



Synthèse

Les effets de la loi du 2 janvier 2002 et du décret du 15 mars 2002 sur les pratiques professionnelles d'écriture en protection de l'enfance

Synthèse - Septembre 2011

Coline CARDI, Fabien DESHAYES

Direction scientifique : Coline CARDI, Jean-François LAE

PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE

La reconnaissance du droit des usagers au prisme des pratiques d'écriture en protection de l'enfance

Le travail d'écriture constitue une activité importante chez les travailleurs sociaux qui exercent en assistance éducative. Le rapport transmis au juge des enfants n'est en effet que l'aboutissement d'une série d'actes d'écriture qui jalonnent les entretiens avec les familles, les visites à leur domicile, les appels téléphoniques. Tous ces gestes participent de l'encodage des situations familiales, formant une « chaîne » qui permet de constituer des « cas ». Ces documents écrits, jusque-là réservés aux professionnels, sont désormais en partie accessibles aux familles faisant l'objet d'une mesure judiciaire.

Deux textes législatifs relativement récents ont en effet transformé les rapports entre professionnels et familles, en insistant notamment sur la nécessité pour les « usagers » d'être mieux informés, ce qui passe principalement par l'accès à un certain nombre de documents. D'une part, la loi du 2 janvier 2002 oblige les services sociaux et médico-sociaux, donc les services éducatifs, à créer de nouveaux documents à l'attention des usagers : le livret d'accueil, le Document Individuel de Prise en Charge (DIPC) ou encore l'avenant, sorte de « plan de travail » avec la famille - ces deux derniers documents étant transmis dans le cas des mesures d'Action Éducative en Milieu Ouvert (AEMO). Le décret du 15 mars 2002, d'autre part, reconnaît désormais aux parents le droit d'avoir accès à « leur » dossier d'assistance éducative au tribunal pour enfants. Ces évolutions législatives concrétisent un mouvement entamé dès le milieu des années 1970 et font des écrits une des pierres angulaires des nouvelles formes d'administration du social : l'affirmation de la transparence et de la participation des usagers passerait par la relative libre circulation des écritures professionnelles.

En portant le regard sur le travail d'écriture mais également sur l'accès des familles au dossier judiciaire, ce rapport vise à comprendre les effets de la reconnaissance du « droit des usagers » en protection de l'enfance. En quoi les textes législatifs de 2002 ont-ils modifié les pratiques professionnelles d'écriture ? À quoi les familles ont-elles vraiment accès ? Quels sont les effets attendus de ces nouveaux droits ? Qu'est-ce qui se fait au nom du droit des usagers ?

Deux ethnographies aux deux "bouts" de la chaîne d'écriture

Pour répondre à ces questions, deux ethnographies ont été réalisées, aux deux bouts de cette « chaîne » d'écritures.

Une première enquête a été effectuée dans un service éducatif de la région parisienne. Dans ce service, que l'on a nommé Intervention, deux types de mesures éducatives sont exercées : les mesures d'Investigation et d'Orientation Éducative (IOE), d'une durée de six mois, et les Actions Éducatives en Milieu Ouvert (AEMO), d'une durée d'un à deux ans. Il s'est agi d'une part d'observer *in situ* le travail des

professionnels, principalement celui des travailleurs sociaux, dans presque tous les moments qui guident leur activité : remise des mesures aux professionnels, entretiens avec les familles, visites à leur domicile, prise de notes, écriture de courriers ou de rapports, réunions de synthèse. Car le travail en assistance éducative est avant tout un travail d'écriture, sur différents supports. Plusieurs entretiens ont également été menés avec les cadres du service et des travailleurs sociaux. Par ailleurs, les archives du service ont été investies, afin d'y effectuer des recherches documentaires, avec deux objectifs principaux : d'une part, étudier l'évolution des dossiers archivés et de leur contenu sur une périodicité longue (le service a été créé au début des années 1970) ; d'autre part, voir comment l'écriture des travailleurs sociaux a évolué, notamment au regard de la loi du 2 janvier 2002 et du décret du 15 mars de la même année.

Parallèlement, une ethnographie a été menée dans un tribunal pour enfants de la région parisienne, plus précisément au niveau de la cellule de consultation des dossiers par les familles (la plupart du temps les parents). Créé au début des années 2000, ce dispositif permet, aux familles qui en font la demande, de venir, un peu avant audience, prendre connaissance des écrits contenu dans "leur" dossier, sous le regard et avec l'aide d'une assistante sociale retraitée, qui exerce ce rôle bénévolement depuis une dizaine d'années. Au total, ce sont 105 séances de consultation qui ont été observées sur une période d'un an. Une attention particulière a été portée à la procédure, à la place de ce dispositif au sein du tribunal et aux interactions entre les acteurs. Il s'agissait en particulier de comprendre d'une part ce qu'on donnait à lire aux familles et comment, d'autre part la manière dont les parents percevaient les écrits qui les concernent.

RAPPEL DES PRINCIPAUX RESULTATS

Ces deux ethnographies ont permis d'éclairer les débats actuels sur la reconnaissance du droit des usagers et ses effets sur les écrits professionnels en protection de l'enfance - jusque-là trop peu étudiés. L'analyse a également contribué à saisir, sous l'angle de l'écriture, les transformations en cours de l'Etat social.

La "mise sous tutelle" des pratiques professionnelles d'écriture

Un premier élément que relève l'enquête concerne la "mise sous tutelle" des pratiques d'écriture des professionnels.

Depuis 2002 en effet, les manières d'écrire des travailleurs sociaux font l'objet d'une attention accrue, principalement de la part de leur hiérarchie, garante des documents destinés à être lus par divers lecteurs : magistrats de la jeunesse, Aide Sociale à l'Enfance, familles. En découlent des contrôles qui portent sur la conformité des conclusions des rapports avec une position arrêtée collectivement en réunion de synthèse, mais aussi une relecture attentive qui participe de la standardisation des écrits. De plus, l'investigation dans les archives, et le va-et-vient avec les dossiers détenus par les professionnels, a permis de voir que la pratique du « double dossier »

tend à s'institutionnaliser : les notes manuscrites des professionnels, part subjective et « indicible » du travail social, sont ainsi détenues en propre par les travailleurs sociaux, puis ôtées des dossiers lorsqu'ils sont archivés. Car ces contrôles internes se doublent d'évaluations par les organismes financeurs, qui vérifient les « bonnes pratiques » au titre du respect de protocoles d'écriture : présence des courriers envoyés aux familles, remises des documents obligatoires. Face aux possibles ingérences dans le travail d'écriture, les travailleurs sociaux développent donc des stratégies qui doivent leur permettre d'exercer leur activité dans des conditions acceptables.

L'analyse des rapports des travailleurs sociaux a permis de détecter de nouvelles manières d'écrire, qui sont repérables à travers plusieurs caractéristiques. D'une part, les professionnels montrent le cheminement qui est le leur pour recueillir des éléments sur les familles qu'ils suivent. Cela passe par une objectivation des actions effectuées lors de la mesure. De plus, l'apparition récente des propos des familles dans les rapports est un indicateur essentiel pour rendre compte des nouvelles manières d'écrire. Consignées et partiellement restituées dans les rapports, ces paroles peuvent « parler d'elles-mêmes », en appelant à l'interprétation du destinataire, et ôtant aux professionnels la nécessité de qualifier les familles, exercice susceptible d'apparaître accusatoire et subjectif. Enfin, la graphie des rapports a changé, au sens où il s'agit pour les scripteurs d'indiquer précisément aux magistrats de la jeunesse, qui restent les destinataires principaux, en quoi il y a un danger. D'où la présence du caractère gras ou de soulignages, mais aussi de listes, qui permettent, principalement dans la conclusion, de qualifier le danger. Plus qu'hier, l'écriture des rapports est aujourd'hui considérée comme une épreuve, au résultat certes tendanciellement garanti (le juge suit le plus souvent les avis des professionnels de l'enfance en danger) mais jamais complètement assuré.

Un accès partiel au "dossier"

Une seconde série de résultats concerne l'accès au dossier pour les usagers, dont on a pu montré combien il reste relativement partiel.

L'accès aux rapports des travailleurs sociaux a été délégué en grande partie vers les tribunaux. Pourtant, les professionnels doivent « restituer » leurs rapports aux usagers avant envoi aux magistrats. Dans le service Intervention, il s'agit la plupart du temps d'un compte-rendu oral des conclusions de leurs écrits, même si certains font lire leurs rapports aux usagers. L'absence de règles claires concernant cette restitution favorise le « cas par cas », en fonction notamment des réactions supposées des usagers. Dans certaines situations, faire lire sera une solution privilégiée, même si la lecture reste partielle, dans d'autres, une restitution orale sera jugée suffisante.

La consultation des dossiers au tribunal pour enfants est majoritairement le fait des femmes. L'observation de cette scène a fait ressortir plusieurs traits significatifs.

D'une part, une jurisprudence pratique a été mise en place, qui exclut les lectures trop longues pour ceux qui s'y rendent. Le rythme des rendez-vous oblige ainsi à presser la lecture, sous le regard d'une personne déléguée par le tribunal. Cela pose la

question d'un libre accès au dossier. Cette présence participe alors d'un empêchement, mais elle peut également constituer une aide à la traduction dans certains cas.

D'autre part, l'enquête montre qu'il n'existe pas de lecture linéaire, mais qu'il s'agit d'un décryptage pas à pas, soumis aux aléas des interprétations qui sont faites des documents versés au dossier, notamment les rapports. Cette lecture comporte un caractère prédictif : les lecteurs cherchent à donner un sens aux écrits qu'ils ont sous les yeux, notamment à travers le portrait qu'ils lisent d'eux. En conséquence, on observe la mise en place de stratégies de défense, qui visent notamment à invalider les documents. Ces défenses consistent principalement en une remise en cause des compétences des scripteurs, et visent à en appeler au juge des enfants, espéré comme celui qui viendra trancher entre la version de la famille et celle des professionnels.

L'injonction d'activation

Enfin, l'observation des pratiques et l'analyse des dossiers, mais aussi des nouveaux supports d'écriture, mettent en évidence les nouvelles formes de régulation et de contrôle des familles.

L'information des familles passe par l'accès au dossier au tribunal et par la diffusion par les services éducatifs de nouveaux supports censés les tenir au courant de leurs droits (livret d'accueil, Document Individuel de Prise en Charge). C'est donc bien par les écrits que le « droit des usagers » est censé s'exercer.

L'étude de ces documents, et principalement du DIPC et de l'avenant, permettent également d'envisager la question sous un autre angle : ces supports transmis aux familles, tout en les informant des transformations à opérer sur la famille, servent aussi à comptabiliser et à objectiver l'adhésion et la « mobilisation » des parents en faveur d'un retour vers la norme. Mieux informées, devenues égales aux professionnels, qui ne sont plus les détenteurs exclusifs d'un savoir sur elle, les familles doivent alors, en contrepartie, s'activer pour transformer leurs pratiques.

**

Pour conclure, l'entrée par les écrits professionnels est pertinente à plusieurs titres. Elle permet de voir comment le « droit des usagers » s'est instauré en assistance éducative. A ce titre, on peut dire que ces droits ont des effets multiples.

D'une part, ils constituent indéniablement une avancée démocratique, au sens où les documents qui concernent les familles ne circulent plus entre les seuls professionnels ou les spécialistes du droit, à savoir les avocats. Les observations dans la cellule de consultation des dossiers permettent cependant d'aller plus loin que ce simple constat. Il s'avère ainsi que la question de la lecture de leur dossier par les familles est loin d'être évidente : fragmentée, sous le regard de l'institution, elle est en quelque sorte limitée.

D'autre part, les activités, notamment scripturales, des travailleurs sociaux se trouvent être de plus en plus contrôlées. Si, pendant longtemps, ils ont pu jouir d'une certaine autonomie, il semble que l'on assiste à une sorte de mise sous tutelle de leur activité d'écriture, notamment justifiée par les risques que peut encourir un service éducatif s'il ne se dote pas de procédures de contrôle en interne. Parallèlement, les travailleurs sociaux eux-mêmes ont transformé leurs écrits afin de les rendre acceptables à la lecture pour les familles. Enfin, par rebond, les nouvelles formes de rationalisation de l'action sociale renforcent les processus d'activation à l'égard des usagers. Si ceux-ci deviennent de potentiels destinataires des écrits, et si ces deux textes se font en leur nom, il semble que de nouvelles formes de contrôle social soient à l'œuvre, qui passent notamment par la mise en exergue de leur « adhésion » aux solutions qui leur sont proposées.