le terrain si le contrat n'est pas ajusté, dans les objectifs fixés, à la demande des parents. En ce sens, P. Verdier interroge les effets de la loi de 2007 au regard du socle législatif qui lui précède et se montre inquiet de l'évolution dans le temps : « *La nouvelle rédaction de l'article L 226-4 du CASF entérine complètement la démarche puisque cet article prévoit qu'en cas de « refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance », le président du conseil général avise sans délai le procureur de la République. « Nous avons les moyens d'obtenir votre consentement » écrivant J-L, Rongé. Cette loi renforçant les contrôles juridico-administratifs et restreignant les droits des personnes, marque un recul par rapport aux lois de 1984¹⁰⁸ et 2002. (...) On peut craindre et prédire, hélas sans grand risque d'erreur, un retour à l'hégémonie des services et une augmentation du nombre d'enfants placés. Car l'expérience, on l'a déjà faite et on sait ce qu'elle a donné comme « enfants en miettes »¹⁰⁹.* L'analyse de P. Verdier entre en résonance avec les propos de Madame E à l'égard des situations « catastrophiques » dont elle fait état entre les années 2007 et 2010 reflétant la période de mise en application de la loi de 2007. Indiquant, une appropriation du texte de loi, par le second temps qu'elle identifie comme produisant moins « d'aberrations » dans le maintien du cadre administratif, il semblerait que la complexité des compétences partagées entre les autorités administrative et judiciaire d'une part, et la difficulté à définir la notion de danger d'autre part, aient contribué à l'aggravation des situations de l'enfance en danger ou en risque de l'être, conduisant au milieu des années 2000 à une seconde phase d'indignation sociale et un nouveau texte légiférant la politique de protection de l'enfance en conséquence.

¹⁰⁸ La loi du 6 juin 1984 est relative aux « droit des familles dans leurs relations avec les services chargés de la protection de l'enfance », loi n°84-422 du 6 juin 1984.

¹⁰⁹ Verdier, P., « La loi réformant la protection de l'enfance : une avancée de la protection, un recul des droits », *Journal du droit des jeunes*, 2007, n°265, p.31.

1.4 La loi du 14 mars 2016, dernier repère législatif en protection de l'enfance

A l'instar de la loi de 2007, la loi du 14 mars 2016 entre en vigueur dans un contexte social à nouveau marqué par des faits de maltraitance ayant entraînés le décès d'une fillette de 8 ans, Marina Sabatier, en 2009. Le procès des parents tenu en 2012 produit, en première intention, une recherche de la presse à l'égard des personnalités du couple parental. Puis les détails des sévices gravissimes subis par l'enfant, relayés dans les médias, laissent place à l'émotion de l'opinion publique qui se lance dans une quête des coupables relevant de l'organisation étatique de la protection de l'enfance : *« pourquoi le service de l'ASE et la justice ne sont-ils pas intervenus ? Comment les professionnels de l'enfance ont-ils pu passer à côté d'une telle situation ? Une plainte est même déposée contre X et soutenue par plusieurs associations. Au-delà de l'émotion, cette situation pose la question de la capacité du dispositif de protection de l'enfance à garantir à tous les enfants vivants sur le territoire le respect de leur intégrité physique et morale »*¹¹⁰. Autant d'interrogations et de remises en cause poussent le législateur à tenir compte des faits qui mettent en lumière les dysfonctionnements d'une politique réformée 2 ans avant le décès de Marina : *« la mort de la petite Marina (dont la famille était connue du service départemental de l'ASE et de la justice) interroge d'une part, les modalités de repérage et de diagnostic des situations de maltraitance, d'autre part, l'équilibre trouvé par la loi du 5 mars 2007 entre la protection administrative et la protection judiciaire de l'enfance en danger »*¹¹¹. J-P. Rosenczveig rappelle également que la loi de 2016 est promulguée dans un contexte où les limites de la loi de 2007 se sont fait ressentir : *« Si l'on tient compte des limites de cette loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance, texte fort intéressant au demeurant, on ne doit pas s'étonner que quelque cinq à sept ans plus tard une nouvelle vague de critiques soit abattue sur la protection de l'enfance venant de tous les horizons et alimentée par des affaires défrayant la chronique comme la mort de la petite Marina, persécutée dans l'ombre. Pour sa part, le comité des droits de l'enfant de l'ONU fustigeait toujours et de longue date l'absence de visibilité globale et de gouvernance de ce dispositif »*¹¹². Le 1^{er} Titre du texte de loi de 2016 : *« Améliorer la gouvernance nationale de la protection de l'enfance »*

¹¹⁰ Capelier, F., L'affaire Marina, un cas d'école pour étudier la protection de l'enfance, Association jeune et droit, « Journal du droit des jeunes », 2012, n°318, p.14.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Rosenczveig, J-P., « La loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, Association jeunesse et droit », *Journal du droit des jeunes*, 2016, n°353, p.17.

témoigne de cette réelle volonté de l'Etat d'engager une évolution du système national. De plus, J-P Rosenczveig souligne la lenteur de mise en œuvre des instruments instaurés par la loi de 2007 (la CRIP notamment), certains départements ne disposant pas d'ODPE encore à ce jour, avant de faire référence à la notion « familialiste » qui repose sur la loi, élément verbalisé par la CNAPE également lors de nos échanges :

« La loi de 2007 a été taxée de familialiste parce que l'article 1 nomme la question des parents, alors que l'idée était la question de la prévention pour prévenir les difficultés des parents pour ne pas entrer dans la protection. Je l'ai entendu de juges des enfants et de la vice-présidente du CNPE (Conseil National de la Protection de l'Enfance, créé en 2016) parce que chacun le prend par son prisme, son histoire. Alors qu'en 2016, c'est un retour massif sur les besoins fondamentaux de l'enfant...mais si on veut que les lois s'appliquent, il faut accompagner leur mise en œuvre ».

En ce sens, le CNPE demeure l'instrument de la loi de 2016 venant répondre à l'évolution de gouvernance de la politique de protection de l'enfance. Présidé par O. Veran, ministre des solidarités et de la santé, et secondé par A. Taquet, secrétaire d'Etat, le CNPE se compose de 5 collèges représentant : « les institutions, collectivités et administrations compétentes, la société civile et les associations, les associations de professionnels, les organismes de formation, les personnes qualifiées œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance »¹¹³. Si l'évolution de la gouvernance est inscrite dès le premier titre du texte de loi, dont le CNPE contribue grandement, il semblerait que le changement majeur retenu dans la pratique de terrain soit plus spécifiquement la réaffirmation des besoins fondamentaux de l'enfant. Effectivement, le besoin de sécurité nommé comme un « méta besoin »¹¹⁴ oriente une

¹¹³ www.solidarités-sante.gouv.fr mise à jour mai 2020.

¹¹⁴ En février 2017, le Docteur M-P, Martin-Blachais dépose un rapport à L. Rossignol, ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes dans lequel elle précise le besoin de sécurité comme « méta-besoin », indiquant en effet que : « *appréhender les besoins fondamentaux de l'enfant, c'est interroger une construction sociale, culturelle, clinique et juridique, qui s'inscrit dans une historicité, une temporalité et un contexte donné. Ces besoins communs sont reconnus fondamentaux, dans le sens où leur satisfaction permet la construction du sujet dans la plénitude de ses potentialités, du respect de ses droits et au service de son développement et de son accès à l'autonomie et la socialisation. (...) Aussi, considérant que la satisfaction du besoin de sécurité physique et affective conditionne la satisfaction des autres besoins, nous postulons que le méta-besoin des*

proportion importante des axes définis par la loi de 2016. Les réflexions autour de la théorie de l'attachement font évoluer l'importance d'installer le parcours de l'enfant dans la stabilité et la sécurité nécessaire à son bon développement au titre de l'article 375, tout en priorisant le maintien des liens avec l'environnement et particulièrement la fratrie, avant de retenir que la parole de l'enfant, la figure d'attachement et l'évolution de la procédure d'adoption simple constituent les principes forts de la loi de 2016.

Par ailleurs, la volonté de réduire les circuits procéduraux demeure également centrale dans ce dernier repère législatif en protection de l'enfance. En effet, en étroite corrélation avec « l'affaire Marina », le gouvernement souhaite éradiquer la lenteur administrative des mesures judiciaires comme administratives en permettant au service missionné d'élargir ses compétences en termes d'évaluation à l'ensemble de la fratrie. En effet, le décret du 28 octobre 2016 précise que : « l'évaluation prévue à l'article L 226-3 porte sur la situation du mineur faisant l'objet d'une information préoccupante et sur celle des autres mineurs présents au domicile »¹¹⁵. Si j'ai pu mesurer de réelles sollicitations des magistrats en ce sens durant la première année d'application de la loi de 2016, il est à noter que l'évaluation étendue à l'ensemble de la fratrie a disparue des débats contradictoires relativement rapidement.

Pour autant, si le dispositif de protection de l'enfance ne manque pas de repères législatifs veillant à respecter les besoins fondamentaux de l'enfant, dans le souci des libertés et droits individuels du mineur et de ses parents, il apparaît que l'appréciation de la notion de danger, au regard de la complexité à la définir, demeure centrale dans l'exercice des missions des acteurs de terrain. Ainsi, il apparaît que les lois de 2007 et 2016 se heurtent aux difficultés communes de porter les définitions des principes fondamentaux qu'elles imposent. En ce sens, la mise en perspective de la notion de danger au regard des besoins fondamentaux de l'enfant, en écho à l'adhésion des familles, guide l'approche des cadres d'intervention et confère une difficulté centrale dans la mise en application du principe de subsidiarité judiciaire sur le terrain. En ce sens, malgré les constats à l'échelle nationale et départementale de la difficulté à déjudiciariser les mesures d'assistance éducative portés par

besoins fondamentaux universels de l'enfant en protection de l'enfance est le besoin de sécurité, besoin nécessaire au long de la vie ». Rosenczveig, J-P., « La loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant », Association jeunesse et droit, *Journal du droit des jeunes*, 2016, n°353, p.17.

¹¹⁵ Décret n°2016-1476 du 28 octobre 2016, *JO juillet*, 2016.

les discours de la CNAPE et de l'ODPE, le dernier repère législatif en protection de l'enfance ne permet pas d'inscrire une évolution à cet égard. Toutefois, la volonté de lutter contre la lenteur des procédures dans la loi du 14 mars 2016 permet d'identifier une prise de conscience du législateur concernant les saisines parfois tardives au regard des éléments de danger, bien que paradoxalement adaptées aux critères retenus à l'autorité administrative en matière d'adhésion, traduit par « l'accord de façade » par certains professionnels durant l'enquête menée.

2 LE PASSAGE DES CADRES ADMINISTRATIF AU JUDICIAIRE ET INVERSEMENT

2.1 La gradation du danger en assistance éducative

Dans le cadre des rencontres avec l'inspecteur, j'ai sollicité un temps d'observation dans son bureau à réception d'une information préoccupante adressée par la CRIP. Ainsi, j'ai pu appréhender ses questionnements à la lecture des éléments qui guident sa prise de décision des suites à donner. De manière générale, Madame N indique que les informations préoccupantes sont centralisées à la CRIP dont le secrétariat s'assure, à réception des éléments, que le mineur ne fait pas l'objet d'un accompagnement éducatif (AED ou AEMO, des services du conseil départemental et du secteur associatif). Si l'enfant ou l'adolescent bénéficie d'une mesure, la CRIP adresse les éléments au service qui exerce l'intervention éducative. Dans ce cas précis, l'enfant, que nous prénommerons Karl, n'est pas connu des services de protection de l'enfance du département. Les éléments nommés dans l'information préoccupante reprennent les faits suivants :

« Les faits (lus à voix haute par Madame N – le 27/02/20) : Alors là on est sur un cas de VIF (Violences Intra Familiales) qui arrive par l'assistante sociale en commissariat...euh, qui dit que le 20 octobre 2019, il y a eu un différend entre concubins (elle tourne les pages). Alors, c'est ça qui m'étonne (elle relie les pages précédentes). Voilà : « nous informe qu'une jeune femme se fait violenter, trainer au sol...sa copine aurait embrasser un autre homme et selon lui, il lui aurait mis 2 gifles au visage ». Donc il y a « un enfant en bas âge dans les bras », donc ça doit être Karl... « l'auteur des faits n'est pas le père...constatons qu'elle présente un hématome au niveau de l'arcade sourcilière droite, dermabrasion au niveau du

coude, du genou, un coup de poing au niveau du visage...elle déclare les mêmes faits que son compagnon, elle ne désire pas déposer plainte ». Ok, donc là, l'étape c'est d'aviser l'officier de police judiciaire, « mineur laissé à la garde de sa mère, une procédure est ouverte », très bien. Ensuite, le 26 janvier, et là on était le 20 octobre 2019, donc première question que je vais poser c'est « où en est la première procédure ? ». Donc le 26 janvier à 18h30, les services de police sont amenés à intervenir au domicile de Madame pour un différend familial. « On entend des cris, quelqu'un nous informe qu'un homme vivant au domicile s'en ait pris à sa compagne... que cet homme est parti depuis quelques minutes...des traces de sang sur la porte mentionnant le nom de Madame... elle tient dans ses bras leur enfant de 2 ans et demi. Son compagnon lui a mis plusieurs coups de poing et il a cassé la télévision. Elle a déjà déposé plainte en octobre 2019 au commissariat de la ville de S pour des faits de violences conjugales. Nous avons effectué une longue patrouille dans le secteur afin de retrouver l'auteur...voilà ». Alors, elle dit qu'elle a déposé plainte, alors qu'elle avait dit que non précédemment (Madame N tourne les pages, avant de reprendre la lecture). « de même elle ne souhaite pas être vu par les pompiers... informée de bien fermer sa porte...contacter les services de police...connu, défavorablement connu des services de police...a déménagé 2 fois, elle n'est pas connue des services et ne bénéficie d'aucun suivi...n'a pas répondu, malgré mes multiples sollicitations téléphoniques (assistante sociale de gendarmerie), Madame ne semble pas stabilisée, ne s'est pas séparée de ce compagnon violent ».

Bon alors moi, dans une situation comme ça, en sachant qu'il y a des précédents, qu'il y a quand même une procédure, enfin on va vérifier auprès de M-N (gestionnaire des dossiers qui pourra vérifier si la procédure du 20 octobre est en cours). Mais, moi je pars sur une évaluation sociale, avec l'entrée mineur à savoir une question un peu subsidiaire, enfin subsidiaire qu'on pourrait mettre en observation, à savoir : comment évolue Karl dans un climat quand même de violences récurrentes ? Voilà, et puis veiller à la manière dont se positionne cette maman, hein, voilà.

Moi : *Et vous arrive-t-il dans votre pratique de partir directement sur une AED au regard des éléments de l'information préoccupante, parce que lorsque les mesures*

nous arrivent, rares sont celles qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation sociale en amont ?

Madame N : Non, non, non, c'est très, très, très, rare...je pourrais partir sur une AED si c'était un rapport de situation qui me parvenait, essentiellement de l'éducation nationale. Y en a quelques-unes quand même de l'éducation nationale ».

En effet, lors de la rencontre portée par l'ODPE en janvier dernier, les données quantitatives relevaient qu'au 31 décembre 2019, 27% des informations préoccupantes provenaient de l'éducation nationale à l'égard des 2416 reçues sur l'ensemble du territoire étudié, couvert par 6 inspectrices enfances, 6 juges des enfants, et 2 parquetiers. Durant l'enquête de terrain, Madame N a eu à cœur de préciser que les décisions d'orientation des cadres d'intervention, en appréciation des notions de danger, de risque de l'être et d'adhésion des parents, ne reposaient pas sur son seul avis. En effet, son propos, à l'égard des rapports de situation et de la proportion extrêmement rare de mesure d'AED à l'issue d'une information préoccupante, permet d'identifier la nécessité de disposer d'éléments étayés pour porter sa décision en faveur de la mesure la plus adaptée aux besoins de l'enfant. Afin de comprendre le raisonnement en amont des décisions de Madame N, il est intéressant de mettre en perspective le discours de Madame C¹¹⁶ :

« Madame C : Alors on a des réunions toutes les semaines avec la PMI où on se partage les évaluations sociales avec le SSD, puisque quand des enfants ont moins de 6 ans, on les fait avec les infirmières puéricultrices. Les travailleurs sociaux et la PMI déterminent le danger, en fonction de la situation familiale, économique...euh... sociale de la famille. Alors c'est vrai que la loi de 2007, on l'a ressentie au moment où on faisait des demandes de mesures. En fait, c'est-à-dire que quand on faisait nos préconisations...euh...on sait bien rendu compte qu'avant on disait, notion de danger, c'est bon, on demande une mesure judiciaire. Et en fait, on a beaucoup, beaucoup réinterrogé nos pratiques sur la notion de danger.

¹¹⁶ Pour rappel, Madame C est responsable territoriale d'action sociale, portant le nom de service social départemental (SSD) dans ce département. Le SSD exerce les évaluations sociales dans le territoire géographique de Madame N.

Moi : *Oui. Qu'est-ce qu'on met derrière ce terme finalement ?*

Madame C : *Voilà, qu'est-ce qu'on met derrière ce terme et aussi l'adhésion des familles. Est-ce que vous avez demandé l'adhésion de la famille ? Enfin ça nous a beaucoup...ça, ça a été très...ça a eu un impact fort, encore maintenant, parce que les familles, maintenant, on leur dit « ben voilà, est ce que vous êtes d'accord avec une mesure administrative ? Nous, nous sommes inquiets...et on préconise un accompagnement éducatif. Et c'est vrai que pour certaines situations, s'il n'adhèrent pas, ben on sera en judiciaire parce qu'on ne peut pas laissé la situation comme ça. Et que quand on voyait des éléments de danger, on n'allait pas, de fait, poser la question de l'adhésion aux familles. Alors que maintenant, on la pose systématiquement et y a des éléments de danger où on se dit que c'est plus du judiciaire, comme les gros conflits de couple par exemple, mais on tente quand même en administratif. (...) On a trois mois pour faire l'évaluation sociale, et je trouve que l'écrit qui ressort est plutôt intéressant. Globalement, on arrive, je trouve, à toucher...euh...en trois mois, et dans la vision qu'on a ... une perspective de la famille qui est assez juste même si elle n'est pas fouillée. Après, je pense que nos outils doivent évoluer. Parce que je me dis pour les séparations qui n'en finissent jamais, ben on n'est pas archi outillé quoi. Parce que ça reste une très grande proportion de nos situations. Et c'est pareil pour les addictions, là pour la population jeune, alors on constate que ça se dégrade avec des problématiques psy bien enchevêtrées. Parce que les problématiques évoluent. Moi, il y a 20 ans, j'avais beaucoup de gens qui étaient incarcérés pour meurtre sur la ville de R. On était plus sur de la grande délinquance que de la petite délinquance...alors que maintenant c'est à la marge. Et puis, on a quand même beaucoup de gamins avec des problèmes de cadre, de dys, de...on prend pas le temps de se questionner. Nous avons été interpellés par le Docteur P (chef de service de pédopsychiatrie dans le territoire) qui nous a renvoyé qu'ils n'avaient pas des moyens de prise en charge exponentiels et qu'il fallait peut-être qu'on s'interroge sur toutes ces prises en charge que nous demandions. Ben oui...peut-être...alors c'est un peu violent à recevoir au début (rires) mais finalement on ne prend pas le temps de creuser des outils pour le retravailler avec les parents...moi je reste convaincue que les actions collectives sur ces problématiques de parents qui ne se saisissent pas de leur rôle parental permettraient de désengorger les services de soin, et de la justice aussi ».*

Les éléments explicités par Madame C mettent en évidence « une double vitesse » nommée par la professionnelle de la CNAPE lorsqu'elle indiquait la nécessité d'accompagner la mise en application des lois sur le terrain. En effet, l'évolution sociale ne semble pas occuper de place significative dans la construction d'outils sur le terrain, au sens de V. Dubois où la responsabilité individuelle est au premier plan quand l'interrogation des facteurs sociaux qui conduisent les individus aux situations de vulnérabilité paraît peu prise en compte voire ignorée. Ainsi, lorsque Madame N indique la nécessité de disposer d'éléments permettant de nourrir le fondement de sa décision, il est à noter que si sa responsabilité engagée intervient nécessairement dans son positionnement, les outils dont dispose les services éducatifs doivent également lui permettre d'orienter le parcours de l'enfant vers la mesure la plus adaptée à ses besoins fondamentaux précisément inscrit dans la loi de 2016. Par ailleurs, la dimension de temps pointée par Madame C entre en résonance avec la fonction du service d'évaluation qui en temps limité doit faire le constat d'un potentiel danger ou risque de l'être, en appréciant la notion d'adhésion, au sens d'une réelle prise de conscience des parents à l'égard des difficultés rencontrées comme l'entend la loi de 2007. Si la perspective de temps limité paraît adaptée à la nécessité de disposer rapidement d'éléments à l'égard d'un potentiel danger encouru par l'enfant, il ne peut être ignoré que cette dimension temporelle se heurte aux limites du temps nécessaire à la relation humaine et éducative, incontournable à la prise de conscience parentale imposée par le législateur. En ce sens, Madame E perçoit l'importance de l'autorité judiciaire dans cette dynamique de temps et du cadre qui le porte :

« Il faut vraiment faire attention de ne pas fixer des attentes, des objectifs inatteignables pour les familles...au risque de leur dire « bon ben voilà, vous n'y êtes pas arrivés ! » parce que ça c'est hyper violent pour les familles. (...) Il faut prendre le temps, mettre des mots « on va essayer...parce que j'entends que pour vous ce n'est pas le moment...et effectivement c'est trop, et on va essayer de...mais quand même, y a des risques que ça ne fonctionne pas et si ça ne fonctionne pas il faudra aller sur autre chose, et cet autre chose, si on y arrive, on le préparera ensemble...parce que quand même, moi, en tant que juge, j'ai conscience qu'aujourd'hui je vous en demande trop ». Et ça, ça change tout parce qu'on ne les piège pas. Et il faut faire attention parce que l'administratif ne peut pas porter ça.

C'est au juge de le porter, parce que l'administratif c'est encore plus leur faire croire qu'ils peuvent ».

Les propos de Madame E conforte l'importance d'incarner collectivement l'évaluation du danger et les réponses à proposer en fonction de sa gradation. En ce sens, G. Patriarca, chef de service de l'ASE, a mené des travaux à l'égard de l'évaluation du danger dans le département de l'Ardèche situé en région Auvergne Rhône Alpe. Son analyse met en évidence la nécessité de porter collectivement la démarche de l'évaluation du danger et du risque de l'être. S'appuyant sur les travaux de F. Alföldi, il met en exergue la pluralité d'acteurs de formations et fonctions différentes afin de limiter le : « *risque d'erreur lié à la subjectivité de l'intervenant* ». Précisant que cette démarche collégiale ne va pas de soi, il lui paraît incontournable « *d'accorder une méthode* » et de partager « *une culture commune de l'évaluation* »¹¹⁷. F. Alföldi développe l'approche empirique de la démarche d'évaluation du danger en protection de l'enfance. Dans cette approche, il précise la nécessité de disposer de « *la carte familiale* » qui constitue la photographie de la famille (état civil et relations intrafamiliales, particulièrement précieuse dans les situations de familles recomposées). Poursuivant par « *un tableau de recueil des faits* », cette étape vise à déposer les éléments recueillis durant l'évaluation sociale en essayant de préserver le plus possible cet outil de toute interprétation des professionnels. Ensuite, « *la centration sur l'enfant* » consiste à répondre aux points définis par Alföldi afin de s'assurer que l'évaluation reste centrée sur les critères à l'égard du mineur : « *son apparence, son comportement, ses capacités cognitives, sa vie émotionnelle, ses relations* ». Puis, « *le mouton à 5 pattes* » vient assoir l'approche centrale de sa méthode. En effet, il s'agit d'un tableau modulable comportant plusieurs rubriques éclairant la situation de l'enfant. Cette grille de lecture « *du tableau de recueil des faits* » s'organise dans la finalité d'établir « *un diagnostic de protection de l'enfance* » ; « *l'appréciation diagnostique est une interprétation circonstanciée du danger ou des ressources attribuées par les évaluateurs* »¹¹⁸. Toutefois, cette méthode désireuse d'objectiver l'instrument d'évaluation de la notion de danger auprès des professionnels en

¹¹⁷ Patriarca, G., « L'évaluation du danger, méthode et organisation », Association jeunesse et droit, *Journal du droit des jeunes*, 2007, n°266, p.21.

¹¹⁸ Educateur spécialisé de formation, F. Alföldi est docteur en sciences de l'éducation et consultant libéral en méthodologie d'évaluation. Alföldi, F., *Evaluer en protection de l'enfance, théorie et méthode*, chapitre II, p.225 à 262, coll Enfance, Dunod, 2015, p.292.

responsabilité de sa gradation porte également ses limites. Effectivement, la nécessité d'être formé à cette méthode demeure le premier point de décalage et d'inégalité des pratiques de terrain. De plus, F. Alföldi met également en garde les professionnels à l'égard d'une nécessité de préserver leur esprit critique et réflexif à l'égard de la situation de l'enfant, au risque de produire, en appliquant l'outil comme une fin en soi, « *une recette normative* » souligne-t-il.

Aussi, l'évaluation du danger et risque de l'être demeure une étape dans le parcours de l'enfant particulièrement complexe à réaliser et dont la finalité comporte de nombreuses conséquences à l'égard de l'enfant, mais également de sa famille (parent(s), fratrie, famille élargie). Puis, l'appréciation du cadre d'intervention le plus opportun semble recouvrir un second degré de complexité dans la réalité de terrain.

2.2 Le sens du changement de cadre d'intervention : raison(s) et frein(s)

Au démarrage de mon enquête de terrain, je m'étais rapprochée de l'ODPE afin d'obtenir des données quantitatives offrant une lisibilité du sens des interventions. Combien de mesures d'AED étaient-elles précédées d'une mesure d'AEMO ? Combien de mesure d'AEMO faisaient suite à une mesure d'AED ? Cependant, la situation sanitaire nationale a mis fin aux possibilités de l'ODPE de me fournir ces données nécessitant des opérations particulières. Néanmoins, un auditeur de justice a mené une étude à la demande de la vice-présidente du tribunal pour enfants de la ville de S que Madame E a mis à ma disposition. L'étude commanditée par la vice-présidente est consécutive au constat d'une augmentation significative de nouvelles requêtes durant l'année 2018. En effet, si l'année 2017 enregistrait 87 nouvelles saisines sur l'ensemble des 5 cabinets, l'année 2018 porte ce nombre à 191. L'augmentation exponentielle¹¹⁹ du recours à l'autorité judiciaire conduit le Parquet, les juges des enfants et les inspecteurs du département à se rencontrer au regard de l'étude menée par l'auditeur de justice. Il ressort de cette analyse que le caractère subsidiaire de l'autorité judiciaire n'est pas appliqué au sens de la loi de 2007 :

¹¹⁹ Les données quantitatives ne provenant pas de l'ODPE mais du juge des enfants, l'appréciation du contexte des saisines entre 2017 et 2018 reste difficile à définir. Toutefois, à l'instar de « l'après 2007 » nommé par Madame E, l'année 2017, faisant suite à la loi du 14 mars 2016 réaffirmant les critères légaux du principe de subsidiarité, est peut-être marquée par ce nouveau texte de loi constituant l'une des raisons à l'origine du nombre peu élevé de nouvelles requêtes dans l'ensemble des 5 cabinets durant l'année 2017 ?

« Rapport de l'auditeur de justice établi sur l'ensemble des dossiers ouverts au 1^{er} janvier 2018 : (...) *Le cadre administratif doit être entendu comme le champ du contractuel et requiert l'accord des parties devant une problématique reconnue, identifiée et partagée. Il s'agit donc bien d'une démarche d'accompagnement négociée sans contrainte, librement consentie et coconstruite par les deux parties. Ce n'est que l'absence de ces conditions qui doit conduire à la saisine de l'autorité judiciaire, c'est-à-dire le déni, le conflit, l'impossibilité d'évaluer ou encore le refus des mesures d'aide proposée. Néanmoins, au regard d'un certain nombre de dossiers (sans en préciser le nombre exact), les travailleurs sociaux ont parfois des lacunes à identifier ces critères, induisant clivage et rupture dans la prise en charge au niveau du système de protection de l'enfance, compromettant ainsi le sens et la cohérence de l'action. Dans le dossier D, les services sociaux alertent l'institution judiciaire de ce qu'une grand-mère de 90 ans prend en charge les deux fillettes totalement insécurisées et angoissées. Or, dans un jugement en date du 12/04/2018, le juge prononce un non-lieu après MJIE, considérant que les filles évoluent toutes deux favorablement, poursuivant leur scolarité dans de bonnes conditions et semblant mener leur vie d'adolescente sans difficultés majeures. La situation familiale n'est pas si tranchée que les services sociaux l'affirment, en ce que Monsieur apporte à ses filles stabilité et sécurité et en ce que les relations avec Madame semblent s'être apaisées. De plus, il semblerait que les travailleurs sociaux aient recours à la symbolique judiciaire, mais il ne faudrait pas généraliser sur le fait que le juge de enfants doit être le garant de cette symbolique. En effet, il convient de ne pas dénaturer la place juridique du juge des enfants qui, dans le cadre de la protection de l'enfance, est un juge civil et non pénal. Ainsi, même si le recours à la symbolique judiciaire est un argument tout à fait acceptable et opportun dans de nombreuses situations, il paraît, dans de nombreux autres, une forme de facilité résultant du fait que le juge des enfants est le magistrat le plus accessible et peut-être le mieux repéré. (...) En définitive, il apparaît nécessaire que les travailleurs sociaux questionnent avec davantage de pertinence et conformément aux critères légaux retenus les critères du risque et du danger. En outre, il semble nécessaire que ces derniers investissent totalement le champ de la prévention, en application du principe de subsidiarité. Ce faisant, ces problématiques sont révélatrices d'un double enjeu : d'une part, revenir à une définition de ce qu'est le cadre administratif semble*

indispensable, d'autre part, réinvestir aujourd'hui le champ de la prévention apparaît prépondérant, afin notamment de respecter le cadre légal, de permettre un désengorgement des juges pour enfants et de favoriser le principe de bonne administration de la justice ».

Le présent rapport est annexé du nombre de signalements réalisés par chaque inspecteur, ayant abouti à un non-lieu. Il ressort de ces données quantitatives que sur 191 saisines, 31 situations soit 16,23% n'ont pas donné suite à l'ouverture de dossier en assistance éducative. Représentant une proportion relativement importante en lecture globale, l'interprétation des données s'avère différente en l'appréciant par cabinet :

<u>Cabinets du tribunal pour enfants</u>	<u>Nombre de signalements ayant conduit à un non-lieu</u>
<u>Cabinet 1</u>	13
<u>Cabinet 2</u>	5
<u>Cabinet 3</u>	Aucun
<u>Cabinet 4 (Madame E)</u>	11
<u>Cabinet 5</u>	2

A la lecture représentative des différences entre cabinets, Madame E fait part, dans son expérience, de la pratique singulière de l'inspectrice qui partage son secteur d'intervention en termes de « *recours rapide au judiciaire* » dira-t-elle. Par ailleurs, il est intéressant d'identifier la manière dont l'auditeur de justice analyse l'évolution croissante des saisines durant l'année 2018. En effet, les éléments concernant la difficulté de caractériser le danger, en lien avec la « symbolique judiciaire » prennent particulièrement sens après l'analyse que nous avons porté aux représentations sociales et à la difficulté de définir, par le législateur, mais également dans le fascicule d'enseignements de l'ENM, les notions de danger, de risque de danger et d'adhésion. En ce sens, l'étude ne permet pas de définir précisément les termes des critères légaux effectivement inscrits dans les textes de loi. Pour autant, la difficulté qu'il identifie concernant l'appréciation des contours de l'assistance éducative et

de l'aide sociale contribue effectivement à une appropriation personnelle des professionnels au regard des critères légaux, en l'occurrence celle des travailleurs sociaux et inspecteurs concernant le recours à l'autorité judiciaire. Cette appropriation personnelle fait l'objet de constats partagés par l'ensemble des professionnels rencontrés :

« Madame E (magistrat) : (...) Quand on voit « coopération de façade » mais la famille continue à signer le papier donc objectivement parlant on devrait le garder en administratif et pourtant, on va marquer « coopération de façade » et ça va passer le filtre de l'inspecteur, le filtre du Parquet et ça va arriver chez moi...et des dossiers où moi aussi je pourrais dire, la famille elle coopère et on rebascule en administratif et les trois quarts du temps je ne le fais pas non plus. Je me dis « ils sont là » et souvent je m'aperçois qu'il y a une raison, et qu'effectivement la raison c'est que ce n'est pas travaillable en administratif...mais que là, au niveau des critères purement légaux ben on n'est dans les clous. Et on va avoir le même raisonnement en AEMO, après 3 ans d'AEMO, pourquoi je garde ? Parce ce que la situation de cet enfant amène à réagir de cette manière. Il peut y avoir 15 000 choses qui font qu'on garde quand même le dossier, parce que la famille, on sait qu'on ne peut pas parier qu'il n'y aura pas de changement d'éduc si ça bascule en AED, et qu'on sait qu'avec cette famille ça ne marche que parce que c'est Madame Machin, parce qu'elle est là depuis le début et que la famille lui fait confiance. Et que c'est une famille qui va être hyper (insiste sur hyper) mise à mal par tout le changement et qu'on ne peut pas travailler...enfin y a des choses très bêtes, basiques, sur la relation humaine en fait...et ça ce n'est pas marqué dans les textes hein.

Madame N (inspectrice) : je pense que pour les travailleurs sociaux pour qui c'est plus sécurisant de travailler avec la justice, pour avoir un cadre bien balisé, ben, ils ont fait un peu alliance avec certains magistrats et que ces alliances ben ça arrangent tout le monde. Alors pas tous, vraiment pas tous, mais certains travailleurs sociaux peuvent écrire dans leur rapport « y a aucun élément de danger, la famille adhère », le juge dans son ordonnance écrit « y a aucun élément de danger, la famille adhère » et on reste en AEMO. (Garant de la protection de l'enfance, le président du conseil départemental reçoit en copie toutes les décisions judiciaires en assistance éducative). Et c'est la même chose avec l'ASE hein, parce qu'ils font la même chose

avec les accueils provisoires. Il y a 14 accueils provisoires sur 300 placements judiciaires en 2019 c'est pas normal. Et c'est toujours la même chose, la difficulté de faire évoluer les pratiques sur la culture du judiciaire et de l'administratif.

Madame J (assistante de service social) : *Quand on travaille un changement de cadre avec les familles, souvent ce qui retient leur attention c'est surtout de ne pas changer de travailleur social. Et, tu vois, c'est plutôt ça qui m'affole un peu ces derniers temps. Enfin il y a eu l'évaluation sociale souvent réalisée par 2 travailleurs sociaux, que ce soit l'AED ou l'AEMO, il y a un nouveau travailleur social, et s'il y a eu une MJIE en plus, tu ajoutes 1 éduc et 1 psycho. Bon, alors moi j'essaie de me mettre à la place de la famille...chaque fois, mettre le travail sur la table, malgré des relais satisfaisants, la relation avec les gens ne se transmet pas, elle s'éprouve. Alors moi je suis tout de même un peu prudente...parce que à partir du moment où tu mets dans ton rapport que la famille adhère, tac, ça bascule en administratif. Et les familles qui sont dans l'adhésion, qui sont au travail, je ne suis pas sûre qu'elles soient forcément, à ce moment-là, en capacité de faire la démarche d'écrire à un inspecteur et de faire valoir leur demande.*

Madame P (éducatrice) : *Pour moi, il y a nécessité à basculer au judiciaire quand la famille est dans un accord de façade quoi. C'est-à-dire qu'elle dit « oui, oui » et qu'elle ne fait rien bouger. Et le juge ben, c'est lui qui fixe les objectifs, qui donne le ton et puis je ne sais pas, mais pour moi c'est aussi sa place, son rôle et sa fonction que de recadrer les parents qui laissent la situation de leur enfant se dégrader quoi ».*

La perception des professionnels renvoie à la singularité, la dimension humaine, et la nécessité d'engager une continuité construite dans le temps, tout en accordant une attente « symbolique » à l'égard du cadre judiciaire nommée par l'auditeur de justice et repris dans les discours de Mesdames N et P. Cette dimension multifactorielle qui n'est pas « inscrite dans les textes » met en lumière la complexité d'exercice des professionnels en milieu ouvert. Cependant, lorsqu'elle est identifiée et partagée entre les acteurs, le travail s'engage et le changement de cadre d'intervention témoigne d'une évolution positive de la situation auprès de la famille qui se saisit du sens et de l'opportunité de bénéficier d'un soutien éducatif, rendant au contrat d'AED sa philosophie initialement pensée par le législateur. L'étude des 7 dossiers concernant les audiences auxquelles j'ai pu participer m'a permis de

confirmer cette approche prudente tant dans la construction de l'action que dans la main levée de la mesure. En ce sens, en lien avec le discours de Madame E, les dossiers donnent à voir que les éléments inquiétants ayant justifiés sa saisine sont repris dans le jugement afin de contextualiser l'audience. Pour autant, les points de difficultés sont mis en perspective des débats à l'audience qui permettent d'identifier les capacités des parents, mais aussi des enfants et adolescents, afin de faire évoluer la situation familiale et personnelle à l'égard des mineurs. Les objectifs fixés dans les jugements d'AEMO rendent lisible la volonté d'inscrire une dynamique de co-construction avec les parents : « *afin de garantir les ouvertures sur l'extérieur nécessaires à la bonne évolution de Tina, il conviendra d'engager un travail de collaboration avec le SSD afin de soutenir le couple parental dans la concrétisation de cet étayage* »¹²⁰, tout en nommant des attendus précis au titre de l'intérêt de l'enfant : « *la nécessité d'engager une démarche de soin en faveur de Tina sera à mettre en œuvre au cours de l'année à venir* ». Cependant, si le soutien éducatif est généralement mis en œuvre durant une année en AEMO, il est intéressant de repérer que la mesure d'AED visant les mêmes finalités de prévention et de protection s'engage généralement pour une durée de 6 mois. La perspective de temps ne semble pas s'engager de la même manière en fonction des cadres d'intervention.

2.3 La durée des mesures éducatives

La dimension de temps n'abrite pas la même signification au démarrage d'une mesure d'AEMO ou d'AED. En effet, bien que la loi prévoit une durée de 6 mois à deux ans d'accompagnement potentiellement reconductible jusqu'aux 18 ans du mineur, de manière générale les mesures d'AED se contractualisent durant 6 mois et les mesures d'AEMO sont prononcées pour une année. Interroger à cet égard, Mesdames E et N précisent le sens qu'elles attribuent aux durées des accompagnements qu'elles fixent dans le jugement d'assistance éducative ou dans le contrat d'AED :

« Madame N : *aujourd'hui on est à 6 mois pour un premier contrat, c'est le principe...dernièrement moi j'ai contractualisé sur 1 an pour plusieurs raisons ; déjà parce que j'ai en face de moi des gens hyper précarisés, et qu'il y a besoin de temps*

¹²⁰ Jugement en assistance éducative (Renouvellement AEMO) Tina F, février 2020.

avec ces gens-là, je sais que le travailleur social m'interpellera si besoin...je peux aller sur 1 an quand je sais que le service associatif (sourire) va tarder à attribuer la mesure, qu'il y a les congés d'été de l'éduc etc. Sinon je pars sur 6 mois pour faire le point à courts termes, voir si les objectifs sont bien intégrés par les uns et les autres.

Madame E : *Alors pour ma part, 2 ans d'AEMO je ne le fais jamais, même si je sais que nous sommes partis pour durer. Il est impossible, à mon sens, pour la famille de se projeter sur une aussi longue durée, voire on peut la braquer en évoquant 2 ans. C'est une question de stratégie. Et puis, les objectifs de travail évoluent sur la période d'une année bien souvent, alors sur deux ans. Pour les durées courtes, c'est vrai qu'elles sont moins prononcées mais il y en a. Ça varie en fonction des magistrats et des situations mais soit le magistrat veut s'épargner du travail...(rires) et oui, des audiences plus courtes produisent plus d'audiencement et vu le temps conséquent que représente les audiences, c'est un facteur à mon avis. Mais c'est surtout parce que le temps est un paramètre indispensable à l'action éducative et judiciaire. C'est nécessaire de laisser du temps au travail éducatif, à la famille pour arriver à faire confiance, à accepter ses difficultés, à accepter de les aborder, à accepter de revoir son fonctionnement et à se mettre en action. Si on revoit les familles trop tôt, les choses ne bougent pas assez d'une audience à l'autre ce qui peut vraiment tendre, selon moi, à décourager les différents acteurs et en premier lieu la famille. Après, que ce soit une mesure de placement ou d'AEMO j'ai 3 cas de figure d'audiencement à 6 mois : soit ça craint et je pense au placement mais pour X raisons ce n'est pas le bon moment...du coup, il faut que je les revois à court terme. Soit j'ordonne sur 6 mois parce que je doute, qu'en même temps ça ne nécessite pas une MJIE mais qu'à l'audience il s'est passé un truc...et... je me dis que pour vérifier que je ne suis pas à côté de la plaque, je reconvoque au bout de 6 mois ce qui peut me permettre de revoir la feuille de route et le discours à tenir à la famille. Et la dernière possibilité c'est le combo gagnant (éclats de rire), le 6 mois post MJIE sans audience à savoir une décision de MJIE avec relai immédiat à son terme par une mesure d'AEMO de 6 mois. C'est plutôt rare, hein, mais ça m'arrive...euh...parce que j'aurai pas le temps de revoir la famille dans six mois, en plus on va perdre du temps avec le délai pour audiencer alors que je sais d'ores et déjà qu'il va falloir une AEMO parce que ça craint. Et puis, je pense aussi que le magistrat a confiance*

en ses équipes éducatives et qu'il est en capacité de ne pas vouloir tout contrôler (rires) ».

B. Bastard et C. Mouhanna portent une analyse en ce sens mettant en évidence la dimension temporelle nécessaire à la fonction du juge des enfants, applicable dans les faits aux intervenants éducatifs également. En effet, ils précisent la nécessité d'apprécier l'action et ses effets dans le temps à l'égard des familles : *« qu'elle réussisse ou qu'elle échoue, l'action du juge des enfants se situe bien souvent dans la durée : il peut mesurer les effets des décisions prises, il voit évoluer les jeunes dont il a la charge. (...) C'est un métier à risque. Les remises en cause ne sont pas rares. Un lien se crée ainsi entre le juge et ses administrés. (...) C'est seulement en étant présent sur un territoire plusieurs années de suite qu'un juge acquiert la connaissance des situations qui lui incombent et peut, en les revoyant périodiquement, en avoir une meilleure perception et proposer des solutions tenant compte d'une évolution qu'il comprend »*¹²¹. Les notions de prise de risque, de temps, et d'évolution observables dans la durée, attribuées à la fonction de juge des enfants, sont parallèlement éprouvées par les travailleurs sociaux dans leur pratique quotidienne en milieu ouvert. En effet, l'éducateur est constamment traversé par la prise de risque dans l'accompagnement éducatif qu'il propose. Le risque majeur de son action repose ironiquement sur le moyen essentiel dont il doit disposer afin de rendre son intervention opérante : le temps. Effectivement, si l'accompagnement éducatif se construit dans le temps, afin de respecter la mise en mouvement de la famille, la perspective de temps comporte un risque de dégradation de la situation ou de maintien du danger ou du risque de l'être. Pour autant, au regard des besoins fondamentaux réaffirmés dans la loi de 2016, la prudence associée aux échéances à court terme quel que soit le cadre d'intervention s'entend en termes de responsabilités mais également dans l'intérêt d'affiner les objectifs et réorienter l'action le cas échéant. Aussi, lorsqu'à l'attribution, le travailleur social interroge le temps imparti afin mettre en œuvre un certain nombre d'objectifs, il est intéressant de disposer des raisons à l'origine du positionnement à court terme du prescripteur.

¹²¹ Bastard, B., Mouhanna, C., art, cit.

3 CONCLUSION DU TROISIEME CHAPITRE

L'interrogation portée dans ce chapitre à l'égard de la subsidiarité de l'autorité judiciaire en protection de l'enfance met en lumière la nécessité d'identifier le lien de causalité entre ce principe et la difficulté à définir les notions qui entourent les pratiques professionnelles. En effet, si le « danger », le « risque de danger » et « l'adhésion » sont retenus comme critères légaux justifiant la contractualisation d'une mesure d'AED ou l'instauration d'une mesure d'AEMO, il n'en demeure pas moins que ces notions demeurent difficiles à définir compte tenu de la singularité des situations familiales rencontrées, propre à la dimension humaine de ce champ d'intervention. Il est également intéressant de constater que l'autorité judiciaire n'a pas été abordée en termes d'escalade du danger par l'autorité administrative. De plus, l'enquête de terrain a également mis en exergue la difficulté d'augurer un changement de cadre d'intervention de l'autorité judiciaire vers le cadre administratif, constats communément partagés par le magistrat et le travailleur social, compte tenu de l'intention de préserver une continuité dans la relation de confiance engagée, favorable à la bonne évolution constatée aux dires des professionnels.

Par ailleurs, le public de l'enfance offre un écho particulièrement sensible dans l'opinion publique lorsque des faits tragiques sont relayés dans les médias. En effet, à la fois dans la lumière d'un courant sensationnel et réactionnel (les affaires « d'Outreau », « d'Angers », de « Drancy », « Marina ») la politique de protection de l'enfance est également dans l'ombre de l'attention collective (période de confinement durant la crise sanitaire nationale du printemps 2020).

Aussi, la continuité du lien occupe une place significative dans le discours des professionnels qui semble, dans ses préconisations concernant l'assistante de service social, et dans sa décision s'agissant du magistrat, opérer une forme de prudence à l'égard du changement de cadre d'intervention. Associé à la dimension de temps qu'il aura nécessité afin de constater l'évolution positive de la situation, le changement de cadre d'intervention semble davantage perçu comme un élément susceptible de fragiliser l'équilibre des acteurs. Mais de quels acteurs s'agit-il ? La famille ? Les professionnels ? Les deux ?

Conclusion générale

Cet objet d'étude m'a permis d'interroger ma pratique au reflet de la dynamique collective dans laquelle elle est inscrite sous des formes que je ne soupçonnais pas. Sans doute en lien avec mon expérience nourrie dans le temps, des certitudes se sont peu à peu construites et ma volonté de réinterroger les organisations perçues sur le terrain a pris tout son sens, dans le cadre de mes travaux de recherche mais plus largement à la lecture de l'ensemble des enseignements du master « enfance, jeunesse ». En effet, les apports théoriques des politiques publiques en faveur de l'enfance et de la jeunesse m'ont permis de construire l'enquête de terrain que j'ai menée en perspective des zones d'ombre que j'identifiais entre les textes de lois et fonctionnements étatiques et territoriaux de la protection de l'enfance, ainsi que le décalage des réponses qui s'opèrent sur le terrain dont ma pratique d'éducatrice spécialisée faisait pleinement partie. Pour autant, si l'enquête de terrain m'a permis de confirmer que le désengagement progressif de l'Etat contribue à complexifier la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance, l'appropriation des professionnels de la loi de 2007, et la méconnaissance des pratiques de chacun ne suffisent pas à déterminer les décalages de terrain entre les pratiques professionnelles et les orientations législatives. En ce sens, le rapport de l'auditeur de justice éclaire particulièrement le manque de repère des travailleurs sociaux afin d'apprécier la notion de danger. En effet, nous avons vérifié la difficulté que chacun (législateur, professionnels, ENM) éprouve à définir la notion de danger conjuguée à la difficulté de préciser les contours de l'adhésion. De plus, les représentations sociales plus ou moins fortes au regard des parcours et expériences de chacun contribuent inévitablement à la distance des professionnels entre eux. Ainsi, l'appropriation des lois par les prescripteurs et travailleurs sociaux au regard de la singularité des situations rencontrées doit être mise en perspective de l'ensemble de ces éléments afin de comprendre en quoi la difficulté d'inscrire le principe de subsidiarité de l'autorité judiciaire en milieu ouvert perdure, 13 ans après l'entrée en vigueur de la loi de 2007. En effet, le territoire étudié enregistre 972 contrats d'AED et 2042 mesures d'AEMO au 31 décembre 2019¹²². Ainsi je demeure interrogative à l'égard de la « symbolique judiciaire » nommée par l'auditeur de justice en faveur des travailleurs sociaux que je ne peux dissocier des inspecteurs, parquetiers, et in fine juges des enfants qui se saisissent et ordonne 1070 mesures judiciaires

¹²² Données quantitatives présentées par l'ODPE, janvier 2020.

supplémentaires au nombre de mesures administratives comptabilisé. En ce sens, l'intervention en protection de l'enfance se révèle nécessairement inscrite dans une dimension collective. Toutefois si elle n'est pas portée de manière collégiale, l'action des professionnels se heurte à ses propres limites. En effet, la proportion des représentations sociales conjuguée à la distance et méconnaissance des pratiques de chacun induisent inévitablement des incompréhensions dans la mise en œuvre quotidienne de leurs missions. En ce sens, le travailleur social ne se représente ni la charge de travail ni l'insécurité que portent les prescripteurs. Il en est de même pour l'inspecteur enfance et le juge des enfants qui ignorent toutes les stratégies éducatives mises en place par l'éducateur pour signifier à la fois les éléments préoccupants, et préserver la relation éducative enclenchée avec l'enfant et ses parents. Effectivement, ce qui peut être reçu comme une difficulté à caractériser le danger, peut en effet être liée au caractère flou de cette notion, mais il peut également s'agir d'une question de temps, d'instant, où le rapport de fin de mesure et l'audience se déroulent dans une période charnière de l'accompagnement éducatif et de la relation de confiance engagée. En effet, le travailleur social peut être confronté à la confiance de l'enfant venant déposer des éléments qui n'ont pas été suffisamment travaillés, au sens d'une sécurité dans la mise en mots par l'éducateur auprès de ses parents, rendant à cet instant l'élément de danger ou de risque de danger silencieux. Illustrons cette posture professionnelle par le récit d'un préadolescent, que je prénommerai Benjamin, que j'accompagne depuis 18 mois dans le cadre d'une mesure d'AEMO. Peu avant la rédaction du rapport de fin de mesure, Benjamin me confie que son père vient de perdre son emploi et qu'il est tenu au secret par ses parents, particulièrement à l'égard de la famille élargie que le couple parental ne veut pas informer. Soucieux de la situation financière au sein du ménage, Benjamin verbalise par ailleurs son inquiétude à l'égard de la consommation d'alcool de son père qui avait connu une période de fragilité similaire ayant pour effet une alcoolisation excessive de ce dernier. Engagée dans une relation de confiance, je ne pouvais ni rédiger dans le rapport éducatif à échéance, ni nommer cet élément durant le débat contradictoire, au risque de trahir la parole de Benjamin tenu au secret de famille. Ainsi, la difficulté non pas à caractériser mais à nommer le danger encouru, au regard des inquiétudes portées par Benjamin allant à l'encontre de son méta-besoin de sécurité, a sans doute produit une difficulté pour le magistrat à identifier et appréhender finement le sens du renouvellement de la mesure d'AEMO. De plus, l'adhésion nettement plus affirmée à l'égard de la mère de Benjamin a mis en perspective la poursuite de l'accompagnement dans le cadre d'un contrat d'AED lors

du débat contradictoire. Cependant, le père de ce dernier, qui ne se disait pas dans l'opposition de la poursuite de la mesure éducative mais qui ne portait pas pour autant de demande d'aide ni de prise de conscience des difficultés rencontrées et de leurs effets à l'égard de Benjamin, a mis en évidence un ensemble d'éléments peu propice au cadre d'intervention administratif. Le juge des enfants a ainsi reconduit la mesure d'AEMO pour une durée d'un an, avec la perspective d'un accompagnement visant à mettre au travail le changement de cadre d'intervention, avant de nommer dans le jugement : « *attendu que les débats à l'audience de ce jour ont révélés l'intérêt d'engager un travail afin de poursuivre l'accompagnement éducatif dans le cadre administratif, que cet intérêt paraît à ce jour prématuré, il convient de renouveler la mesure d'AEMO pour une durée d'un an dans la perspective d'accompagner ce futur changement. A charge du service éducatif de me tenir informé d'un passage en administratif avant échéance, conduisant à ce titre à une main levée de la mesure d'assistance éducative en milieu ouvert au bénéfice de Benjamin sans nouvelle audience* »¹²³.

La situation de Benjamin met en lumière la complexité de définir la notion de danger et d'adhésion au regard de la relation de confiance engagée entre l'adolescent et le travailleur social. Les notions de période, d'instant, représentent une proportion considérable de l'action éducative qui renvoie à la dimension de temps abordée par Mesdames E et J en termes de construction empirique de la relation d'aide. Nombreuses sont les situations où après une heure d'entretien, le point de difficulté, la révélation ou le traumatisme, s'abordent sur le pas de la porte en raccompagnant l'éducateur. Pour autant, la part émotionnelle des professionnels peu reconnue dans l'aide et l'action sociales, les parcours de chacun nourris d'expériences personnelles et professionnelles, la méconnaissance du quotidien d'intervention de l'autre conjugués à la complexité de définir les contours de la protection de l'enfance constitue un ensemble de facteurs contribuant grandement aux décalages de la mise en œuvre des textes de loi.

Pour autant, la construction sectorielle de l'action sociale, le désengagement progressif de l'Etat produisant une organisation décentralisée complexe dans sa mise en œuvre, puis l'orientation législative à l'égard de la responsabilité parentale sans nécessairement interroger la responsabilité sociale des parcours de vulnérabilité augurent la mise en lumière

¹²³ « Jugement en assistance éducative (Renouvellement AEMO) » Benjamin L, novembre 2019.

d'une autre catégorie de facteurs à l'origine des pratiques de terrain. En ce sens, A-C Douillet reprend précisément les effets de l'organisation structurelle de l'Etat français à l'égard de l'action publique : « *Pierre Muller fait de la sectorialité le fondement même des politiques publiques. Pour lui, celles-ci se construisent en opposition à une approche territoriale et localisée des enjeux collectifs. Cela va de pair avec un « déclin des sociétés territoriales » : les liens sociaux existants dans ces communautés sont supplantés par d'autres formes de rapports sociaux, qui découlent notamment de l'organisation de la production et des échanges marchands. Dans cette perspective, la décentralisation et le développement contemporain de politiques locales sont analysés comme l'une des dimensions d'un mouvement plus large de territorialisation de l'action publique. Il y aurait ici une forme de retour au territoire et au local, du fait des limites de l'approche sectorielle, qui ne prendrait pas suffisamment en compte la diversité des situations locales et l'interdépendance des problèmes publics* »¹²⁴. Dans cette dynamique, et au regard de l'ensemble des raisons et freins analysé dans cet objet d'étude, j'aperçois des marges de manœuvre qui pourraient être intéressantes à construire. En effet, l'enquête de terrain a permis de réaffirmer le nécessité de partager davantage la réalité de terrain en se dégageant d'une organisation sectorielle. Aussi, la perspective de créer des espaces de travail commun serait nécessaire à la cohérence de l'action menée collégalement au quotidien. Ainsi, si l'analyse clinique demeure indispensable à l'élaboration du projet pour l'enfant, il semblerait tout de même que ce courant de pensée analytique règne en maitre mot dans la notion d'équipe pluridisciplinaire des équipes éducatives. Pour autant, la dimension sociale de la politique de protection de l'enfance demeure centrale, tant dans la construction des orientations et textes de loi, que dans l'écho de l'opinion publique, mais également dans la prise en compte des individus accompagnés. Aussi, il serait particulièrement intéressant d'intégrer des professionnels compétents afin d'étayer les acteurs de terrain d'une analyse sociale tenant compte de la pensée gouvernementale et du publics visé. A ce jour, les sciences sociales et les pratiques partagées font cruellement défaut dans la pratique partenariale de terrain. Si nous avons vérifié que la protection de l'enfance ne pouvait que s'inscrire dans une organisation et une mise en œuvre collective, force est de constater qu'elle se heurte aux organisations sectorielles et nécessairement éloignées des réalités, moyens voire missions de chacun. Pris

¹²⁴ Douillet, A-C., « Trois regards sur les politiques publiques vues du local » dans Boussaguet, L., et al., *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, « Académique », 2015, p.321.

dans une démarche d'appel à projet(s) au sens d'E. Breton et partagée par les observations de la CNPAE à l'échelle nationale, il paraîtrait judicieux de décentrer les logiques de chacun d'une dimension concurrentielle pour le secteur associatif, rentable pour le financeur départemental, et efficace à l'égard des prescripteurs, afin de ramener les préoccupations collectives autour des zones d'ombre, peu définies dans les textes de loi et qui centralisent par ailleurs l'essentiel de l'action de terrain. En abordant la singularité des individus à la lumière d'une lecture sociale peu prise en compte dans les outils de terrain, au sein de groupes de travail constitués des prescripteurs et équipes éducatives, il serait intéressant d'interroger l'action des professionnels sous cet angle afin d'appréhender « ce qui n'est pas marqué dans les textes » ?

Bibliographie

Alföldi, F., *Evaluer en protection de l'enfance, théorie et méthode*, chapitre II, p.225-262, coll Enfance, Dunod, 2015, p.292.

Ariès, P., « L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime », dans Capelier, F., *Comprendre la protection de l'enfance. L'enfant en danger face au droit*, Dunod, 2015, p.431.

Article 1 de la loi Roussel du 23 décembre 1874 relative à la protection des enfants du premier âge et en particulier, des nourrissons., *Bulletin des lois*, 1874, n°239, p.948 dans Capelier, F., *Comprendre la protection de l'enfance. L'enfant en danger face au droit*, Dunod, 2015, p.431.

Bastard, B., Mouhanna, C., « La fonction fait-elle le juge ?, Une approche sociologique de l'activité du juge des enfants », *Archives de politique criminelle*, 2008, n°30, p.119-134.

Beaud, S., Weber, F., *Guide de l'enquête de terrain*, La découverte, 2003, p.353.

Benjeddour, A., « L'assistance éducative en milieu ouvert : objet de tension et de collaboration », *Eres*, « *Empan* », 2018, n°110, p.119-124.

Bergeron, H., et Hassenteufel, P., « Une contribution de la sociologie de l'action publique à l'évaluation de processus », Le cas des « politiques d'organisation », *Réseau Canopé*, Idées économiques et sociales, 2018, n°193, p.42-50.

Bernoux, P., « De la sociologie des organisations à la sociologie des associations », in Hoarau, C., et al., *La gouvernance des associations*, Eres, Sociologie économique, 2008, p.53-72.

Bouquet, B., « La complexité de la légitimité », *Eres*, *Vie sociale*, 2014, n°8, p.13-23.

Boutanquoi M., Minary J-P., *L'évaluation des pratiques dans le champ de la protection de l'enfance*, Ed. l'harmattan, 2008, p.154.

Breton, E., « Répondre à l'appel (à projets) , Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, 2014, n°105, p.213-232.

Brisset, C., « Rapport annuel du Défenseur des enfants », *La documentation française*, 2004, p.234.

Capelier, F., *Comprendre la protection de l'enfance. L'enfant en danger face au droit*, Dunod, 2015, p.431.

Capelier, F., « L'affaire Marina, un cas d'école pour étudier la protection de l'enfance, Association jeune et droit », *Journal du droit des jeunes*, 2012, n°318, p.13-21.

Capelier, F., « Rapports publics et perspectives d'évolution dans le champ de la protection de l'enfance », Association jeunesse et droit, *Journal du droit des jeunes*, 2013, n°329, p.24-27.

Capelier, F., « Responsabilité et protection de l'enfance - Aide - mémoire », *Journal du droit des jeunes*, 2016, n°355, p.71-76.

Castillo, M., « L'Education, entre crise et besoin d'autorité », Armée de terre, *Inflexions*, 2013, n°24, p.59-65.

Chauvière, M., *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Coll, Alternatives sociales, La découverte, 2010, p. 240.

Compte rendu parlementaire, « Mission d'information de la conférence des présidents sur l'aide sociale à l'enfance », 2019, n°30, p.24.

Créoff, M., « La protection de l'enfance : impuissance, toute puissance et recherche de sens », *Eres, Enfances et Psy*, 2008, n°40, p. 43-47.

Créoff, M., « Qu'est-ce qu'un enfant en danger ? », GISTI, *Plein droit*, 2002, n°2, p.7-10.

Derville, G., « le système territorialisé de protection de l'enfance : enjeux et difficultés de la mise en œuvre de la réforme du 5 mars 2007 », *Informations Sociales*, 2010, n°162, p.122-129.

Douiller, A-C., « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », dans Boussaguet, L., et al., *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, « Académique », 2015, p.348.

Dubois, V., « Ethnographier l'action publique, Les transformations de l'Etat social au prisme de l'enquête de terrain », *Presses de Science Po*, Gouvernement et action publique, 2012, n°1, p.83-101.

Fablet, D., « Professionnalisation des intervenants sociaux et analyse des pratiques », Eres, *Vie sociale*, n°4, 2007, p.35-44.

Govindama, Y., Maximy, M., « Conflit de loyauté et conflit psychique. Une articulation anthropologique, clinique et judiciaire », *Enfances et Psy*, 2012, n°56, p.46-56.

IGAS, « Les politiques sociales décentralisées, Rapport annuel 2007-2008 », 2008, p.157.

Le Galès, P., « Gouvernance » dans Boussaguet, L., et al., *Dictionnaires des politiques publiques*, Presses de Science Po, « Références », 2019, p.305.

Lenzi, C., « La part émotionnelle du métier dans l'accompagnement des mineurs difficiles : les ressorts et paradoxes de la professionnalité », Eres, *Les Cahiers dynamiques*, 2017, n°71, p.81-89.

Martin-Blachais, M-P., « Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance », Rapport remis à Rossignol, L., Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, février 2017, p.129.

ONED, « Les implicites de la protection de l'enfance, les parents d'enfants placés dans le système de protection de l'enfance », 2013, p.123.

Observatoire National de la Protection de l'Enfance (ONPE), « les 7 enjeux de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance », mars 2007, p.6.

Pasquier, R., « Politiques locales » dans Boussaguet, L., et Al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Références, 2019, p.484-488.

Patriarca, G., L'évaluation du danger, méthode et organisation », Association jeunesse et droit, « *Journal du droit des jeunes* », 2007, n°266, p.20-24.

Prayez, P., dans Petermann, M., « La juste distance professionnelle en soins palliatifs », Médecine et Hygiène », *Revue internationale de soins palliatifs*, 2016, n°4, p.177-181.

Rivière, A., « De l'abandon du placement temporaire : la révolution de l'assistance à l'enfance (1870-1920) », Comité d'histoire de la sécurité sociale, *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2016, n°9, p.26-51.

Rosenczweig, J-P., « La loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, Association jeunesse et droit », *Journal du droit des jeunes*, 2016, n°353, p.16-36.

Rosenczweig, J-P, Jésus, F., « Les compétence publiques en matière de protection de l'enfance », Association jeunesse et droit, « *Journal du droit des jeunes* », 2005, n°241, p.6-10.

« Schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance 2017-2021 » du département étudié, p.131.

Serre, D., *Les coulisses de l'Etat social, Enquête sur les signalements d'enfant en danger*, Raison d'agir, 2009, p.309.

Taglione, C., « Considération du processus de contractualisation » dans Taglione, C., « Contrat et contractualisation dans le champ éducatif, social et médico-social », *Presses de l'EHESP*, « Hors collection », 2013, p.21-38.

Vasseur, P., *Protection de l'enfance et cohésion sociale du IV au XXème siècle*, Technologie de l'action sociale, l'Harmattan, 1999, p.326.

Verdier, P., Fabienne, N., *L'aide sociale à l'enfance*, Dunod, 2013, p.448.

Verdier, P., « La loi réformant la protection de l'enfance : une avancée de la protection, un recul des droits », *Journal du droit des jeunes*, 2007, n°265, p.22-31.

Vigarello. G., « L'intolérable de la maltraitance infantile. Genèse de la loi sur la protection des enfants maltraités et moralement abandonnés en France » dans Fassin, D., et Bourdelais, P., *Les constructions de l'intolérable*, Recherche, La découverte, 2005, p.230.

www.legifrance.gouv.fr , Code civil, version consolidée au 14 février 2020.

www.performance-publique.budget.gouv.fr, mise à jour avril 2020.

www.solidarités-sante.gouv.fr mise à jour mai 2020.

Liste des annexes

Annexe 1 : Grille d'entretien proposée aux professionnels interviewés

<p>Présentation et parcours de l'interviewé</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pouvez-vous vous présenter ? - Pouvez-vous expliciter votre parcours professionnel et le choix de vos études ? - Pouvez-vous préciser les expériences professionnelles antérieures à votre poste actuel ? - Quels choix ont guidé la prise du poste que vous occupez actuellement ?
<p>Effet(s) d'une politique décentralisée (particulièrement pour la CNAPE et l'ODPE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Quelle(s) conséquence(s) mesurez-vous concernant l'organisation décentralisée de la protection de l'enfance ? - Quel(s) effet(s) produit le désengagement progressif de l'Etat dans les pratiques de terrain ? - Comment concrètement le département assure-t-il le transfert de compétences et particulièrement le rôle de chef de fil de la protection sociale, dont dépend la protection de l'enfance ? - Quel(s) enjeu(x) découle(nt) des lois de 2007 et 2016 entre le pouvoir central et les collectivités territoriales ? - Si la décentralisation était initialement pensée dans l'intérêt d'inscrire des pratiques professionnelles de proximité envers les bénéficiaires, constatez-vous que ce principe initial est respecté ? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?
<p>Effets de la loi de 2007 dans la pratique de milieu ouvert</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Percevez-vous des changements dans les pratiques professionnelles depuis la loi du 5 mars 2007 ? - Quelle(s) conséquence(s) mesurez-vous dans la pratique de terrain depuis la subsidiarité de l'autorité judiciaire ? - Quels effets percevez-vous dans le lien partenarial depuis la loi de 2007 ? - Comment s'appréhendent les notions de danger et risque de l'être depuis la

	<p>loi de 2007 rendant l'autorité judiciaire comme administrative compétentes ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quel(s) effet(s) la loi de 2007 a-t-elle eu à l'égard des mineurs et de leurs parents en milieu ouvert ? - 13 ans après son entrée en vigueur, quels changements se sont installés durablement dans le temps à l'égard des pratiques professionnelles en milieu ouvert ?
<p>Les représentations sociales des acteurs entre eux</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Qu'est-ce que l'autorité judiciaire peut apporter que l'autorité administrative ne permet pas ? - Mesurez-vous des points de difficulté dans votre réalité quotidienne que vous associez à la pratique du magistrat, de l'inspecteur ou du travailleur social ? - Que représente le « lien partenarial de proximité » entre les acteurs selon vous ? Percevez-vous du sens à travailler ainsi ? Si oui lequel ? - Quelle lecture faites-vous de la difficulté dans ce département à appliquer le principe de subsidiarité, compte tenu du nombre nettement supérieur de mesures judiciaires ? - Quel(s) intérêt(s) attribuez-vous au principe de subsidiarité en assistance éducative ?
<p>La gradation du danger et le temps des mesures</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Comment le cadre judiciaire est-il envisagé, puis abordé auprès des familles ? - Quelles définitions/critères permettent d'évaluer les notions de « danger », de « risque de danger » et « d'adhésion » ? - Dans votre pratique, quels éléments conduisent à un changement de cadre d'intervention ? Et dans quel sens ? - Si une mesure d'assistance éducative peut être ordonnée de 6 mois à 2 ans, dans les faits elles durent majoritairement 1 an quand les mesures d'AED durent 6 mois, pour quelle(s) raison(s) selon vous ?

Annexe 2 : Grille d'observation ethnographique

Grille d'observation des audiences et contractualisations d'accompagnement éducatif	
<u>L'avant-rencontre</u>	
<ul style="list-style-type: none">- Contexte de l'audience et du contrat d'AED (audiences d'instauration ou d'échéance de mesure contractualisation précédée d'une évaluation sociale)- Etude des dossiers en assistance éducative (pièces versées au dossier justifiant la saisine, rapport éducatif à échéance et préconisations du services éducatif)	
<u>La rencontre</u>	
<ul style="list-style-type: none">- Le lieu : disposition spatiale du bureau, du cabinet- Durée : temps de parole accordés aux parents, mineurs, professionnels- Les protagonistes : membre(s) de la famille (parent(s), enfant(s)), professionnel(s) (travailleur social, chef de service, avocat)- Organisation de l'audition et de l'échange durant la contractualisation : présence ou non du mineur, audition de l'enfant ou du jeune seul ou en présence de ses parents, comportements et discours des parents en présence ou non de leur enfant et inversement- Interactions et postures : langages verbal et non verbal entre la famille et le prescripteur, mise en mots des cadres d'intervention et réaction(s)	

<p>physique(s) et verbale(s) des familles</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'approche des familles en fonction des cadres d'intervention : négociation, imposition, recherche d'adhésion - Mise en mots des contours de l'action éducative en milieu ouvert : éléments nommés par le juge des enfants et l'inspecteur enfance relatifs au danger, au risque de l'être, à l'adhésion - Éléments surprenants au regard de mes représentations : posture des prescripteurs, gradation du danger, sens du changement de cadre d'intervention... 	
<p><u>La fin de la rencontre</u></p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Manière de terminer la rencontre : retour du mineur dans le débat contradictoire pour l'annonce de la décision du magistrat, raisons énoncées à l'origine des objectifs fixés, accompagnement de la famille par le prescripteur. 	
<p><u>L'après rencontre</u></p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Echanges avec le prescripteur à l'égard des ressentis « à chaud ». - Echanges autour des raisons à l'origine des objectifs et du cadre d'intervention retenu 	

BOURDELIN	Magalie	07 juillet 2020
Master 2 mention santé publique Parcours : « Enfance, jeunesse : politiques et accompagnements »		
Le milieu ouvert au croisement des pratiques		
Promotion 2019-2020		
<p>Résumé :</p> <p>Educatrice spécialisée en milieu ouvert, je repère les difficultés des professionnels à mener une action conjointe bien que l'intérêt de l'enfant soit porté communément. Effectivement, la politique de protection de l'enfance, pourtant normative, génère une mise en œuvre complexe tant les notions de « danger », « risque de danger », et « adhésion » demeurent difficiles à définir.</p> <p>Ainsi, le cadre d'intervention le plus adapté aux besoins de l'enfant concentre un certain nombre d'enjeux sur le terrain. Effectivement, confrontée à la complexité de définir les contours de l'action sociale, l'appréciation de l'autorité compétente s'avère complexe auprès des professionnels.</p> <p>Par une enquête auprès des juges des enfants, inspecteurs enfance et travailleurs sociaux, cette recherche propose une analyse des pratiques professionnelles concernant l'orientation des cadres d'intervention judiciaire et administratif en milieu ouvert ; à la lumière des organisations et fondements de la protection de l'enfance.</p>		
<p>Mots-clés :</p> <p>Milieu ouvert- Pratiques professionnelles- Cadres d'intervention- Danger- Risque de danger- Adhésion- Autorités judiciaire et administrative- Enjeux.</p>		
<p><i>L'Ecole des Hautes Études en Santé Publique, l'Université Rennes 1 et l'Université Rennes 2 n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.</i></p>		