

Appel d'offre thématique 2013 de l'ONPE

Maltraitements en 2013 : comprendre les évolutions pour mieux y répondre

Synthèse de la recherche

Appréciation des situations de maltraitance(s) intrafamiliale(s)

Recherche dirigée par le CREAI Rhône-Alpes
conduite avec le CREAI de Bretagne

*avec les partenariats
des Départements des Côtes d'Armor et de l'Isère
et de la DRPJJ Centre-est*

mai 2016

Direction scientifique et coordination et de la recherche

Eliane CORBET

Co auteurs

Nadège SEVERAC

Sociologue consultante,

Chercheure associée au CERLIS (UMR 8070), Paris Descartes

Rachelle LE DUFF

Conseillère Technique au CREA I de Bretagne

Eliane CORBET

Directrice déléguée du CREA I Rhône-Alpes

Avec la participation de

Olivier DUCHOSAL

Juriste consultant

Contact

Eliane CORBET

e.corbet@creai-ra.org

Appréciation des situations de maltraitance(s) familiale(s)

En réponse à l'appel d'offres thématique de l'ONED sur les « Maltraitements en 2013 : Comprendre les évolutions (conceptuelles, cliniques, juridiques, professionnelles) pour mieux y répondre », le CREAI Rhône-Alpes a proposé un projet de recherche qui fait sien l'objectif proposé alors par le conseil scientifique qui était celui de « mieux cerner les situations et les pratiques actuelles vis-à-vis d'elles [ce qui] devrait contribuer à en mieux connaître les représentations qui leur sont attachées, à en améliorer le repérage et le traitement de ces situations ». La recherche conduite par le CREAI Rhône-Alpes, conjointement avec le CREAI de Bretagne, vise essentiellement à mieux connaître ce phénomène de maltraitance.

HYPOTHESE DE RECHERCHE

L'hypothèse de recherche est pour partie induite par le changement de focale introduit par la réforme de la loi de protection de l'enfance de 2007. En supprimant la catégorie de « mauvais traitement », et en mettant en œuvre le principe de subsidiarité du judiciaire à l'égard de l'administratif à partir des notions d'accord et d'adhésion comme critère principal de l'aide administrative ou de l'assistance éducative, le regard peut être déplacé davantage sur la mobilisation de la famille et les logiques collaboratives que sur l'identification des situations de maltraitements ou d'actes de violence et leurs conséquences sur le développement et la santé de l'enfant.

Dans ce nouveau contexte, il y a lieu de s'assurer que le principe de progressivité dans la réponse lié à la subsidiarité du judiciaire à l'égard de l'administratif n'estompe pas la vigilance sur la gravité de la situation vécue par l'enfant, et pour ce faire qu'il soit soutenu par une précision apportée aux critères de signalement, et tout particulièrement ceux concernant les situations de maltraitance vécues par l'enfant.

Notre travail de recherche vise à comprendre comment les professionnels, dans leurs pratiques, évaluent les situations de (maltraitements(s) intrafamiliale(s) et les identifient dans leurs écrits.

S'agissant du risque de faible visibilité voire d'invisibilité de la maltraitance, assortie d'une faiblesse de vigilance à l'égard de conditions de vie familiales susceptibles de porter atteinte au développement de l'enfant, le travail de recherche se centre sur la connaissance même des phénomènes de maltraitance et leurs contextes d'apparition, sur l'analyse des indicateurs et critères à disposition des professionnels qui leur permettent ou non la caractérisation des situations de maltraitements, interrogeant leur pertinence et leur suffisante précision.

Quant aux travaux sur l'évaluation des situations, notamment ceux liés à la production et à l'utilisation du référentiel d'évaluation participative, la question est de savoir s'ils concourent suffisamment à l'appui non seulement conceptuel mais aussi méthodologique pour la conduite des évaluations de ces situations et pour leur caractérisation.

DEMARCHE ET ACCES AU MATERIAU DE RECHERCHE

La recherche est axée sur l'étude systématique de la manière dont les travailleurs sociaux observent et caractérisent la maltraitance dans le cadre de l'évaluation de la situation d'un enfant pour lequel une information préoccupante a été adressée à la cellule de recueil et de traitement des informations préoccupantes (CRIP).

Elle s'inscrit dans un programme de recherche-action conduit par le CREAI Rhône-Alpes depuis 2006, en partenariat avec des Conseils départementaux, et soutenu par l'ONED, duquel est issue notamment l'élaboration du référentiel d'évaluation participative, suivie ensuite de sa validation scientifique¹.

Le protocole de recherche proposé par le CREAI-Rhône-Alpes associe :

- Deux services de protection de l'enfance de deux Départements ayant mis en œuvre des démarches de formation au « *Référentiel d'évaluation participative* », celui de l'Isère et celui des Côtes d'Armor, pour l'accès aux rapports d'évaluation dans le cadre d'informations préoccupantes,
- Les services de la Protection judiciaire de la Jeunesse pour l'accès aux rapports issus des Mesures Judiciaires d'Investigation Educative (MJIE) du département de l'Isère.
- L'équipe du CREAI de Bretagne² en lien avec le Département des Côtes d'Armor.

L'analyse des rapports d'évaluations des informations préoccupantes

Afin de constituer un panel suffisamment riche qualitativement et quantitativement, et de pouvoir mettre en perspective les analyses des situations au regard des mesures de protection préconisées, il a été décidé de procéder à **un tirage au sort de 50 dossiers par département** sur la consigne de 1/5 de situations pour lesquelles aucune mesure de protection n'avait été préconisée, 2/5 de situations pour lesquelles une mesure de protection administrative avait été préconisée et 2/5 de situations pour lesquelles une mesure de protection judiciaire avait été préconisée³.

Dans les Côtes d'Armor, les dossiers « anonymisés » datent, comme pour l'Isère, de 2013 et correspondent donc en très grande majorité à des évaluations conduites antérieurement à la formation au référentiel d'évaluation qui s'est déroulée tout au long de l'année 2013 dans ce département. Les actions de formation au référentiel dans le département de l'Isère se sont quant à elles déroulées de début 2012 auprès des cadres puis ensuite progressivement auprès de l'ensemble des agents jusqu'au 1^{er} semestre 2013 inclus. Aussi l'effet de l'utilisation du référentiel ne peut être encore que partiel dans les rapports d'évaluation étudiés dans le cadre de cette recherche.

¹ Elaboration du référentiel (AO ouvert ONED 2006), Validation scientifique du référentiel (AO ONED 2008), Accès à la santé des enfants confiés au titre de la protection de l'enfance (AO ONED 2010) avant la présente recherche.

² L'équipe du CREAI de Bretagne, associée avec le CREAI Rhône-Alpes aux travaux et aux formations pour la diffusion du référentiel d'évaluation participative des évaluations familiales, étant en lien avec le Département des Côtes d'Armor.

³ Dans les faits, le Département des Côtes d'Armor a transmis 50 dossiers dont 48 ont pu être exploitables et celui de l'Isère en a transmis 41 parmi lesquels 27 ont été retenus pour l'exploitation. Ce sont ainsi 75 dossiers qui ont été exploités.

L'observation des réunions de concertation et de décision

Un temps de la recherche a consisté en l'observation des réunions de concertation et de décision sur les rapports d'évaluation dans chacun de ces deux départements (deux réunions de concertation de la CRIP des Côtes d'Armor et une réunion de CTIP en Isère). Cette observation visait plus précisément à repérer les éléments qui concourent à la caractérisation de la situation puis à la prise de décision qui suivra celle-ci.

L'analyse des rapports de MJIE

En partenariat avec la Protection Judiciaire de la Jeunesse, l'accès à ses services qui réalisent les Mesures judiciaires d'Investigation Educative (MJIE) a permis la constitution d'un échantillon de 30 dossiers sur la base d'une pré-étude sur les attendus des ordonnances.

OUTILS ET METHODES

Pour explorer et donner à voir tant les processus à l'œuvre dans les situations, que les processus qui sous-tendent l'évaluation et conduisent les professionnels évaluateurs à identifier ou non les phénomènes de maltraitance, l'équipe de recherche a élaboré divers outils et méthodes d'analyse :

- Une *grille d'analyse process* pour codifier les dossiers d'évaluation d'IP et permettre un traitement statistique de ces dossiers : caractérisation des situations familiales, des problématiques ainsi qu'une description des *process* d'évaluation et des investigations mises en œuvre par les évaluateurs ;
- Une *frise chronologique* des alertes, décisions et procédures ;
- Un *tableau de caractérisation* pour repérer les indicateurs et signes liés à une situation de maltraitance ;
- Une *construction de typologie* des situations avec des représentations sous forme de cadrans pour situer les situations selon leurs constituants de danger.

Cette typologie des situations a été effectuée en croisant deux angles d'approche : celui de l'ordonnancement de la nature des mesures proposées à la suite des rapports d'évaluation d'une part (situations non suivies de mesures, situations orientées vers des mesures de protection administratives ou judiciaires), celui des problématiques d'autre part (enfants exposés à la violence conjugale, enfants soumis à plusieurs formes de maltraitance, enfants « uniquement négligés », adolescents « à la dérive »), interrogeant ainsi ce qui concoure à la caractérisation des situations.

LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Les résultats de la recherche renouvellent la connaissance, d'une part des conditions de la caractérisation des situations, et d'autre part des contextes d'apparition des risques ou de danger, voire de constitution des situations de maltraitements, en soulignant les configurations sources de maltraitements attentatoires au développement des enfants bien souvent non vues comme telles. Par la production de typologies, la recherche met en exergue des contextes d'apparition de maltraitements particuliers : celles des situations d'enfants exposés aux violences conjugales dont le risque sur leur développement est encore méconnu ; celles des adolescents à la dérive qui par leurs manifestations et leur souffrance démontrent l'existence d'un parcours subi, d'enfant en danger à adolescent « dangereux », non reconnue ; celles également des enfants « poly exposés » vivant des configurations de multirisques dont les conséquences ne se résument pas à la seule somme des risques et dangers

réunis. Enfin, et ici, il s'agit d'un résultat inattendu de la recherche, mis en évidence par l'étude des informations préoccupantes « récurrentes » : « l'invisibilité » des négligences risque de laisser inaperçu ce que nous avons appelé un « processus de production des négligences », aux effets nettement handicapants pour le développement de l'enfant.

QUELLE CARACTERISATION DE LA MALTRAITANCE ?

Au terme de cette étude, cette moindre visibilité, assortie d'une faiblesse de la vigilance sont avérées, mais apparaissent tenir à un ensemble de raisons complexes, allant au-delà du seul effacement de la catégorie de mauvais traitement au sein de la réforme de 2007 peut-être en cause.

Qu'en est-il de la maltraitance ? Sur le panel de 75 dossiers constitué par tirage aléatoire dans deux départements, 2/3 des situations donnent à voir qu'au moins un enfant de la famille est exposé à au moins une maltraitance. Si l'on exclut de la population évaluée les situations pour lesquelles aucune mesure de protection n'a été préconisée (soit 11 dossiers), cette part des situations de maltraitance s'élève à 80% ; dont 1/3 victimes de violences physiques qualifiables en infractions pénales⁴, et plus de la moitié exposés à des situations associant à la fois exposition à la violence conjugale, à des violences physiques, psychologiques et à des négligences (ce qui est conforme à la littérature, y compris pour la France)⁵. Cette proportion est plus élevée que ce qu'on aurait pu en attendre ; cependant le projet de recherche ne portait pas sur une appréciation en chiffres, mais sur la façon dont les travailleurs sociaux évaluateurs appréhendent la maltraitance.

Or, si les rapports d'évaluation rassemblent les éléments d'information et d'observation des situations, ils ne permettent pas d'identifier ni de classer clairement la nature et le degré de la maltraitance faute de sa caractérisation. Cette faible intelligibilité nous paraissant devoir être interrogée, il nous a ainsi fallu élaborer plusieurs d'outils de recherche pour faire « émerger » la maltraitance en tant que telle,

Protection de l'enfance : question de généraliste ou d'expert ?

On pourrait être tenté d'éclairer ce résultat à la lumière d'un seul fait : celui du faible niveau de maîtrise des **savoirs relatifs à la maltraitance**. Les descriptions au fil des rapports semblent reposer sur des observations et du langage peu spécifiques, sans mise en relief ni reconnaissance « d'aspects typiques » constitutifs de la situation. Souvent les perturbations dont souffrent les enfants font l'objet d'une lecture en termes de comportement, alors qu'il y a tout lieu de penser que c'est le développement des enfants qui est affecté, en lien avec une exposition à différentes formes de violences et/ou de négligences. Les écrits sont davantage centré(e)s sur le système familial que sur la reconnaissance d'attitudes ou de pratiques spécifiques. On peut donc parler d'une réelle banalisation - tant au niveau des fonctions parentales prises surtout sous l'angle des comportements adultes, que de leurs effets sur le développement des enfants qui manifestent, parfois dès l'entrée à l'école élémentaire, des retards d'apprentissage majeurs - banalisation liée à une insuffisance d'expertise en matière de maltraitance. Pourtant la sémantique de la « maltraitance » est assortie d'une production de savoirs précis, permettant de connaître et de reconnaître des « signes », ce qui n'est pas le cas du « danger ». Les professionnels sont donc en situation de *voir* des signes, qu'ils ne *reconnaissent* que partiellement. Cette absence de maîtrise

⁴ Soit coup de poing ou gifle suivie de tuméfaction, strangulation avec hématomes, coup de pied dans le ventre, jeter l'enfant contre le mur, soulever l'enfant par les oreilles entraînant hématomes et déchirement cutané, bébé secoué.

⁵ Frechon I., Marquet L., Séverac N., « Les enfants exposés à des violences et conflits conjugaux. Parcours en protection de l'enfance et environnement social », *Politiques sociales et familiales et familiales* n° 105, septembre 2011, pp. 59 – 72.

théorique a également pour effet de les exposer à de fortes charges émotionnelles, sans le caractère outillant et protecteur d'une grille de lecture⁶.

D'ailleurs, en fin d'évaluation, c'est fréquemment un *sentiment* plutôt qu'un *diagnostic* qui est proposé : « nous sommes (très) inquiets » disent les évaluateurs, ce qui sous-entend l'existence d'un danger (la préoccupation liée à l'information est donc bien corroborée), sur lequel ils s'abstiennent cependant de statuer précisément quant à sa nature et son degré, et c'est *a fortiori* vrai s'agissant de la maltraitance. Dans la plupart des cas, la conclusion des rapports use de stratégies relevant plutôt d'un **art de la suggestion** que de l'évaluation. Ainsi, par exemple, le fait de conclure le rapport sur une série de questions dont on aurait pu penser qu'elles puissent recevoir une réponse, soit négative, soit de forte probabilité. **L'euphémisation généraliste**, consistant à exprimer le problème, non en le nommant, mais en le suggérant par l'évocation d'un manquement à une norme : les négligences multiples et massives se muent ainsi en « problème d'hygiène », « manque de stimulation » ou en « enfant non mis en valeur ». La structuration suggestive du rapport permet de « faire entendre » sans exprimer explicitement un propos, en jouant sur la forme du rapport : par exemple en juxtaposant des éléments qui à la lecture « apparaissent » en lien, ou en déplaçant des éléments considérés comme plus significatifs en fin de rapport, pour marquer la dernière impression.

On peut voir dans cette manière de faire un canon de l'exercice professionnel en travail social qui est de s'abstenir de tout jugement des usagers, *a fortiori* de toute stigmatisation. Autrement dit, ce que nous avons observé dans les rapports d'évaluation n'a rien de fortuit, mais procède d'une logique, transversale à l'ensemble des acteurs qui participent à la « chaîne évaluative ». Cette logique est celle du travail social dans sa dimension généraliste, et se caractérise par l'écoute, l'empathie, la confiance, la mise en valeur de ressources et la spécification d'un projet, sur la base d'une alliance avec l'utilisateur, afin de lui permettre de se ressaisir dans un mouvement d'autonomie et d'insertion. L'approche en protection de l'enfance, si elle inclut ce type de dynamique, ne peut s'y réduire puisque par définition, elle renvoie à l'existence d'un double « usager », les parents et l'enfant, dont les intérêts fondamentaux sont susceptibles de se trouver en tension. L'intervention en protection de l'enfance, de nombreux textes le rappellent, s'appuie sur une logique de *mise en lien, de croisement* : elle recueille des discours, les confronte avec des observations. Elle envisage les points de vue de plusieurs acteurs (adultes/enfants, famille nucléaire/famille élargie, famille/partenaires, partenaires entre eux, etc.), et de cette multiplicité de points de vue, elle dégage un fil conducteur, un sens, une intelligibilité de la situation, à partir desquels elle peut faire retour à la famille. D'où la nécessité d'une position qui conçoive d'emblée la démarche sous l'angle d'une double dimension génératrice de tensions, plutôt que d'un engagement unidimensionnel dans le soutien ou l'aide ; or c'est bien cette seconde approche que nous avons pu observer de manière dominante, à travers un ensemble d'aspects caractéristiques.

La position évaluative : alliance ou miroir ?

Alors que l'évaluation, telle que précisée dans le guide ministériel ayant accompagné la réforme de 2007, ou telle que soutenue par le référentiel d'évaluation participative élaboré par le CREA Rhône-Alpes, apparaît comme une stratégie de recueil d'information systématique, la démarche observée dans la plupart des rapports d'évaluation étudiés semble se mener plutôt au gré d'une routine ou des circonstances : les suivis sociaux, informations préoccupantes, signalements ou mesures de protection antérieures sont très peu consignés avec leur date, motifs et effets, empêchant de tirer des enseignements suffisants de l'antériorité de la situation. Les partenaires sont non systématiquement contactés, y compris s'agissant de l'école ou du lieu de garde des enfants non

⁶Gabel M., Lamour M., 2011, *Enfants en danger, professionnels en souffrance*, Paris, Dunod.

scolarisés. Tout se passe comme si les travailleurs sociaux misaient d'abord et avant tout sur leur rencontre avec la famille, et que les autres interlocuteurs de l'enfant étaient secondaires. La « famille » rencontrée a d'ailleurs une géométrie particulière, puisque les personnes rencontrées sont celles qui vivent avec l'enfant et/ou qui souhaitent faire face aux travailleurs sociaux (ce qui signifie dans nombre de cas, la mère, et éventuellement son conjoint qui souvent n'est pas le père de l'ensemble des enfants ; le père de l'enfant n'est pas forcément contacté et la famille élargie que rarement rencontrée).

Considérée sous l'angle d'une nécessaire stratégie d'investigation systématique en protection de l'enfance, cette manière de faire paraît peu rigoureuse. Elle s'explique par les valeurs structurant le travail social généraliste, consistant en particulier à « faire avec la demande de l'utilisateur ». Les travailleurs sociaux font avec ce que la famille livre, fût-ce restreint. La faiblesse des observations, qui nécessitent un autre type d'implication que le discursif et une méthodologie spécifique, ou le fait que l'enfant ne soit pas considéré comme un interlocuteur incontournable, apparaît plus compréhensible dès lors que l'on considère que l'enjeu principal est l'alliance avec la famille, c'est-à-dire une rencontre au service de l'instauration d'une relation de confiance.

Cette alliance, dans le cadre de l'évaluation, donne lieu à un « effet miroir »⁷, consistant à refléter ce que les parents rencontrés disent, sans élargir le point de vue, sans mettre en question, sans recouper les informations. Non que l'idée d'alliance s'avère en soi critiquable ; c'est plutôt la représentation que s'en font les professionnels, pour lesquels l'« adhésion » de la famille semble plutôt entendue comme « adhérence », sur le mode de l'absence de contradiction ou de conflit⁸.

C'est certainement dans les situations d'adolescents que l'effet miroir est le plus flagrant, puisque malgré les problèmes visiblement « enkystés » dans le fonctionnement familial, ceux-ci sont laissés à l'arrière-plan, le respect de « l'indicible familial » amenant à concentrer toutes les difficultés dans l'individualité certes bruyante de l'adolescent, que sa famille, puis les travailleurs sociaux désignent comme « problème » et seul objet de la mesure. Dans les autres cas, c'est l'impossibilité de l'alliance qui met les travailleurs sociaux évaluateurs en difficulté, ce à quoi ils réagissent soit sur le mode de la crispation normative face aux familles d'enfants « uniquement négligés », soit sur le mode d'un retrait perplexe, voire de la peur face aux familles qui se montrent menaçantes.

Le « dialogue avec la famille » que le guide ministériel de la réforme appelait de ses vœux n'a donc pas complètement lieu, moins parce que les travailleurs sociaux imposeraient leur vision aux familles, que pour les raisons inverses ! Lorsque les évaluateurs ont un point de vue divergeant, celui-ci est écrit avec précaution. Ils apparaissent donc comme des « tiers discrets », ce qui ne les empêche pas de faire preuve d'un « réductionnisme normatif » à l'égard des familles, au sens où les constats tendent à dérouler un inventaire d'écart à la norme (« évaluation sommative »), plutôt que de *problématiser* la situation en rassemblant les discours et les éléments recueillis en un *système doté de sens* et donc d'intelligibilité. La situation familiale est plutôt « mise à plat » que « mise en relief ». Elle est perçue plutôt sous l'angle d'une série de dysfonctionnements à rectifier, que comme un système dynamique avec lequel composer, ou tenter de recomposer une partition différente.

Conséquence inattendue de l'insuffisante qualification des faits, il y a peu de proposition d'aide en dehors de la mesure de protection : la question de la violence conjugale est révélatrice à cet égard. Alors qu'elle est la problématique la plus associée à la maltraitance des enfants (plus d'une situation sur deux des enfants pour lesquels une mesure de protection a été préconisée), et qu'elle ait fait l'objet de nombreuses recommandations et modifications législatives ces dernières années dans le

⁷ Gabel M, Lamour M, Manciaux M, 2005, *La protection de l'enfance : maintien, rupture et soins des liens*, Paris, Fleurus.

⁸ ONED 2014, *Neuvième Rapport au Parlement et au Gouvernement*, Paris, La Découverte, p. 78

but de mieux garantir la protection des femmes victimes, les violences conjugales ne sont pas vues dans leurs conséquences sur le développement des enfants du fait de leur exposition aux violences psychologiques voire à la terreur et de l'amointrissement de la sensibilité maternelle qu'elles risquent d'induire à l'égard des besoins de l'enfant.

Un réel « dialogue » ne supposerait-il pas précisément d'assumer cette position de tiers qui peut aider à la formulation, identifier des émotions, les interroger, peut rapporter le fruit de ses observations, faire des liens, questionner des incohérences, exprimer des inquiétudes, nommer des violences ou des négligences, informer sur leur caractère attentatoire au développement, et lorsque celles-là relèveraient d'infraction pénales, énoncer l'interdit ? Comment imaginer que des parents puissent se saisir du fait qu'ils ont franchi le seuil de ce qui est socialement acceptable et concevoir la nécessité d'un changement si les professionnels mandatés pour une évaluation en protection de l'enfance ne les informent pas de la réalité de la situation ? Respecter l'indivisible familial ne revient-il pas à mettre l'administration dans la position de cautionner tacitement le fonctionnement familial, plutôt que de mettre en lumière et en mots ce qui est habituellement laissé dans l'ombre et cependant mis en actes ?

En résumé, le refus de spécialisation des travailleurs sociaux en protection de l'enfance au profit d'une « polyvalence généraliste », amène surtout à porter sur les familles un regard qui n'est pas exempt de jugement, mais qui reste incapable d'énoncer ce jugement en des termes réellement professionnels ou experts. Or, dans un contexte où l'institution n'a plus le pouvoir d'imposition d'antan⁹, et où les usagers sont invités à faire respecter leurs droits, la capacité de nommer des dysfonctionnements des fonctions parentales, voire de formuler des interdictions, de manière étayée sur une connaissance experte du développement de l'enfant et des pratiques susceptibles de lui porter atteinte, devient un enjeu primordial pour légitimer la nécessité d'une protection.

Normes ambiguës, légitimité mal assurée : la part de la réforme de 2007 dans les paradoxes actuels en protection de l'enfance

Assumer la possibilité d'une conflictualité avec les familles requiert des connaissances théoriques et des compétences techniques, ainsi qu'une assurance de la légitimité de la mission de protection. Si l'évaluation et au-delà, la protection de l'enfance, met en tension le droit au respect de la vie privée et le droit des enfants à être protégés des mauvais traitements, il semble que dans l'époque actuelle, la balance penche en faveur du premier plateau ; le rapport du défenseur des droits sur l'histoire de Marina fait d'ailleurs état de la crainte très partagée chez les professionnels de faire « *ingérence dans la vie privée, seule compétence de l'autorité judiciaire, garante des libertés individuelles* »¹⁰. Cette hésitation, ce doute, ces scrupules - en un mot, cette mauvaise conscience - ne sont pas l'affaire des seuls travailleurs sociaux, ni même de l'administration, mais renvoie à des ambiguïtés au cœur même de la politique publique de protection de l'enfance, autrement dit à des enjeux sociétaux.

Ce que nos observations viennent interroger, c'est le « référentiel » de la politique publique de protection de l'enfance, c'est-à-dire la manière dont est représenté ce qui en constitue le cœur ou l'enjeu principal : « *C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : cette vision du monde est le référentiel d'une politique* »¹¹. La recherche amène au constat que l'évaluation s'effectue le plus souvent selon un ensemble de modalités insuffisamment spécialisées

⁹ Dubet F., 2002, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil.

¹⁰ Grevot A., 2014, Compte rendu de la mission confiée par le défenseur des droits et son adjointe, la défenseure des enfants à M. Alain Grevot, délégué thématique, sur l'histoire de Marina, p. 49.

¹¹ Muller P., *Politiques publiques*, Paris, PUF, 2009, p. 60

qui concourent à la sous-évaluation et à l'invisibilité de la maltraitance. Comment les acteurs de terrain pourraient-ils faire exister une « vision du monde » dont il n'y a nulle trace dans la loi qui pointe un *enjeu universaliste sur son versant administratif* (« prévenir les difficultés des parents dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives et accompagner les familles »), et un *enjeu tautologique sur son versant judiciaire* (le danger renvoyant à des *dimensions* sur lesquelles l'enfant est en danger, mais pas aux *raisons* pour lesquelles il est en danger)¹². S'il est indubitable que la maltraitance est une construction sociale¹³, la réforme de 2007 fournit un cas de figure intéressant où cette construction, faute d'être soutenue socialement, s'évanouit : faire disparaître le mot, c'était faire disparaître la chose, en cessant de faire exister l'univers symbolique qui s'y rapporte.

A cet égard, la distance entre ce référentiel de la politique publique de la protection de l'enfance et la réalité, telle qu'elle apparaît dans le cadre de cette recherche doit être soulignée. En effet, les familles dont la situation est évaluée n'affrontent pas d'abord des *difficultés éducatives*, mais sont confrontés à des *problèmes beaucoup plus fondamentaux* - affectant à des degrés divers leur santé mentale, incitant à la prise de produits et inscrits dans des unions violentes¹⁴ - qui les limitent, voire les empêchent effectivement *in fine* « d'exercer leurs responsabilités éducatives », mais se traduisent d'abord et surtout par un ensemble d'abus et de négligences qui dégradent le développement de l'enfant. Entre le premier et le second cas de figure, l'enjeu n'est pas le même.

L'inadéquation du paradigme de l'aide

Dans le cadre de notre échantillon, les situations qui font l'objet de mesures de protection, administratives ou judiciaires, sont ces situations de maltraitance, tandis que les situations de risque sont pour partie repoussées à la périphérie du dispositif. Ce qui relève de la prévention au titre de la protection de l'enfance ne semble donc pas clairement défini ; par contre, la maltraitance constitue la situation majoritaire et habituelle à laquelle sont confrontés les travailleurs sociaux, quand bien même ils ne le formulent pas ainsi.

Or, contrairement à ce que prévoit la loi, ces familles-là ne sont pas ouvertes à une « aide », précisément parce que celle-ci viendrait mettre en question un fonctionnement souvent chronicisé qui nécessiterait un travail sur soi considérable et douloureux pour être transformé. Avoir montré les situations dans le détail permet de constater à quel point cette fermeture s'affirme avec force, au point que les évaluateurs se sentent parfois menacés et souvent impuissants à faire entendre quelque chose de leur démarche, ne serait-ce que voir la famille. Ce qui est livré ici - à confirmer pas d'autres travaux - constitue un début d'éclairage des raisons pour lesquelles la déjudiciarisation souhaitée par la réforme ne se produit pas. La protection de l'enfance est certainement l'une des configurations dans lesquelles il serait le plus souhaitable d'obtenir la collaboration des parents à la mesure, mais c'est aussi celle où c'est le moins probable, en raison même de la nature et de la gravité de ce qui affecte la fonction parentale.

« Déstigmatisation » et banalisation de la maltraitance

La « déstigmatisation » se révèle au final avoir un coût considérable en matière de protection, que nous rendons visible après d'autres (Défenseur des droits). Bien entendu, le périmètre de la recherche ne permet pas de savoir quelle est la proportion de situations de maltraitance repérées par rapport aux situations de risque ou celles de « conditions d'éducation défailtantes sans

¹² Séverac, N., 2014. En France, la maltraitance n'existe plus. *Archives de philosophie du droit* n° 57, 123-157.

¹³ Hacking I., 2008, *Entre science et réalité. La construction sociale de quoi ?* Paris, La Découverte

¹⁴ Trois variables qui entretiennent entre elles une relation d'« attraction statistique », Chamberland C., Léveillé S. et Trocmé N., 2007, *Enfants à protéger - Parents à aider : des univers à rapprocher*, Québec, PUQ.

maltraitance évidente ». Ce que nous souhaiterions cependant vivement interroger, au terme de cette recherche, c'est à quel point le déficit de culture en matière de maltraitance ne contribue pas à ne voir que du risque là où il s'agit clairement de maltraitance.

DES CONTEXTES DE PRODUCTION DE MALTRAITANCES

L'analyse approfondie des situations constituant le corpus de la recherche a mis en exergue différents contextes d'apparition de risques ou de danger, et souligné les configurations d'éléments constitutifs de situations de maltraitances. Si les situations ne sont pas identiques, mais toutes singulières, elles n'en relèvent pas moins de typologies qui devraient permettre de produire une alerte facilitant leur repérage puis leur diagnostic précis.

L'exposition à la violence conjugale, un risque majeur qui demeure méconnu

La violence conjugale est la problématique la plus associée au danger pour l'enfant (devant la consommation de produits ou les problèmes de santé mentale. Nous l'avons retrouvée de manière transversale à tous les niveaux de danger traduits par la classification des mesures. Elle s'avère pourtant sous-évaluée du fait de la méconnaissance de la dynamique cyclique de la violence conjugale (les phases d'apaisement au cours desquelles peuvent être conduites les évaluations ne préjugent rien de la suite), des signes qui permettent de l'identifier, amenant à percevoir tout contentieux conjugal sous la forme d'un conflit plutôt que sous la forme de violence, comme de son caractère dangereux.

Les conséquences au regard de la qualité du développement de l'enfant sont encore méconnues. Deux approches théoriques complémentaires, celle de la théorie de l'attachement et celle de l'approche développementale, expliquent les conséquences pour le développement l'enfant du traumatisme que constitue la confrontation à la peur, voire à la terreur.

La poly exposition, à la violence conjugale et autres formes de maltraitance

Ce qui distingue les situations d'enfants doublement exposés à la violence conjugale et à d'autres maltraitances ne tient pas forcément dans tous les cas à un différentiel de danger, même si certaines d'entre elles se caractérisent par une plus grande sévérité des violences de l'auteur, mais renvoie plutôt à la sensibilité maternelle. Dans ces situations, l'enfant dépend pour sa survie de la sensibilité parentale de sa mère, le problème est alors que celle-ci se trouve limitée par la peur/ et ou par l'histoire d'attachement de la mère (l'exposition à la violence conjugale à l'âge adulte étant démultipliée par les « difficultés vécues pendant l'enfance »). La limitation de sensibilité maternelle de ces « mères sous emprise » ou ces « mères protectrices harcelées » ou encore ces « mères séparées éprouvées » entrave très directement la réponse aux besoins de l'enfant, en premier lieu à ses besoins d'attachement, source de négligences, mais aussi laisse l'enfant directement exposé à des dangers dont des violences directes.

La co occurrence de l'exposition à la violence conjugale et de l'exposition à d'autres formes de maltraitance, violences physiques ou psychologiques, connue de la littérature se retrouve également dans les situations étudiées ici.

Les situations d'enfants à la dérive ou « de l'enfant en danger à l'adolescent dangereux »

« Le bruit et la fureur » peut être proposé comme titre pour décrire un grand nombre des situations d'adolescents entre 12 et 16 ans. Si le déclencheur de l'alerte est le plus souvent un « passage à l'acte », l'examen des situations révèle un ensemble de difficultés exacerbées, toujours liées à une problématique familiale, plus ou moins apparente, permettant de comprendre que « le bruit et la fureur » manifestés par le jeune dans son environnement ne sont que l'écho audible d'un mal être profond qui l'habite.

La caractéristique saillante de ces situations est leur « mise en forme » pour désigner l'adolescent comme *le* problème. Nous avons parlé d'évaluations « en miroir » marquées par le point de vue parental au sens où la problématique familiale – alcoolisation, violence à l'égard du conjoint, attitude d'indifférence à l'égard de la souffrance de l'adolescent, absence d'un parent... - est occultée et individualisée dans la personne de l'adolescent qui incarne cette problématique et va être désigné comme objet du changement.

Dans nombre de ces situations, ce qui « éclate » avec toute l'énergie propre à l'adolescence a des racines plus anciennes et plus profondes, simplement restées inaperçues. Le lien d'attachement est en question, avec une sensibilité parentale réduite pour au moins l'un des parents, parfois les deux, ce qui se traduit par une banalisation des difficultés du jeune, voire une certaine indifférence, une « surdité » à la souffrance qu'il manifeste. Les contextes de séparation des parents pouvant avoir des effets ou révélateurs ou majorateurs des problématiques identitaires, l'adolescent peut alors se retrouver entre deux parents qui se renvoient leur enfant, c'est-à-dire dans « le vide », sans espace de vie matérielle, ce qui fait dire au jeune qu'il ne se sent chez lui nulle part.

Ce parcours, voire cette bascule d'un état « d'enfant en danger », dont les sources de danger sont restées dans l'ombre, à celui « d'adolescents dangereux » est à la fois bruyant et recouvert par une logique de l'indicible qui contamine jusqu' à l'évaluation dont la conclusion peut être à charge contre l'adolescent, celant ainsi ce parcours, barrant le sens restaurateur possible de la mesure dite de protection.

L'invisibilité des négligences ou « le silence et l'oubli »

L'analyse des situations de négligence souligne avec force la grande difficulté d'identifier l'absence d'acte, la *neglect*, l'absence ou la défaillance de la sensibilité parentale ou la non disponibilité émotionnelle malgré leurs conséquences massives sur le lien d'attachement et leurs effets néfastes voire délétères et durables sur le développement de l'enfant. Leur invisibilité perdurant souvent jusqu'à ce que cet impact délétère ne soit installé, souvent de façon irrémédiable.

La difficulté de les identifier lors de l'évaluation est due à une double raison : celle d'une part de leur invisibilité sans une observation fine et guidée par une approche développementale, celle d'autre part de la résistance du système familial à toute observation, comme nous l'apprend l'approche systémique, conduisant à ce que nous avons nommé « l'évaluation-vitrine ».

La caractéristique même des négligences participe de cette invisibilité : « il s'agit de mesurer un construit qui implique essentiellement l'absence ou l'omission », c'est-à-dire quelque chose de l'ordre de l'invisible »¹⁵. Des lacunes dans l'état des connaissances sur les négligences participent aussi de cette invisibilité. Une définition de la négligence qui souligne la complexité inhérente aux phénomènes de négligence apparaît tout à fait opérationnelle à la fois pour en comprendre le processus ainsi que pour l'identifier, avec une visée préventive de ses effets délétères sur le développement de l'enfant.

Le modèle écosystémique de la négligence, développé par Lacharité, peut en effet éclairer les situations et étayer leur évaluation en guidant les observations. Organisé selon trois axes, il oriente les observations afin de repérer les situations concernées et les évaluer : celui des manifestations (comportementales, psychologiques, relationnelles et sociales) afin de les identifier et d'en étayer le diagnostic ; l'angle étiologique afin d'en comprendre les conditions et les mécanismes contribuant à les produire ; celui des conséquences notamment sur le développement de l'enfant dans ses différentes dimensions. Ces trois angles permettent non seulement de caractériser ces situations mais également d'élaborer et de guider des actions tant préventives que protectrices. Surtout, la compréhension de leurs conditions d'apparition et la connaissance de leurs effets

¹⁵ Lacharité C., Esthier L., Nodin P, *Vers une écosystème de la négligence envers les enfants*, Bulletin de psychologie, 2006/4, pp 381-394, 382

devraient de façon déterminée mettre réellement **les évaluations des informations préoccupantes au service de la prévention** avec l'objectif d'en enrayer le processus que la recherche a permis d'identifier et de conceptualiser.

Un processus de production de négligences lui-même processus de production de handicap

Au cours de la recherche, notre attention a été attirée sur des situations « d'informations préoccupantes récurrentes » dont beaucoup d'entre elles évoquent des négligences, depuis longtemps installées. Résultat inattendu de cette recherche, leur analyse nous a conduits à parler de « processus de production des négligences », processus proche conceptuellement et fonctionnellement du « processus de production du handicap ». La complexité des situations de négligence a en effet partie liée avec leur invisibilité, à l'inertie à laquelle elle confronte, et à leur propre fonctionnement en chaîne jusqu'à produire une situation de handicap si rien ne vient stopper leur propre processus de production et inverser la pente défavorable du développement de l'enfant, induite par leurs effets délétères.

Ces situations nous montrent un autre risque de contamination, celui de l'inertie qui les caractérise atteignant également des services, entraînant là aussi par un fonctionnement en chaîne ce qu'il faut appeler des négligences successives ou concomitantes subies par les enfants. Ce d'autant plus que les signes repérés, non identifiés à temps comme risques appartenant au registre des négligences ont pu être renvoyés à des « conseils » à la périphérie du dispositif sans actions effectives de prévention.

Par leur effet loupe, les situations d'informations récurrentes nous ont appris sur toutes les situations : la nécessité de l'intervention sociale effective, avec évaluation de ses effets, dès que se révèlent des facteurs de vulnérabilité, sous réserve bien sûr d'une attention rigoureuse à ces facteurs lors de l'évaluation, et d'une veille active dès que des propositions sont émises à la suite de leur identification. Des perspectives de recherche s'ouvrent ici pour mieux étayer et évaluer des plans d'action précis et partagés auprès des enfants et familles, construits selon une planification et une graduation des actions, de la prévention à la protection, voire au sein de la protection.

Le continuum entre ces deux processus – production de négligence et production de handicap - est jusqu'à maintenant trop largement méconnu et appelle à davantage de vigilance, de coordination et d'actions partagées entre différents acteurs, actions qui doivent elles-mêmes être évaluées. Il appelle aussi à une coordination plus étroite des politiques publiques.

RETOUR SUR LE REFERENTIEL D'EVALUATION PARTICIPATIVE

Au terme de cette recherche, nous devons nous demander quels enseignements sont à retenir pour le référentiel d'évaluation participative, même si les résultats produits par cette recherche ne sont que partiellement issus de son utilisation, comme nous l'avons déjà signalé, du fait de la période à laquelle a dû être constitué l'échantillon des rapports d'évaluation.

Les résultats réaffirment que l'évaluation est un processus de construction et donc de transformation qui nécessite un étayage indispensable. C'est à cela que participe un référentiel d'évaluation comme celui-ci qui fonctionne non seulement comme guide d'exploration mais qui puisse aussi, parce qu'il joue par ses références théoriques et cliniques transparentes, partageables, lui-même un rôle de tiers, conforter le professionnel à tenir précisément ce rôle de tiers souvent délicat à exercer. Les données de la recherche ont mis en lumière les limites des pratiques évaluatives. Si l'ensemble de ces résultats plaide massivement en faveur des principes essentiels qui fondent le référentiel, l'adoption de chacun d'eux nécessite d'être davantage étayée par une meilleure connaissance du développement de l'enfant afin d'identifier comme tels les signes de négligence, au plus tôt et au moins à leur état encore de « signaux faibles » avant l'installation d'effets délétères, et afin de prendre en compte les effets de

l'exposition à la violence conjugale. Une vision moins restrictive des ressources notamment celles de soutien familial ou institutionnel est également indispensable.

Ces principes sont en particulier :

- la notion de stratégie évaluative afin de réunir les conditions propices à l'observation, à la confrontation des points de vue,
- une observation fine centrée sur les besoins de l'enfant et sur les attitudes parentales, associée à une attention et une vigilance sur le développement de l'enfant,
- l'identification des ressources,
- le mode participatif pour identifier ces ressources et confronter les « théories implicites » respectives des besoins de l'enfant,
- une observation structurée par domaines, dont chacun d'eux confirme bien à nouveau sa pertinence (en particulier « santé et développement de l'enfant » et « parentalité et exercice des fonctions parentales » et leur mise en perspective).

Par ailleurs, l'évaluation n'est pas un processus linéaire qui se résumerait, même structuré par domaines, à une juxtaposition d'éléments, voire à l'analyse de ceux-ci. Leur regroupement par domaines n'est pas en lui-même suffisant, aussi pertinents ces domaines soient-ils. La juxtaposition réduit l'opération de caractérisation de la situation au regard du risque ou du danger, de la présence de maltraitance ou non. Même si cette difficulté liée à la caractérisation ne peut se résumer uniquement à cela, tant la faiblesse même de la référence actuelle à la maltraitance y a sa part.

L'action de caractérisation nécessite une approche fondée sur le « paradigme de la complexité » sans laquelle la complexité des situations ne peut qu'être au mieux entrevue. Leur caractérisation nécessite une mise en perspective des analyses conduites dans chacun des domaines, en procédant aux opérations de « distinction » et de « reliance », pour reprendre le vocabulaire de la théorie de la complexité, qui permettent de « jauger » la situation.

La nécessité d'une évaluation solide n'est plus à démontrer. Mais l'exercice de l'évaluation ne suffit pas pour caractériser la situation et en conséquence aider à la décision. En effet, sur la base d'une évaluation fine, il convient de renforcer l'expertise évaluative : se saisir de la matière recueillie, de l'organiser, afin d'aider à la décision, de suivre la logique du « syllogisme juridique » afin de conclure à une situation de danger ou d'absence de danger.

Cette expertise évaluative ne peut que s'inscrire dans une clinique propre à la protection de l'enfance, partagée à tous les niveaux de la « chaîne évaluative », étayée par des outils cliniques appropriés, garante ainsi d'une identification et d'une caractérisation de ces situations, puis d'une décision de mise en œuvre d'actions de protection du développement de ces enfants, actions nécessitant elles aussi une évaluation. Cette clinique de la protection de l'enfance se trouve aujourd'hui encouragée par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant qui centre le regard sur les besoins fondamentaux de l'enfant et sur l'importance clé de l'évaluation.

Remerciements

Les auteurs de la recherche tiennent à exprimer leur reconnaissance aux Départements des Côtes d'Armor et de l'Isère, qui ont inscrit les travaux de cette recherche dans leurs Observatoires départementaux de l'enfance en danger (ODPE), de la Direction Régionale de la PJJ Centre-Est partenaire également de cette recherche.

De vifs remerciements s'adressent aux responsables de la CRIP de chacun des départements, aux représentants de la DRPJJ, de la Direction territoriale de l'Isère et des services associatifs habilités qui ont rendu cette recherche possible par leur implication et leur disponibilité pour la constitution du panel de l'étude et la transmission de dossiers selon les règles d'anonymisation.

Ce sont les écrits des professionnels, qui décrivent et évaluent des situations de vie, dont l'objectif est en premier lieu une aide à la décision, qui constituent le matériau de cette recherche. Nous nous en sommes saisis, afin d'explorer à leur suite ces mêmes situations pour une compréhension de mécanismes à l'œuvre. Nous souhaitons pour cela remercier les professionnels d'avoir contribué ainsi à ce travail de recherche.

Des remerciements chaleureux s'adressent à Joëlle Nicoletta pour l'éclairage apporté par son expérience clinique tout au long de cette recherche participative et qui nous a mis sur la voie de la compréhension des phénomènes de maltraitance, en particulier de ce que nous avons nommé « *le processus de production des négligences* ».

Enfin, nos pensées vont également envers les enfants et leurs parents, dont les situations de vie étudiées ici, bien souvent source pour eux de souffrance, ne verront pas leur situation se modifier du fait de cette recherche, mais participent néanmoins indirectement à une production de connaissances au service de la protection de l'enfance.