

Intervention: protection de l'enfance

La protection de l'enfance renvoie à la responsabilité collective d'assurer la sécurité, le développement et les droits fondamentaux des enfants.

Ce champ très large, concerne la pédopsychiatrie pour les enfants atteints de troubles psychique, le médico-social pour les enfants en situation de handicap, la justice (protection judiciaire de la jeunesse) pour les enfants présentant des conduites délinquantes et bien sûr le champ social pour les enfants en danger.

Le propos aujourd'hui sera centré sur les enfants que la loi dit confiés : dans le langage courant les enfants placés.

Un peu d'histoire

Charité

Dès **les conciles de Vaison (442) et d'Arles (452)**, l'Église se saisit de la question des *enfants exposés*, abandonnés aux portes des sanctuaires. Au Moyen Âge, la charité chrétienne fonde des institutions d'accueil : hôpitaux, hospices, orphelinats. **En 1638**, saint Vincent de Paul ouvre **le premier « tour d'abandon »** à Paris, permettant aux mères de déposer anonymement leur nourrisson. Cette approche charitable, centrée sur la compassion, demeure longtemps le principal mode de protection. La mortalité infantile est effrayante mais les âmes sont sauvées. De cette époque lointaine nous reste, entre autres, un vieux mot : *veture* qui désigne encore aujourd'hui les vêtements fournis aux enfants confiés.

Administration

La Révolution de 1789 transforme la bienfaisance en devoir civique : la loi de 1793 proclame que « la Nation se charge d'élever les enfants abandonnés ». Le **décret impérial du 19 janvier 1811** organise l'Assistance publique sous Napoléon : rationalisation des hospices, encadrement administratif, financement public. Le souci principal n'est pas tant la protection que l'ordre social et sanitaire. La prise en charge reste massive et institutionnelle, sans accompagnement

individualisé.

La Troisième République amorce une rupture. La loi du 24 juillet 1889 instaure la déchéance de l'autorité paternelle en cas de sévices, ouvrant la voie à une intervention de l'État contre les abus intrafamiliaux. **La loi du 19 avril 1898, sur la répression des violences faites aux enfants, autorise les placements judiciaires.** La société reconnaît alors que l'enfant peut avoir des droits propres, indépendants de ceux de ses parents. **La loi du 27 juin 1904 crée les services départementaux d'aide à l'enfance.** Les catégories d'enfants se multiplient (enfants secourus, enfants "en dépôt", enfants "en garde", et pupilles). Cette loi supprime officiellement le fameux "tour" et institue un bureau des abandons dans chaque département. **La gestion par catégorie et par dossier en vigueur encore aujourd'hui date de cette époque (pupilles, accueil provisoire, enfants confiés ...).**

A la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle ces jeunes sont aussi des bras pour le peuplement des colonies, en incluant la France métropolitaine, les terres sous souveraineté française atteignaient ainsi la superficie de 12 898 000 km², soit près d'1/10 de la surface de la Terre, abritant une population de 110 millions d'habitants à la veille de la Seconde Guerre mondiale, soit 5 % de la population mondiale à l'époque. **Nous avons vu ressurgir lorsque il a s'agit d'accueillir les Mineurs Non Accompagnés les séquelles de la pensée coloniale : ces jeunes par leur vécu et leur culture n'ont pas les mêmes besoins (sous entendu les mêmes droits) que les nationaux...**

La loi de 1904 est réactualisée par une loi 15 Avril 1943, qui vient entériner les évolutions de la société, mais qui vise surtout à "protéger" l'enfance et la jeunesse **dans l'esprit de l'idéologie vichyssoise (révolution nationale et régénération des forces vives du pays).** **Aujourd'hui peut être serait il question de rearmement démographique ?**

Solidarité

Après guerre, **Le CNR** jette les bases d'un État social, fondé sur l'égalité et la solidarité. Dans l'après-guerre, deux ordonnances majeures marquent la protection de l'enfance : celle du **2 février 1945** crée une justice spécialisée pour les mineurs, privilégiant l'éducatif sur le répressif ; celle du **23 décembre 1958** élargit la compétence du juge des enfants aux mineurs en danger, instituant

l'assistance éducative. **La protection devient une responsabilité publique organisée.**

Professionnalisation et décentralisation :

De l'assistance publique à la DASS il s'agit plutôt de continuer d'administrer même si les aspects éducatifs et sociaux se développent notablement surtout **après 1968** avec l'essor des professions sociales (assistants sociaux, éducateurs).

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont confié la compétence sur la protection de l'enfance en danger aux présidents des Conseils généraux à travers trois services : **l'action sociale générale, l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et la Protection maternelle et infantile (PMI)**. Il était observé que malgré la compétence nationale de l'État, les moyens disponibles sur le terrain étaient très disparates selon les territoires. On ajoutait, dans la foulée des rapports Dupont-Fauville et Bianco-Lamy, qu'on était loin du service public moderne recherché. Plus grave, la prise en compte des droits essentiels des principaux intéressés - parents et enfants - était loin d'être garantie au sein de ce dispositif : ils y figuraient au mieux comme usagers, rarement comme sujets détenteurs de droits personnels, et la réhabilitation de leurs capacités d'initiative ne figurait guère à l'ordre du jour de **projets conçus pour eux, mais le plus souvent sans eux**. A cette époque l'accueil d'urgence notamment des plus petits était assuré par **les pouponnières des hopitaux (héritiers eux mêmes des institutions asilaires religieuses)**, **ces établissements ont été les oubliés de la décentralisation ce qui explique que les personnels des foyer de l'enfance aujourd'hui ont encore le statut de fonctionnaires hospitaliers**.

La loi du 6 juin 1984 visait d'ailleurs à mieux prendre en compte les droits des parents et des enfants dans leurs rapports avec les services sociaux ! Montée en puissance des droits catégoriels...

En d'autres termes, on a fait, du moins sur le papier, le choix de politiques différenciées parce que contextualisées, progressivement territorialisées, pilotées au moyen notamment de schémas départementaux reposant sur des partenariats évolutifs (incluant les services extérieurs de l'État). L'objectif était de mieux garantir les droits des personnes, et, pour commencer, les droits des enfants à une protection de proximité, sur l'ensemble du territoire national.

L'arrivée dans les services départementaux de psychologues venus des services de soin va marquer pour longtemps les approches qui s'affirment dans le champ clinique.

Le **10 juillet 1989**, la loi relative à la protection des mineurs et à la prévention des mauvais traitements est votée. Elle a pour effet de redéfinir et de soutenir le travail des professionnels de l'enfance. Cette loi relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance » **précise les modalités de signalement des cas de maltraitance. Elle charge les départements de recueillir les informations relatives aux mineurs maltraités et met sur pieds un groupement d'intérêt public, le SNATEM (Service National Téléphonique pour l'Enfance en danger), numéro vert gratuit (119) destiné aux enfants et aux personnes qui souhaitent signaler des cas de maltraitance présumé.**

Le 20 novembre 1989, la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, proclamée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, énonce au travers de 54 articles les droits fondamentaux de l'enfant. **Cette evolution vers les droits catégoriels ne sera critiqué que lorsque ces effets sur l'organisation des services (logique de prestation, primauté de l'évaluation sur la prevention) se feront sentir.**

LOI du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

La définition des droits fondamentaux intégrant l'association de la personne, son entourage et sa famille à la conception et la mise en œuvre du projet avec :

Un respect de la dignité, l'intégrité, la vie privée, l'intimité et la sécurité de la personne.

Le libre choix entre les prestations : domicile établissement...

Un accompagnement individualisé et de qualité dans le respect d'un consentement éclairé.

La confidentialité des données concernant l'usager.

L'accès à l'information.

Une information sur les droits fondamentaux et voies de recours.

Une participation directe au projet d'accueil et d'accompagnement.

Outils : projet d'établissement, contrat de séjour, règlement de fonctionnement.

Cette loi ne sera que partiellement mise en œuvre dans la forme mais l'esprit en a été perdu tant l'inertie du système est importante.

La loi du 2 janvier 2004, relative à l'accueil et à la protection de l'enfance prévoit, entre autre, la création de l'ONED (l'Observatoire National de l'Enfance en Danger) ainsi que de nouvelles dispositions relatives au signalement des actes de maltraitance par les professionnels soumis au secret.

La loi du 5 mars 2007 témoigne d'un changement de perspective dans le domaine de la maltraitance infantile. **L'accent est mis sur la prévention des situations de danger au regard de l'éducation de l'enfant et des mauvais traitements qu'il subit.** Le traitement de la maltraitance relève désormais de la prise en charge de l'« enfance en danger » qui concerne aussi bien les enfants maltraités que les « enfants en risque », c'est-à-dire les mineurs exposés à des risques physiques et psychiques sans que la responsabilité de quiconque ne soit engagée. La notion d'« enfant en risque de danger » est créée pour désigner les enfants dont les conditions d'existence favorisent des risques physiques et psychologiques. Cette loi renforce considérablement la légitimité de la surveillance des populations les plus fragiles dont les conditions d'existence sont les plus précaires.

La loi apporte une considération particulière à la continuité des liens qui s'établissent pour un enfant et à l'importance de cette continuité pour sa construction ; elle vise à assurer une stabilité relationnelle de l'enfant dans des situations très spécifiques. **Ce qui dans la pratique est très peu encore aujourd'hui pris en compte, nombre d'enfants confiés aux départements passent de familles d'accueil en foyer pendant toute leur enfance.**

La réforme introduit des possibilités nouvelles d'action par la création de nouvelles prestations :

Par exemple la possibilité d'accueil en urgence de mineurs pendant trois jours sans l'accord des parents mais sous réserve de les informer ou d'en informer le procureur de la République, (cette mesure a eu comme effet pervers le désengagement des parquets et l'accueil en urgence de tout mineur se trouvant hors domicile des parents).

La question des ressources de l'environnement reste le parent pauvre des pratiques tant elles sont marquées par une approche clinique centrée sur la famille ; la famille élargie et encore plus les amis, voisins, associations, clubs sportifs ect...sont très peu pris en compte. Dans la même logique le projet pour l'enfant prévu par la loi reste peu opérationnel.

Loi relative à la protection de l'enfant du 1er Mars 2016 prévoit la désignation, dans chaque service départemental de PMI, d'un médecin référent pour la protection de l'enfance chargé d'établir des liens de travail réguliers entre les différentes parties prenantes. L'accompagnement proposé aux jeunes majeurs doit se poursuivre afin de leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée. **Ouverture de la possibilité de prise en charge dans un centre parental, des deux parents ou futurs parents ayant besoin d'un soutien éducatif dans l'exercice de leur fonction parentale.**

Il faudra attendre juillet 2019 pour qu'enfin les violences dites éducatives sur les enfants soient proscrites par la loi. Ce qui est un début de retour à l'universalité des droits.

La loi du 7 février 2022 dite « loi Taquet », en référence à l'ancien Secrétaire d'Etat chargé de l'Enfance, Adrien Taquet, qui en a été le porte-parole.

Cette loi est venue apporter plusieurs améliorations sur les conditions de repérage, d'accueil et d'accompagnement des enfants placés :

- La volonté de mobiliser, préserver et développer les ressources autour de l'enfant protégé : l'accueil chez un proche est privilégié en assistance éducative, principe de non-séparation des fratries renforcé, renforcement de l'entourage des enfants (par le parrainage par exemple) ;
- Des dispositions favorisant la sécurité des accueils : lutte contre la maltraitance institutionnelle, interdiction de l'hébergement dans des hôtels, contrôle systématique des antécédents judiciaires des professionnels ;
- Des dispositions relatives à l'exercice du métier d'assistant familial
- **Des dispositions concernant l'accompagnement des jeunes majeurs (fin des « sorties sèches ») : tout mineur confié à l'ASE et arrivant à majorité doit se voir proposer un accompagnement du département, droit d'aller et retour et entretien obligatoire 6 mois après la sortie pour les jeunes majeurs, aide à l'accès aux aides au logement pour les mineurs et les jeunes majeurs ;**
- **Des dispositions relatives aux mineurs non accompagnés (MNA) : A noter, c'est la première fois que les MNA sont cités en tant que tel dans le Code de l'Action sociale et des Familles (CASF) ;**

La loi du 18 mars 2024 rend plus systématique le retrait total de l'autorité parentale par les juridictions en cas de condamnation pour les infractions les plus graves :

- **agression sexuelle ou viol incestueux ou autre crime sur son enfant ;**
- **crime commis sur l'autre parent.**

Le juge qui ne prononce pas le retrait total de l'autorité parentale devra spécialement motiver sa décision et ordonner le retrait partiel de l'autorité parentale ou le retrait de l'exercice de l'autorité parentale, sauf encore décision contraire spécialement motivée.

Le retrait total de l'autorité parentale signifie que le parent n'est même plus tenu informé des grandes étapes de la vie de son enfant, alors que le retrait de l'exercice de l'autorité parentale empêche le parent de prendre des décisions concernant la vie de son enfant.

La loi élargit la suspension automatique de l'exercice de l'autorité parentale, des droits de visite et d'hébergement au parent poursuivi ou mis en examen pour agression sexuelle ou viol incestueux ou pour tout autre crime commis sur son enfant. Cette suspension vaudra jusqu'à la décision du juge aux affaires familiales, jusqu'à la décision de non-lieu du juge d'instruction ou jusqu'à la décision de la juridiction pénale.

La loi contient d'autres dispositions. Elle systématise notamment les suspensions des droits de visite et d'hébergement des parents sous contrôle judiciaire pour violences intrafamiliales. En cas de non-suspension, le juge devra spécialement motiver sa décision.

Afin de mieux protéger les enfants victimes de parents violents, en particulier incestueux, la loi complète les codes civil et pénal. **160 000 enfants subissent chaque année des violences sexuelles, tandis qu'un enfant meurt tous les 5 jours sous les coups de ses parents.**

Héritages et paradoxes

Ce système, fruit de siècles d'évolution, demeure traversé par des contradictions : héritage de la charité chrétienne et de l'ordre administratif napoléonien, il oscille entre soutien aux familles et contrôle social, prévention et répression, accompagnement éducatif et stigmatisation des classes populaires.

Les établissements publics de protection de l'enfance relèvent toujours de la fonction publique hospitalière et se voient le plus

souvent comme l'hôpital public saturés par les accueils d'urgence et ce qu'il est convenu de nommer pudiquement les situations complexes (plus clairement les enfants trop souffrants, trop bruyants qui ne trouvent pas place ailleurs ...).

L'émergence après-guerre du travail social et des professions liées (assistants de service social , infirmière et puéricultrice de la protection maternelle et infantile) ont focalisé l'action sur les classes sociales défavorisées , encore aujourd'hui un enfant en danger aura bien plus de chance d'être signalé si ses parents sont en difficulté sociale que si il vit dans une famille bien voir très bien insérée (pourtant les comportements déviants type abus sexuel , inceste touchent toute les couches de la population...).

L'approche psycho-clinique très valorisée par les éducateurs et les psychologues des services d'aide sociale à l'enfance à la fin du siècle dernier a permis de conforter l'émergence de l'enfant comme sujet mais a fait peser la totalité de la responsabilité du mal être des enfants sur les parents sans prendre en compte ou marginalement les impacts socio-économiques .Pourtant le creusement des inégalités , la massification des problématiques de précarité sont des facteurs très prégnant qui « produisent » des contextes de risques ou de danger pour les enfants .

Les évolutions législatives nombreuses ont poussé le système à évoluer mais sans parvenir à modifier en profondeur le paradigme normatif.

Ou en sommes nous ?

Chiffres (DREES, ONPE, ODPE)

Au 31 décembre 2023, 384 900 mineurs et jeunes majeurs bénéficient de mesures d'action éducative et d'accueil à l'ASE . Parmi eux, 221 000 sont accueillis à l'ASE un nombre en hausse depuis près de vingt-cinq ans, avec une répartition inégale des bénéficiaires sur le territoire. Le nombre de mesures progresse régulièrement depuis 1996 : entre fin 1996 et fin 2023, il a augmenté de 51 %, soit un taux de croissance annuel moyen de 1,5 %. En 2023, il croît de 4,2 %, un rythme plus élevé que celui observé au cours des trois dernières décennies. En France, entre 1996 et 2023, la population des moins de 21 ans a crû de seulement 0,6 % (soit +0,02 % par an en moyenne). Ainsi, le taux de mesures dans cette population, soit le rapport entre

le nombre de mesures et le nombre de personnes de moins de 21 ans, augmente régulièrement au cours de cette période : de 16,1 ‰ fin 1996, il est de 24,1 ‰ fin 2023.

79 % des enfants confiés le sont sur décision judiciaire (juge des enfants). 61 % sont des garçons , 43% ont entre 14 et 17 ans , 13 % ont moins de 5 ans (soit 28 730) et 16 % plus de 18.

En 2023, les départements ont consacré 11,0 milliards d'euros à la protection de l'enfance. Ce montant, utilisé à 80 % pour des mesures d'accueil, finance également la mise en oeuvre d'actions éducatives, mais aussi le versement d'allocations ainsi que des actions de prévention spécialisée.

Rapports institutionnels

Cour des comptes (2020), Plan Marshall pour la protection de l'enfance et CIIVISE (2023), Commission d'enquête parlementaire (2025) :

Le secteur est en crise grave à tel point qu'il devient impossible de garantir la protection des enfants sur certains territoires

- gouvernance éclatée, délais trop longs, une politique inadaptée « au temps de l'enfant ».
- abus subis par des enfants dans certaines institutions, et la responsabilité de l'État dans leur prévention.
- délais entre un signalement et une mesure effective peuvent atteindre un an.
- Les places en foyer ou famille d'accueil manquent, créant une instabilité pour les enfants.
- Le personnel de l'ASE est en surcharge chronique .
- Un enfant meurt encore tous les cinq jours sous les coups de ses parents .
- La judiciarisation prévue par la loi de 2007 n'a pas eu lieu 79 % des enfants confiés le sont dans un cadre judiciaire . Le paradigme de nocivité des parents qui sous-tend encore trop souvent l'action rend cet objectif illusoire sans changement de la pratique et des cultures de service.

- **Perspectives**

Immédiatement

- **Recrutement** et formation de personnel, normes d'encadrement pour les établissements , statut de salarié réel pour les assistants familiaux. Exemple : travail de nuit isolé
- **Regulation de l'accueil d'urgence par une meilleure definition** des compétences entre État, départements, justice.Exemple sortie de garde à vue
- Publication des textes reglementaires en attente et accompagnement volontariste à la mise en oeuvre des lois existantes dans l'attente d'une reforme de fond
- Investissement dans la prévention precoc (écoles, pediatrie, PMI, associations...)
- Fiabiliser le recueil de données particulièrement sur les violences sexuelles subies par les mineurs (rapport du Senat)
- Renforcer la prevention spécialisé pour l'accompagnement des adolescents in situ
- Prévoir la désignation systématique d'un avocat dans le cadre des procédures d'assistance éducative pour chaque enfant.

Reforme structurelle

Nous devons garantir aux enfants un environnement suffisamment bon , une stabilité relationnelle et un rôle actif dans la prise de décisions les concernant.

- Une séparation et une articulation claire entre métiers de la **prévention** (proximité, soutien parental, accueils courts) et métiers de la **protection** (évaluation et prise en charge judiciaire à long terme).
- La construction d'écosystèmes locaux mobilisant écoles, clubs sportifs, associations, voisins. (exemple du travail de Mohamed L'Houssni sur l'élargissement du cercle familial)
- La garantie de stabilité pour les enfants confiés, afin d'éviter les ruptures multiples.Dans les situations les plus graves (viols, tortures...) pourquoi continuer à questionner le bien fondé du placement devant un magistrat tous les ans (parfois deux ans) ? Il est urgent d'appliquer voir de renforcer la loi du 18 mars 2024.
- Une réforme organisationnelle clarifiant les compétences : Le

Département voire les CCAS des grandes villes via un service social formé aux pratiques d'interventions sociales d'intérêt collectif (rôle des AS et des TISF) , des établissements d'accueil parentaux, pour la prévention, et **l'état** éventuellement via les ARS pour la protection. Les enfants qui en raison de la gravité de ce qu'ils ont subi doivent rester à long terme séparés de leurs parents relèvent d'abord d'une prise en charge thérapeutique (placement familial thérapeutique, établissements dédiés). De la même manière le ministère de la justice dans un objectif de garanti des droits pourrait être chargé de l'évaluation de minorité/isolément des personnes se déclarant Mineurs Non Accompagnés.

Refondation nécessaire

La protection de l'enfance en France est le produit d'une histoire longue, entre charité religieuse, rationalisation administrative et ambitions républicaines. Elle a permis des avancées majeures, mais demeure marquée par des inégalités profondes :

- Les enfants des classes populaires sont plus souvent placés, tandis que les abus dans les milieux favorisés restent encore trop souvent invisibles.
- Les victimes de violences sexuelles sont trop souvent éloignées de leur famille, tandis que les auteurs restent impunis.
- Les mineurs non accompagnés bénéficient d'un accueil dégradé.

Deux défis majeurs doivent guider l'avenir :

Développer une véritable politique de prévention, de proximité et universelle, distincte de l'évaluation et de la prise en charge judiciaire.

Assurer l'égalité réelle des enfants : quel que soit leur milieu, leur origine, leur genre, chaque enfant doit bénéficier d'une protection effective, stable et émancipatrice.

Les lois successives ont apportées des avancées en terme de bientraitance et de respect de la parole des enfants et des parents mais au prix d'un positionnement de plus en plus « expert » des professionnels vis-à-vis des personnes rencontrées.

Très clairement le parcours d'une famille « confrontée » au dispositif de protection de l'enfance reste malgré les évolutions marqué par une forme d'effet de filièred'abord l'information préoccupante adressée par l'école , un voisin ...l'évaluation par les services sociaux du

département , l'aide éducative à domicile puis le signalement via le parquet au juge des enfants , la mesure d'assistance éducative en milieu ouvert et au bout du compte le placement....Ce parcours très caractéristique qui n'est pas complètement systématique mais reste dominant produits deux dysfonctionnements majeurs :

- Le temps beaucoup trop long entre la première évaluation et la protection effective de l'enfant pour les situations de danger dans un contexte pervers ou pour le moins de pathologie familiale lourde (maltraitements physiques, sexuelles, psychologiques invalidantes). Constat objectivé dans le rapport de la cour des comptes de novembre 2020.
- La stigmatisation et la destruction des compétences familiales dans les situations de risque dans un contexte psycho social dégradé (défauts de prise en charge matérielle, médicale, addictions etc..) lié à des situations de précarité économique et psychoaffective.
- Une culture marquée par le contrôle social , produisant des dispositifs parfois normatifs plus que réellement protecteurs.

Les services des départements tentent dans le cadre des missions de protection de l'enfance en même temps d'œuvrer par la prévention à la diminution des situations de danger mais sont débordés par les impacts des crises sociales successives destructrices de liens et de solidarité et dans le champ de la protection en accueillant soit directement (familles d'accueils « ASE ») soit en supervisant les accueils en établissement publics ou privés.

La prévention demande une grande proximité, une connaissance des ressources des personnes et de leur entourage, un positionnement « au service de ... », un objectif de capacitation (empowerment).

La protection demande un savoir-faire particulier et une organisation effectivement plus « hospitalière » pour accueillir accompagner les enfants séparés durablement de leurs familles.

Ce sont des approches et des métiers différents.

Les services de protection de l'enfance sauvent des vies et permettent à certains enfants, ceux qui ont la chance de vivre une situation stable, de grandir dans de meilleures conditions que dans leurs familles. Par contre pour un grand nombre d'enfants ces dispositifs marqués d'une grande violence symbolique et institutionnelle se

transforment en machine à broyer

La protection de l'enfance ne peut se réduire à séparer les enfants de leurs familles. Elle doit d'abord soutenir les parents dans leur mission éducative, et n'intervenir que lorsque la séparation est indispensable. C'est à ce prix que la France pourra tenir la promesse républicaine : faire de chaque enfant un citoyen protégé, respecté et capable de construire son avenir.

Philippe Chatelain

Directeur honoraire d'établissement sanitaire social et medico-social

Membre du Groupe de Travail national des écologistes sur la protection de l'enfance