

## Introduction

# La métamorphose des maisons d'enfants : le virage préventif ?

Noël Touya

*Métamorphose* : changement de forme, de nature ou de structure telle que l'objet, la chose, n'est plus reconnaissable. Changement brusque survenant dans l'organisme, dans son développement.

En 2014, Francis Batifoulrier soulignait la situation délicate de beaucoup de maisons d'enfants malgré leur adaptabilité. Il semblait que les phénomènes vécus dans ces organisations venaient attaquer les sens de l'action et interroger leur utilité sociale. Après une nouvelle oscillation législative (2007-2016), où en sommes-nous aujourd'hui, des orientations à prendre ou à défendre, dans un contexte où l'accueil des Mineurs Non Accompagnés est venu interroger le système de protection de l'enfance dans ses fondements éthiques, juridiques et techniques et relancer très fortement les tensions entre les départements et l'état. Si nous posons ici l'hypothèse d'une métamorphose des maisons d'enfants, c'est pour mettre en relief les changements profonds qui les attendent, dans une temporalité courte qui exercera sur les organisations et donc sur les personnes de fortes pressions. Nous sommes dans une situation de double pression, des évolutions structurelles majeures ajoutées à une accélération temporelle.

Hier, le sens était clair. Les institutions dont l'origine était l'orphelinat s'engageaient dans une forme substitutive de l'accompagnement qui leur évitait soigneusement la question de leur rapport aux familles. Aujourd'hui, les maisons d'enfants sont au cœur d'une complexité

difficile à penser. Mais que leur demande-t-on exactement ? Protéger, bien sûr, accueillir, héberger, soigner certainement, mais davantage encore. La tâche princeps de l'établissement s'est aujourd'hui déplacée, décentrée vers des axes complémentaires qui visent à envisager l'enfant dans une approche holistique. L'enfant est au cœur d'un écosystème qu'il faut savoir prendre en compte pour bâtir des réponses ajustées dont on devrait être sûr que celles-ci ne seront pas plus perturbantes que les problèmes qui étaient à l'origine de l'intervention.

Quels sont alors aujourd'hui les constats que nous pouvons dresser en Protection de l'Enfance ?

En appui des observations exposées dans le cadre de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 présentée par Adrien Taquet, secrétaire d'État, nous pouvons mesurer les enjeux sociétaux qui reposent sur notre secteur.

Le premier constat rappelle les « inégalités de destin qui persistent et qui se creusent ». La protection de l'enfance ne peut ignorer qu'elle est mobilisée pour des familles qui, en grande majorité, vivent ou survivent avec les minima sociaux. Selon l'INSEE, les inégalités et le taux de pauvreté augmenteraient en 2018. Cette étude montre qu'en 2018, 14,7 % de la population aurait des revenus inférieurs au seuil de pauvreté, ce qui correspond à 9,3 millions de personnes, contre 14,1 % l'année précédente soit 8,8 millions de personnes concernées<sup>1</sup>.

Il est donc essentiel de constater les parcours « de désaffiliation sociale<sup>2</sup> » de ces familles qui impactent leur quotidien, qui entament les capacités parentales et qui déterminent fortement les conditions de vie de l'enfant. Si les conditions matérielles ne déterminent pas tout, elles sont des facteurs aggravants qu'il ne faut pas sous-estimer dans nos évaluations et nos analyses.

Un autre constat, bien sûr identifié depuis de nombreuses années, consiste dans « des réponses aux besoins des enfants et de leurs familles encore trop tardives et mal coordonnées ». Il y a évidemment à s'interroger sur les systèmes de détection précoce, sur les liens interinstitutionnels qui, nous le savons ne se décrètent mais se construisent. La prise de conscience sur l'importance de ce qui se joue avant la naissance et sur les premiers mois et les premières années de l'enfant est aujourd'hui réaffirmée à l'appui de récents travaux. Notre secteur a longtemps souffert d'approches théoriques fortement idéologisées qui se sont affrontées devant la complexité des situations et l'impact d'histoires éminemment humaines. Il est essentiel que les travaux de recherche en protection de l'enfance, croisent les approches scientifiques et théoriques avec les dimensions opératoires et concrètes, en termes de gouvernances, de pratiques et d'organisations. Les démarches de consensus initiées récemment ont cette ambition.

1. « Les inégalités et la pauvreté seraient en hausse en France », par T. Serafini, *Libération* du 18 octobre 2019.

2. R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, coll. « Folio, Essai », 1995.

« Des disparités territoriales marquées », un autre constat... Posons-nous la question ? N'est-ce pas le sens de la décentralisation « d'accorder » une politique publique à un territoire ? Ces disparités ne se voient-elles pas avec plus d'acuité depuis que les efforts budgétaires des départements sont davantage sollicités ? Il est évident que les « formats » départementaux sont hétérogènes dans leur taille, leur démographie, leur géographie, leur histoire mais surtout budgétairement. L'échelle départementale peut apparaître tout à fait pertinente pour organiser et planifier le secteur de la protection de l'enfance dès lors que cette collectivité a les moyens de ses ambitions sur la plus régaliennne de ses compétences. Il nous semble que ces « disparités » territoriales ne peuvent pas se regarder au seul prisme de la mise en œuvre du PPE (projet pour l'enfant), de la prise en charge des Mineurs Non Accompagnés ou de la « couverture » du territoire. Si ces « marqueurs » ont leur importance, il n'est pas possible d'analyser l'efficacité des politiques publiques qu'à la lumière de ces éléments car nous serions là dans un abord réducteur qui ne rendrait pas compte de la juste mesure de la gestion complexe de notre secteur. À ce titre, une réflexion spécifique devrait être menée quant aux territoires ultramarins car des aménagements apparaissent nécessaires compte tenu des réalités démographiques, économiques, ethniques de ces territoires. Des adaptations qui permettraient à la protection de l'enfance de « s'acculturer » et de proposer des outils à mêmes de répondre aux besoins des personnes.

Il faudra alors se poser la question des moyens. Les chiffres parlent d'eux-mêmes, sur 7,8 milliards de dépenses de protection de l'enfance des conseils départementaux, plus de 6 milliards sont consacrés à l'accueil et l'hébergement dans le cadre de placement. Nous voyons clairement la disproportion des mesures éducatives en milieu ouvert avec les réponses curatives en établissement ou en Famille d'Accueil. Selon l'estimation de l'ONPE, au 31 décembre 2016, près de 300 000 mineurs bénéficiaient d'une prise en charge en protection de l'enfance (20.1 % de la population des moins de 18 ans) et 21 400 jeunes majeurs étaient soutenus (9.2 % des 18-21 ans), cette proportion était en baisse comparée à 2014. L'augmentation de l'accueil des mineurs non accompagnés (2 500 en 2004, autour de 25 000 fin 2017) a provoqué une tension forte sur le plan organisationnel et budgétaire des services de l'aide sociale à l'enfance et les aides d'État se sont révélées insuffisantes au regard des réalités. Notons également que la part consacrée dans les budgets départementaux à la protection de l'enfance était de 24 % en 2016 alors qu'elle avoisinait les 30 % dix ans plus tôt. Dans un contexte d'augmentation des besoins, on devine les efforts consentis par tous les services éducatifs en commençant par les services départementaux d'Aide sociale à l'enfance.

Le quatrième constat retenu dans cette stratégie nationale de prévention et de protection de la protection de l'enfance 2020-2022, « des professionnels engagés mais en perte de repère » attire particulièrement notre attention par son énoncé énigmatique. La perte de confiance est employée à plusieurs reprises dans l'argument. Les travailleurs sociaux perdraient confiance

à la fois vis-à-vis des institutions<sup>1</sup>, d'eux-mêmes et de leurs partenaires. La confrontation régulière à des situations paroxystiques, anxiogènes, violentes, déstabilisantes n'y est abordée que très succinctement alors que nous voyons là un élément majeur de l'érosion des motivations. En fait, le travail social par son objet profond est très éprouvant. Il nous semble nécessaire d'insister sur le fait qu'il ne peut y avoir de travail social sans le développement d'une démarche de contenance, qui inclue plusieurs éléments : un travail à plusieurs, un travail clinique qui se déploie à partir d'espaces de régulation et de supervision, une gouvernance qui assure la cohésion et la cohérence de l'organisation. Parmi les différents facteurs, causes d'une forme de désorientation des travailleurs sociaux nous pourrions identifier une crise des « contenants institutionnels » qui s'origine dans les transformations qui impactent les structures (services, établissements), changements mus par des contraintes budgétaires et des formes de management pas suffisamment adaptées à notre secteur. Mais revenons aux trois éléments cités.

1. Le travail à plusieurs est un élément qualitatif de l'accompagnement car il repose sur l'intervention pluridisciplinaire, interdisciplinaire et transdisciplinaire, tant dans les phases de réflexion (projet, évaluation) que d'action. L'idée est finalement simple, la rencontre avec un groupe familial dysfonctionnant s'organise à partir d'une démarche d'équipe. Les « déliaisons », les fonctionnements paradoxaux familiaux, les comportements déviants, sont accueillis et « traités » à plusieurs. Dans ce schéma, la négativité familiale se dépose sur une surface plus large que la seule intervention d'un travailleur social, sur une équipe dans laquelle les places différenciées, la combinaison des différents métiers, sont autant de garanties et de richesses dans l'approche de la souffrance familiale. Les trois niveaux pluri, inter et transdisciplinaire renvoient à la manière dont le travail d'équipe est organisé. Cela va d'une segmentation des interventions parfois rigides où le dialogue interdisciplinaire peut être limité, à des approches où la réception à plusieurs du malaise et des dysfonctionnements familiaux est analysée en équipe pluridisciplinaire.

2. L'approche clinique, aujourd'hui remise en cause par certains auteurs (J.-R. Loubat<sup>2</sup>, J.-P. Hardy), est, selon nous, un gage d'équilibre et de soutien des acteurs professionnels qui vont à la rencontre des souffrances humaines dont on sait qu'elles sont très impactantes. Il s'agit de garantir dans la démarche d'accompagnement et de soin, des temps d'analyse de ce qui se joue avec la famille, (par quel scénario les professionnels sont-ils pris et dans lequel ils sont engagés ?) et de réfléchir à des réponses ajustées qui évitent tant la panique et la précipitation que la sidération et la passivité. La contenance est le fait que les acteurs professionnels ne se retrouvent pas décontenancés, poussés dans leurs derniers retranchements, mis en quelque sorte « en zone rouge ». La contenance suppose

1. F. Dubet, *Les Mutations du travail éducatif*, chapitre 39.

2. J.-R. Loubat, *L'Action sociale à l'épreuve d'un nouveau contexte sociétal*, chapitre 2.

que les enveloppes institutionnelles procurent suffisamment de sécurité et d'assises pour que l'intervention puisse elle aussi avoir un effet de « pare-excitation » sur le groupe familial. La démarche clinique, celle qui garantit une fonction de contenance, répond très directement au méta-besoin identifiée en protection de l'enfance, celui de sécurité.

3. Le troisième élément qui est constitutif de la capacité de contenance est le système de gouvernance et de management qui entoure et légitime le travail éducatif et social. Nous savons qu'aujourd'hui les contraintes budgétaires se nouent avec les logiques managériales avec une possible polarisation de l'évaluation sur la question de l'efficacité. L'approche quantitative, bien plus aisée à cerner dans notre secteur que la dimension qualitative, peut nous amener à céder une facilité de jugement et à nous éloigner de la complexité consubstantielle à notre secteur. Le management a le souci de l'efficacité et de l'efficacités, qui pourrait lui en vouloir, c'est son métier. Mais il ne peut se départir d'une nécessaire adaptation à notre secteur puisqu'il organise un cœur de métier qui est éminemment clinique. Oublieux de cette donne, il peut faire des erreurs et se révéler complètement improductif.

Il nous faut ici aborder les transformations du « méta-cadre » qui sont à l'œuvre dans notre secteur et qui peuvent avoir un effet déstabilisant pour les systèmes fragiles que sont les services et les établissements et bien évidemment pour les acteurs professionnels eux-mêmes. Beaucoup de services départementaux, d'associations sont aujourd'hui amenés à mettre en place de « nouvelles organisations ». L'amélioration du service rendu est très fréquemment évoquée mais les raisons des changements initiés ne sont que difficilement objectivées par des évaluations préalables. Bien souvent, l'idée du changement est portée par quelqu'un, ayant une place prépondérante dans la hiérarchie de l'organisation ; le changement est donc couramment un enjeu de pouvoir, de divergence d'intérêts ou d'approches idéologiques où peut se focaliser la part de conflictualité que porte tout système humain...

Si l'on suit la pensée de François Dupuy<sup>1</sup>, un malentendu sémantique et méthodologique s'est glissé entre l'approche managériale et celle de la sociologie des organisations. En effet, ce qui est si souvent appelé réorganisation n'est en réalité que restructuration. Selon lui, la structure est la partie visible de l'organisation : l'organigramme, l'architecture, le tableau de l'offre de service, le projet, les règlements, les procédures... L'organisation quant à elle, est faite des interactions entre acteurs ou entre sous-systèmes. Elle est donc le produit des échanges, des négociations, des stratégies d'acteurs (parfois invisibles) à l'intérieur de la structure.

Toute restructuration viendra impacter ces agencements entre acteurs ou sous-systèmes et produira une forme de désorganisation qui engendrera, une perte de repère et de sens. Elle viendra également bousculer les points d'appui des professionnels et « attaquer » la fonction

1. F. Dupuy, *Lost in Management 2, la faillite de la pensée managériale*, Le Seuil, 2015.

de contenance des équipes. Ainsi, le malaise des professionnels peut venir du fait que ceux-ci restent exposés à des situations difficiles en ayant perdu les systèmes d'étayage qui leur permettaient la réflexion et l'élaboration de stratégies inventives et ajustées. Le risque consiste bien dans le fait que chacun des acteurs dans l'organisation, tant celui engagé dans l'action opérationnelle que le cadre intermédiaire ou bien encore celui au plus haut niveau de la hiérarchie, voit ses marges de manœuvre s'amenuiser et avec celles-ci la nécessaire créativité au travail social.

Notons là que les maisons d'enfants sont concernées par cette fragilisation des adossements aux méta-cadres mais également par une érosion des théories et des idéologies qui structurent les pensées institutionnelles. Ceci étant dit le contexte juridique et institutionnel actuel offre les outils pour évaluer les actions et élaborer des projets en lien avec des orientations stratégiques étudiées et objectivées. En protection de l'enfance, les contributions théoriques, les différents rapports (ministériels, parlementaires...), les travaux de recherche sont autant d'éléments qui peuvent contribuer à asseoir et orienter des projets institutionnels et de services. Ainsi l'étude d'Isabelle Frechon, Pascale Breugnot et Lucy Marquet<sup>1</sup> met en lumière l'importance des contrats jeune majeur s'agissant de l'accompagnement à la sortie des dispositifs de protection :

« En comparant la situation d'activité des jeunes de 18-19 ans avec celle de la population du même âge issus des milieux populaires, on prend alors conscience du rôle indéniable que jouent les mesures jeunes majeurs séparant ainsi les jeunes en deux grandes catégories dont la situation intermédiaire serait celle de la population générale. »

Nous pouvons affirmer que l'accompagnement progressif, inclusif des Jeunes Majeurs, participe également d'une politique de prévention puisqu'il est établi que ce soutien à l'insertion sociale et professionnelle déterminera très directement les parcours de ces jeunes gens. Notons que depuis 1975, les maisons d'enfants se sont dotées de dispositifs adaptés à ces jeunes (studios inclusifs, soutien éducatif, social et budgétaire, prise en charge de la santé, accompagnement à l'inscription sociale et citoyenne...). Ces offres de service, très au point, inspirent actuellement nombre de services destinés aux mineurs non accompagnés.

Depuis deux décennies, les maisons d'enfants sont confrontées à d'importants questionnements qui les ont obligées à de profonds remaniements. Il semble que ce mouvement ne soit qu'au début d'une métamorphose qui se porte à la fois sur les pratiques mais également sur leurs formes structurelles. Sommes-nous, comme nous le suggère J.-R. Loubat, dans une nouvelle ère, sous fond de crise « civilisationnelle » et à la fin du modèle social français ?

« L'action sociale de notre pays, nous dit-il, semble donc condamnée à osciller entre les restes d'un modèle historique en panne — celui d'un état providentiel et intégrateur — et un modèle

1. I. Frechon, P. Breugnot, L. Marquet, *Les Conditions de sortie du dispositif de protection de l'enfance au regard du contrat jeune majeur*, chapitre 15.

pragmatique à la recherche d'une plus grande efficacité sur le modèle anglo-saxon dominant en Occident. »

Poussant le paradoxe, il nous déclare condamnés à l'innovation « afin de résoudre cette nouvelle équation entre des besoins croissants et des ressources qui ne suivent plus ».

La question de l'existence et de la légitimité des institutions est ici posée. Pour notre part, nous adhérons au fait que les institutions ne peuvent échapper à la nécessité d'évolution à travers un processus que Francis Batifoulie a décrit ainsi :

« Déconstitutionnalisation/ré-institutionnalisation : le processus est dialectique, nous dit-il, il promeut des modalités de résistance aux logiques institutionnelles d'assujettissement toujours présentes, toujours menaçantes et organise dans le même temps des formes de soutien aux logiques de construction individuelle des sujets et de construction collective d'une communauté d'action, d'une équipe. »

Cette « mise au travail » de l'institution sur elle-même est un travail exigeant et conséquent puisqu'elle consiste à « revisiter » tous les fondamentaux de l'institution et à interroger les organisateurs psychiques de l'institution.

Le travail sur le programme institutionnel permet également le dialogue de plusieurs discours, clinique, civique, politique, économique et d'organiser une forme d'arbitrage pour que ces derniers puissent être exprimés sans que l'un ne prenne l'ascendant sur les autres. Les marges de progrès sont évidemment dans la manière dont toutes les parties prenantes sont associées à l'élaboration du projet. Les places très asymétriques en protection de l'enfance sont ici interrogées et soulèvent un nouvel enjeu dans notre secteur, celui de la « démocratisation » des institutions sociales et médico-sociales.

Finalement le travail sur le projet institutionnel devrait nous aider à réinterroger le nouage de l'individuel et du (des) collectif(s) (institution, familles, société). Saül Karsz<sup>1</sup> nous aide à identifier les « fausses évidences » du primat de l'individu et d'un collectif nécessairement en crise :

« Pour que l'individu soit supposé autonome et plus ou moins original, le collectif doit revêtir un caractère massif, d'un seul tenant, laissant peu de place aux différences et originalités. L'Individu se confronte au collectif-carcen. »

Le projet éducatif qui découle de la mutation du rapport de l'individu au collectif doit pouvoir être réinterroger sur le fond :

« Éduquer sous contrainte, nous dit Karsz, ne saurait constituer, pour les courants progressistes au moins, un idéal éducatif exaltant. Des compensations subtiles sont à inventer entre logiques individuelles et exigences collectives, pas toujours couronnées de succès au demeurant... »

1. S. Karsz, *Primat de l'individuel et crise du collectif ?*, Pratiques sociales, 2012.

Il y a là une piste de réflexion essentielle à « fouiller » car nous pouvons nous interroger sur un certain hermétisme de notre secteur quant aux approches éducatives nouvelles.

Les maisons d'enfants seraient donc attendues dans leurs capacités d'innovation dans leurs projets d'éducation. Le chemin pris depuis quelques années les conduit à s'inscrire dans une démarche de coéducation qui participe du nouage de l'individuel et du (des) collectif(s). Frédéric Jésus<sup>1</sup> en relève la dimension paradoxale dans notre secteur :

« L'un des défis auquel invitent la coéducation et les démarches, méthodes et outils qui y contribuent est de conduire les services et établissements de protection de l'enfance à aborder de façon ouverte, sereine et dynamique les obstacles au changement du paradigme de la protection éducative qui règne en leur sein et autour d'eux. »

Sur le plan des pratiques professionnelles, nous savons aujourd'hui que nous nous inscrivons dans une clinique « du familial ». Si cette démarche prend en compte l'environnement de l'enfant, le point de départ est bien la réponse effective aux besoins fondamentaux de l'enfant dont le premier d'entre eux est la sécurité. Comme nous le propose Marie-Christine Causse<sup>2</sup>, il est possible de prendre soin des liens familiaux tout en assurant la protection effective de l'enfant :

« En résumé, ces familles en "détresses multiples"... nous contraignent à travailler ensemble, à innover ensemble, à expérimenter à la fois des modes d'accompagnements à leur égard et à l'égard des professionnels. »

Ainsi aujourd'hui en protection de l'enfance, l'enjeu clinique est d'échapper à la logique binaire : choisir entre l'enfant ou ses parents et de s'affronter à la complexité à partir d'une logique ternaire qui articule davantage qu'elle n'exclut. Cela suppose que les cadres d'interventions et les organisations soient pensés et étudiés pour soutenir une telle démarche.

Le 10 octobre 2019, lors de l'ouverture du débat public concernant la démarche de consensus portant sur l'intervention à domicile en protection de l'enfance, Adrien Taquet, secrétaire d'État, évoquait ainsi le virage préventif :

« Il ne s'agit surtout pas de prôner le maintien dans le milieu familial envers et contre tout, et surtout pas contre l'intérêt supérieur de l'enfant quand ses besoins fondamentaux sont compromis et qu'une séparation s'impose mais de se donner collectivement les moyens de pouvoir mieux étayer et accompagner, pour arriver à dépasser une situation de crise ou faire évoluer durablement une situation familiale, afin de sortir de la zone de risque. C'est une illustration d'un virage préventif que je veux accentuer au sein des politiques dont j'ai la responsabilité auprès d'Agnès Buzyn. »

1. F. Jésus, *La Coéducation comme éthique et comme projet : un « défi » à partager avec les Mecs en vue de leurs contributions à une éducation globale et locale considérée comme un bien commun*, chapitre 31.

2. M.-C. Causse, *La Fragilité du lien parent/enfant à l'épreuve des visites médiatisées*, chapitre 32.



Nul doute que les maisons d'enfants ont un rôle à joué dans cet infléchissement des politiques publiques. En effet, comme nous l'avons dit plus haut, une part importante des moyens sont encore concentrés sur les dispositifs de placement. À l'interrogation de Mathieu Klein<sup>1</sup>, « comment infléchir la trajectoire du paquebot ? », nous pouvons dire, qu'aux côtés de nos collègues de l'AEMO qui ont eux aussi créé des alternatives aux placements, nous avons positionné des réponses hybrides qui associent les dimensions de prévention et de protection<sup>2</sup>. Ces démarches, fondées sur un plan technique et clinique, tendent clairement vers des formes de coéducation et de partage de la responsabilité éducative avec les parents. Elles inaugurent des structures institutionnelles ouvertes, hors les murs, s'appuyant sur les ressources des territoires et de droit commun. Les évolutions sont donc déjà à l'œuvre, il reste à les potentialiser en partenariat avec les services de l'Aide sociale à l'enfance et de justice et à faire valoir la plus-value de ces offres auprès des conseils départementaux. Entre milieu ouvert et placement en hébergement, sans se substituer à celles-ci, une troisième voie est largement ouverte.

---

1. Président de CD de Meurthe-et-Moselle et vice-président de la commission sociale de l'Association des départements de France.

2. *Modélisation d'un service de placement avec hébergement à domicile : le groupe d'accueil et d'accompagnement modulable pour la petite enfance*, chapitre 33.

