



**COLLÈGE COOPÉRATIF  
PROVENCE ALPES MÉDITERRANÉE**

*Centre agréé par le Ministère des affaires sociales et de la santé*

## **Diplôme d'Etat d'Ingénierie Sociale**

*Epreuve Communication ressources humaines*

*D.F. 3 Communication ressources humaines*

### **La complémentarité dans le champ de la protection de l'enfance, une utopie ?**

**Christa VIARD**

*Promotion 11*

*2016/2019*

Domaine de compétence de référence :

3.1 Evaluer et mobiliser les ressources nécessaires pour conduire un projet, pour susciter le changement, pour favoriser la transmission des savoirs.

**Identification du lectorat : les intervenants du travail social de la protection de l'enfance et cadres intermédiaires.**

*SESSION OCTOBRE 2017*

Centre associé



*« Je soussignée, certifie que le contenu de ce document est le résultat de mon travail personnel.*

*Je certifie également que toutes les données, raisonnements et conclusions empruntés à la littérature sont exactement rapportés, cités, mentionnés dans la partie références.*

*Je certifie enfin que ce document, totalement ou partiellement n'a jamais été évalué auparavant et n'a jamais été édité. »*

La protection de l'enfance implique de protéger l'enfant s'il est en danger en l'appréhendant dans sa globalité, au quotidien, sans distinction particulière, dans son temps de vie. Cela implique l'intervention de différents acteurs dont les principaux sont les services sociaux, l'éducation nationale et les services de santé. A partir de la loi de décentralisation du 6 janvier 1986, la responsabilité de l'Aide Sociale à l'Enfance est confiée aux Conseils Départementaux. Mais les affaires d'Outreau et d'Angers vont mettre à jour des dysfonctionnements de coordination des différents services de la protection de l'enfance<sup>1</sup>. Ces affaires marquent un tournant. L'Etat entreprend alors de réformer la protection de l'enfance avec la loi du 5 mars 2007<sup>2</sup>, en faisant du Conseil Départemental le "chef de file" de la protection de l'enfance. La prévention, dans le cadre de la protection administrative, doit être prioritaire. Il devient désormais le coordinateur en charge de centraliser l'information entre les différents acteurs. Le Conseil Départemental doit notamment saisir immédiatement le procureur de la République, lorsqu'il estime qu'un enfant relève de l'article 375 du Code civil<sup>3</sup>.

Cette loi se donne pour finalités d'améliorer et de perfectionner le dispositif d'alerte et de signalement en créant un observatoire départemental<sup>4</sup>, et en faisant du Conseil Départemental le responsable du recueil, du traitement et de l'évaluation de l'information préoccupante (IP).

La loi instaure de travailler en concertation et de mobiliser les professionnels engagés, de manière cohérente. L'atteinte de ces objectifs nécessite un travail en commun et un croisement des points de vue. Cependant, les fonctionnements disparates des Conseils Départementaux viennent gêner l'application de la loi<sup>5</sup>. Différents facteurs sont à l'origine des blocages. Certains départements présentent davantage de cas à traiter et le nombre d'enfants attribués par éducateur peut varier en fonction des zones. La densité du tissu urbain influe également sur le type d'aide dispensée. Le partenariat entre acteurs et/ou institutions peut également être perturbé par les différentes habitudes de travail et procédures qui ne sont pas uniformisées. Dans un secteur où l'aspect humain est central, la qualité des relations entre professionnels peut aussi être entachée par ces disparités qui ralentissent le fonctionnement. Finalement, les Conseils Départementaux peinent à assurer leur rôle de coordinateurs.

Les difficultés des Conseils Départementaux à appliquer les nouveaux dispositifs de la loi de 2007 amènent l'Etat<sup>6</sup> à intervenir une nouvelle fois en instaurant la loi du 14 mars 2016<sup>7</sup>. Cette nouvelle loi prévoit, dans son article 1<sup>er</sup>, la création d'un Conseil National de la

---

<sup>1</sup> CHOURFI Fadila. « La construction de la loi du 5 mars 2007. Pour une analyse sociopolitique des mutations de la Protection de l'enfance », *Sociétés et jeunes en difficulté* [en ligne], n° 9 | Printemps 2010, mis en ligne le 23 novembre 2010, consulté le 15 juillet 2017. URL : <http://sejed.revues.org/6715>

<sup>2</sup> Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

<sup>3</sup> Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises.

<sup>4</sup> Article 16 - article L. 226-3 du CASF

<sup>5</sup> DERVILLE Grégory. « 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*, 2010/6 (n° 162), p. 122-129. URL : <http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-6-page-122.htm>

<sup>6</sup> « Les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance », Rapport remis par le Dr Marie-Paule Martin-Blanchais à Laurence Rossignol, Ministre des familles, 28 février 2017, en ligne, disponible à l'adresse : <http://www.cnape.fr/files/news/1899.pdf>

<sup>7</sup> Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

Protection de l'Enfance<sup>8</sup>. Ce nouveau texte fait évoluer le texte de 2007 vers davantage de "pluridisciplinarité" en incitant les Conseils Départementaux à "mettre en place une commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle"<sup>9</sup>.

Ainsi, la loi de 2007, renforcée par le nouveau texte de 2016, modifie le Code de l'action sociale et des familles en inscrivant dans la loi les principes de coordination des différents acteurs<sup>10</sup> et de partage de l'information<sup>11</sup>. Cependant, si les textes de loi affirment le travail en pluridisciplinarité, en coopération et en partenariat, les professionnels au quotidien peinent à s'approprier ces nouveaux fonctionnements dans leurs pratiques effectives. On peut alors s'interroger sur les freins qui empêchent un travail en complémentarité et sur les solutions qui pourraient être proposées aux différents acteurs pour parvenir à relier obligations légales et pratiques réelles.

Nous tenterons ici de comprendre en amont ce que recouvrent les notions de pluridisciplinarité, de coopération et de partenariat qui sont induites par la loi mais qui constituent également une nécessité au quotidien sur le terrain. Cela nous permettra de proposer, dans un second temps, de nouvelles pistes pour rendre le travail social plus performant.

## **Approches conceptuelles de la pluridisciplinarité, coopération et partenariat.**

L'unique regard du travailleur social ne permet pas d'appréhender le système dans lequel évolue l'enfant. L'intervention d'autres acteurs permet de comprendre davantage sa situation.

La pluridisciplinarité signifie qu'il s'agit, pour l'accompagnement d'un enfant, de recourir à l'usage de plusieurs disciplines. Il faut néanmoins veiller à ce que les disciplines communiquent entre elles. Une des conséquences directes de discours étanches entre eux, voire concurrents, serait le morcellement de l'objet d'étude. Dans le cas de la protection de l'enfance, la pluridisciplinarité ne constitue un avantage que si les regards des spécialistes sont croisés. Si l'on veut éviter ce morcellement, il est indispensable de travailler en équipe pluridisciplinaire. L'essence même du travail dans le champ de la protection de l'enfance est d'étudier le système dans lequel vit l'enfant. L'objectif de la pluridisciplinarité est donc de bénéficier du caractère complémentaire des différents intervenants. Cependant, dans ce contexte de multiplication des acteurs, l'articulation de structures qui ne se connaissent pas et dont les champs d'action sont mal délimités par la loi, se complexifie.

Dans l'action sociale, la coopération aide au partage d'informations et ainsi accélère la prise en charge et les décisions. Elle est définie par le fait de participer à un projet commun et également par la capacité à collaborer et à tisser des liens pour concrétiser ce projet. Crozier et Friedberg<sup>12</sup> définissent la coopération selon deux dimensions. L'une est stratégique<sup>13</sup>. L'autre

---

<sup>8</sup> Afin d'accompagner et de communiquer auprès des départements pour unifier les dispositifs de la protection de l'enfance

<sup>9</sup> Article 26 de la loi du 14 mars 2016, modifiant l'article L-223-1 du Code de l'action sociale et des familles.

<sup>10</sup> Article 12 - article L. 226-4 du CASF

<sup>11</sup> Article 15 - article L. 226-2-2 du CASF

<sup>12</sup> CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard. *L'acteur et le système*, 1977, Paris, Edition du Point

<sup>13</sup> Il s'agit d'accroître son pouvoir en influençant les autres acteurs.

concerne la construction d'outils et de pratiques qui seront partagés par les acteurs pour la réalisation d'un projet commun. Depuis la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale<sup>14</sup>, les familles prennent une place centrale. A partir de là, de nouvelles méthodes de travail voient le jour, afin d'impliquer les familles dans une relation de coopération réciproque avec les intervenants<sup>15</sup>. La coopération nécessite un certain degré de confiance et de compréhension entre les acteurs. La coopération fonctionne essentiellement sur des rapports interpersonnels entraînant la subjectivité. Le risque est donc important que de mauvais rapports empêchent la coopération de se mettre en place.

Enfin, le partenariat est considéré aujourd'hui comme un principe d'action indispensable à la mise en œuvre des politiques publiques.<sup>16</sup> Les collectivités vont avoir recours notamment à des partenariats institutionnels avec le Secteur Associatif et les différents Ministères (Éducation Nationale, Affaires sociales et de la santé, Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, Ministère de la justice, de l'Intérieur et des Droits des femmes).

### **Qu'en est-il sur le terrain ?**

Cependant, ces trois concepts clé, permettant l'articulation des intervenants, se révèlent parfois illusoire et complexes pour les acteurs eux-mêmes et les structures. Sur le terrain, les cas concrets permettent de révéler ces difficultés. Par exemple, le cas d'un enfant en difficulté nous permet de mettre en lumière la nécessité d'un travail non seulement en pluridisciplinarité mais en coopération : cet enfant bénéficiait d'un suivi psychiatrique par le Centre médico-psychologique infantile<sup>17</sup>. Son manque d'assiduité aux rendez-vous a fini par alerter la structure qui a procédé à une IP puis le juge des enfants a mandaté les services sociaux. Suite à ce signalement, le CMPI s'est désengagé, pensant alors que la prise en charge par la protection de l'enfance était suffisante. Les travailleurs sociaux se sont rapidement aperçus que ce suivi psychiatrique manquait à l'enfant. Cette interruption dans le suivi n'aurait pas eu lieu s'il y avait eu coopération entre les différents services. Le CMPI, qui par ailleurs est partenaire de la protection de l'enfance, se serait alors rendu compte que l'accompagnement éducatif des services sociaux ne le dispensait pas de poursuivre le suivi psychiatrique de l'enfant. C'est ainsi que régulièrement la prise en charge d'un enfant se retrouve morcelée par un système où chacun fonctionne indépendamment. Or dans l'exemple que nous citons, les deux systèmes sur le principe de « l'aide contrainte »<sup>18</sup> et de la libre « adhésion »<sup>19</sup>, ne sont pas antinomiques et peuvent être complémentaires.

---

<sup>14</sup> Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

<sup>15</sup> On peut citer notamment les placements à domicile, l'accueil séquentiel ou encore la clinique de concertation qui proposent une approche originale consistant à réunir professionnels et entourage de l'utilisateur.

<sup>16</sup> FOURDRIGNIER Marc. « Le partenariat dans le travail social », RNRSMS 2010 page 2.

<sup>17</sup> CMPI

<sup>18</sup> Protection de l'enfance

<sup>19</sup> CMPI

## Résistances et freins subsistants

Malgré la loi de 2007, renforcée par la loi de 2016, qui préconise une série de nouvelles pratiques professionnelles communes dont le partage d'informations, les acteurs semblent résister à ces changements et ne pas parvenir à mettre en place un travail en complémentarité. Des freins de natures diverses semblent exister au sein du dispositif de la protection de l'enfance.

D'une part, le secteur fait face à des différences de cultures professionnelles entre les travailleurs sociaux des secteurs associatifs et ceux issus de la fonction publique territoriale ou d'État. Les modes de fonctionnement peuvent aussi être très différents d'une institution à l'autre<sup>20</sup> Ils sont difficiles à articuler entre eux. Cela fait courir un risque de cloisonnement, en raison également d'intérêts divergents.

D'autre part, les structures ont subi des modifications successives liées aux nouvelles réglementations qui font évoluer les missions des différents acteurs. Une des modifications majeures le pouvoir donné aux Maires<sup>21</sup>. Cela peut être difficile pour eux qui peuvent percevoir ces nouvelles obligations comme une surveillance des autorités sur leur travail et finalement résister au changement.

Au-delà de cette résistance, on peut observer également une méconnaissance des missions respectives de chacun qui met à mal l'accompagnement envers les familles. Des complexités institutionnelles s'ajoutent à ces difficultés, par l'empilement de dispositifs. Les professionnels eux-mêmes connaissent mal la réglementation des institutions, ce qui constitue un handicap manifeste dans le partenariat. Beaucoup de travailleurs sociaux connaissent approximativement les textes de lois, créant des controverses avec d'autres services<sup>22</sup>. Le public est également perdu dans cette complexité et souvent les familles ne font pas de distinction entre les différentes institutions.

Il existe enfin des politiques publiques qui sont mal coordonnées et qui, chacune, présente un mode de fonctionnement et de financement particulier<sup>23</sup>, comme par exemple le CMPI et l'AEMO. Les familles sont parfois face à des intervenants leur tenant des discours différents voire contradictoires.

L'aspect humain est également un facteur de complexité. L'articulation du travail avec les familles et les autres intervenants implique un regard, un jugement, une perte de pouvoir vis à vis d'autres acteurs. La complexité des dispositifs qui s'ajoute à l'urgence de la plupart des dossiers peut avoir un impact psychologique important sur le travailleur social.

Ces freins ont des conséquences néfastes. Parfois, le jeune pris en charge prend à son compte, de manière involontaire, le rôle du transmetteur d'information entre les différents professionnels qui l'accompagnent.

---

<sup>20</sup> Milieu judiciaire, administratif, secteur du handicap, de la santé mentale, éducation nationale etc. ANESM (Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale), Guide sur l'accompagnement des enfants civiles pénales p. 38

<sup>21</sup> Art. L132-4 du Code de sécurité intérieure.

<sup>22</sup> HUYETTE, DESLOGES, GEBLER, PEUVREL, op. cit. p. 5

<sup>23</sup> Rapport annuel d'activité 2016, justice.gouv.fr, p. 27

## **Perspective pour une meilleure complémentarité**

Désormais, il est important d'opérer un changement de regard entre les acteurs, en complément des prérogatives de l'Etat. On observe que tacitement, les acteurs de terrain entretiennent des rapports interpersonnels fondés en grande partie sur la subjectivité. Cette subjectivité rend aléatoire les rapports entre travailleurs sociaux. Celle-ci permet de tisser des liens efficaces mais peut aussi être à l'origine de blocages.

Dans ce contexte la prise en charge du jeune peut être entravée. La complémentarité ne peut reposer uniquement sur ce genre de rapports. Selon nous, la qualité de ces relations interpersonnelles représente un levier d'amélioration très important pour le travail en complémentarité des acteurs, de manière pérenne et non disparate.

Pour que la pluridisciplinarité puisse se transformer en interdisciplinarité avec un entrecroisement des disciplines et non plus une simple juxtaposition, il faut que les regards changent, que les acteurs apprennent à se connaître. Pour ce faire, il faudrait agir au niveau du management pour modifier les représentations. Il s'agirait d'adopter une visée méliorative et corrective.

De manière concrète, les directions doivent produire des protocoles clairs correspondant aux textes réglementaires. Il faut néanmoins que les protocoles soient adaptés au terrain. Pour cela, des rencontres doivent être organisées entre les directions afin de provoquer un dialogue et élaborer ensemble des lignes directrices de travail. Les directions donneraient alors l'impulsion à leurs équipes, qui auront dès lors des objectifs clairement définis. Au-delà du dialogue, cela permettrait aux acteurs de connaître les missions de chacun.

Nous partons du postulat que les directions seront à même de transmettre l'information recueillie à leurs équipes et de les inciter à répercuter, dans leur travail sur le terrain, ces liens qui auront été établis entre les directions.

Cette piste présenterait d'autres avantages non négligeables. D'une part, les partenariats, déjà existants officiellement, seront renforcés. D'autre part, en agissant sur la qualité des relations interpersonnelles, cela aurait un impact bénéfique sur la réduction du stress que les acteurs pouvaient ressentir lorsque les rapports étaient tendus entre les différentes structures. Finalement, cela permettrait un gain de temps, avec une plus grande fluidité des protocoles.

Il est maintenant urgent d'intervenir pour une meilleure prise en charge de l'enfant et de sa famille. Le fonctionnement des acteurs de terrain doit changer. Cette proposition managériale permettrait d'articuler les politiques publiques avec le terrain. Les directions constitueraient alors les maillons manquants de cette chaîne, en impulsant des rencontres.