

*La journée régionale d'étude et de formation du 27 mars 2014 intitulée « Le dispositif de protection de l'enfance : regards croisés sur les pratiques depuis la loi de 2007 » a permis, d'une part, à plusieurs équipes professionnelles de la région Bourgogne de témoigner des réponses plurielles mises en place dans les départements bourguignons, et d'autre part, de recueillir le point de vue d'acteurs œuvrant dans d'autres régions.*

*L'article que nous publions dans ce bulletin (déjà paru dans la revue *Enfance et psy*) reprend le point de vue développé par Michèle CREOFF au cours de cette journée.*

## **La réforme de la protection de l'enfance : la loi du 5 mars 2007 Le malentendu ?**

par **Michèle CREOFF**,  
*directrice générale adjointe du Conseil Général du Val-de-Marne*

Six ans après la promulgation de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfant, il est bien difficile d'en faire un premier bilan. Et déjà la rumeur de la nécessité d'une nouvelle réforme se répand.

Il me semble que la loi du 5 mars 2007 repose sur un malentendu. Présentée comme organisant la prise en compte de l'intérêt de l'enfant et l'amélioration de la prise en charge de celui-ci, elle est surtout une loi organisant la déjudiciarisation de la protection de l'enfance à partir d'un présupposé idéologique ; la primauté de la contractualisation administrative avec la famille. Présupposé dont l'efficacité en terme de respect de l'intérêt de l'enfant et d'efficacité de sa protection n'a jamais été vérifiée par aucune recherche d'envergure. Dès lors que l'objectif énoncé de la réforme ne correspond pas au contenu de celle-ci, les incompréhensions et les difficultés d'application de la loi ne pouvaient donc que se multiplier.

Le malentendu s'observe d'une part dans la définition de la mission de protection de l'enfance, puis dans l'organisation institutionnelle qui en découle, enfin dans la description des modalités de prise en charge.

### **Une définition de la mission euphémisée**

L'article 1 de la loi du 5 mars 2007 (art L. 112.3 du Code de l'Action sociale et des familles) dispose que le but de la protection de l'enfance est « *de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer le cas échéant selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs* ». Or, la prévention, définie dans l'article 1, correspond à une mission de prévention primaire d'accompagnement des parents qui n'a jamais été organisée par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance en charge de la mission de protection de l'enfance.

Le but premier de la protection de l'enfance n'est-il pas de protéger un enfant lorsqu'il est en danger dans son milieu de vie ? La mission de protection de l'enfance est un ensemble de dispositif d'accompagnement et de prise en charge qui correspond non pas à de simples difficultés éventuelles que rencontrent les parents dans l'exercice de leur responsabilité, mais à des situations de mise en danger avérées de l'enfant.

Dans les « cas échéants » de la définition légale, le dispositif de protection de l'enfance permet l'introduction de la puissance publique, administrative et judiciaire au sein de l'intimité des familles. Cette intervention de la puissance publique peut aller jusqu'à une réorganisation totale de l'exercice de l'autorité parentale et à la séparation des enfants et des parents. Cette intervention ne peut être légitime que si elle concerne des situations où la protection de l'enfant est impérative.

Quel malentendu entre la volonté du législateur et la réalité de la mission actuellement exercée : les acteurs de la protection de l'enfance sont actuellement mobilisés dans la prise en charge d'à peu près 1 % de la population juvénile qui souffre de carences familiales importantes et non auprès de toutes les familles qui à un moment donné ou un autre ont besoin de conseils ou d'accompagnement dans l'exercice de leur responsabilités éducatives.

Nous pouvons peut être regretter que ces familles ne rencontrent pas auprès des services publics et privés divers qui organisent la prise en charge éducative des enfants et l'accompagnement des familles (santé, écoles, loisirs, culture, prestations familiales), les conseils et les accompagnements préventifs définis par la loi, mais il ne peut s'agir d'une nouvelle mission dévolue au dispositif de protection de l'enfance dans l'acceptation actuelle de ce terme. Le risque est, d'une part, de construire de l'impuissance, tant l'élargissement des missions est impossible pour le dispositif actuel et, d'autre part, d'exonérer les institutions en charge de la prévention primaire et de l'accompagnement précoce des familles de leurs missions de conseils et de réassurance. Enfin, le brouillage de la mission de protection de l'enfance ne permet pas aux acteurs institutionnels, aux familles et aux mineurs de repérer précisément le dispositif de protection.

Le résultat de cette définition trop large et irréaliste est la disparition de la notion de maltraitance dans la définition de la mission du dispositif de protection. Depuis la loi de juillet 1989, les situations de maltraitements étaient spécifiquement visées, comme devant être particulièrement repérées et transmises sans délai à l'autorité judiciaire. La loi du 5 mars 2007, dans son article 3 (art. L. 221-1 du CASF), fait disparaître cette notion et renvoie au critère de danger et de risque de danger, ainsi que la compromission de l'éducation ou du développement du mineur. Le texte n'élabore ni définition de ces notions, ni hiérarchie entre elles. Nous savons que l'évaluation des situations de maltraitance est complexe, que les phénomènes de déni, de sidération, sont souvent à l'œuvre, empêchant les professionnels de repérer, d'évaluer, de traiter. L'éviction de la notion de maltraitance de la loi laisse à penser que le législateur a fait le choix du déni, renvoyant les acteurs de la protection de l'enfance à leur propre subjectivité et à leur seuil de tolérance à la souffrance des enfants. Il appartient bien, cependant, au législateur de définir clairement et précisément, de manière réaliste, le contenu de la mission de protection de l'enfance. De cette définition floue et large de la mission, le législateur de 2007 arrête une organisation institutionnelle qui apparaît inadaptée. En effet, la désignation des acteurs institutionnels responsables d'une politique doit correspondre à la réalité de la mission. L'affaiblissement voulu par le législateur de l'autorité judiciaire a comme corollaire l'affaiblissement de la notion d'abus d'exercice de l'autorité parentale. Si les responsabilités ne sont pas portées par l'institution véritablement responsable, la lisibilité et l'évaluation de la politique publique sont impossibles ainsi que son pilotage.

## **La déjudiciarisation de la protection de l'enfance**

Dès lors que la loi ne distingue plus les priorités de la protection et que toutes les carences, souffrances, maltraitements, sont globalisés sous l'euphémisme de « difficultés » rencontrées par les mineurs ou leurs familles risquant de mettre en danger ces mineurs, il était simple, presque naturel, de considérer que l'intervention judiciaire n'interviendrait qu'après l'intervention administrative.

Ainsi, le malentendu se poursuit dans la notion très floue d'informations préoccupantes que doivent recueillir et évaluer les services départementaux (CRIP, cellule de recueils des informations préoccupantes). Les pratiques départementales ont donc été très diverses sur le périmètre et le contenu de ces informations préoccupantes. Dans certains cas, toutes difficultés

sociales, scolaires, etc., donnent lieu à une évaluation de la situation au titre de la protection de l'enfance. Dans d'autres départements, les principes antérieurs ont été maintenus, visant les situations les plus aigües en terme de danger ou de risques pour l'enfant. Les associations professionnelles d'assistants sociaux et d'éducateurs se sont opposées à des définitions trop larges qui induiraient un élargissement du contrôle social des familles au titre de la protection de l'enfance. Les critères de signalement à l'autorité judiciaire ont, quant à eux, été très précisément définis ; ce qui confirme, à mon sens, que ceci était le véritable objectif de cette loi. Ainsi, ce n'est plus la gravité, la certitude du danger qui devient le critère de saisine de l'autorité judiciaire, mais le positionnement des titulaires de l'autorité parentale face à l'Aide sociale à l'enfance. Trois critères sont ainsi définis :

- l'inefficacité des mesures administratives précédentes pour atténuer le danger encouru par l'enfant ;
- le refus ou l'impossibilité de la famille à collaborer avec le service de l'ASE ;
- l'impossibilité pour l'ASE d'évaluer la situation.

La circulaire de juillet 2010 du ministère de la Justice vient encore renforcer ces définitions en spécifiant clairement que, même dans les situations de danger grave et immédiat, l'administration départementale doit proposer une action administrative. Or, celle-ci ne peut être que contractualisée avec la famille et ne contenir que des interventions consenties en toute connaissance de cause par la famille.

En 2013, les premiers constats statistiques confirment que le recours à l'intervention administrative est très minoritaire (environ 20 % des mesures), avec une légère augmentation de 1 % en 6 ans. Peut-on en conclure que, contrairement aux euphémismes énoncés, les situations repérées ne peuvent se traiter dans le cadre contractuel, car elles concernent principalement des difficultés de telle nature que cela ne permet pas, dans un premier temps, un accompagnement contractuel éclairé ? Nous ne le saurons pas, car aucune étude nationale ne permet de connaître les motifs des mesures d'assistance éducative, administrative et judiciaire, ni les différentes typologies des difficultés et troubles parentaux à l'origine des mesures. Mais peut-on analyser ce qu'on se refuse à définir ? La seule information statistique sur ce thème à disposition au niveau national est l'augmentation régulière des violences intrafamiliales dans les statistiques des chiffres de la police et de la gendarmerie<sup>1</sup>.

Un ressenti se fait jour parmi les magistrats et les travailleurs sociaux, le sentiment d'arriver trop tard dans des situations très lourdement carencées. L'augmentation de l'âge d'accueil lors des premières mesures, ainsi que l'augmentation significative des accueils en urgence semblent confirmer ces ressentis. Car si la déjudiciarisation de la protection de l'enfance ne s'observe pas encore au niveau statistique, elle semble favoriser la prise de risque en amont de la saisine judiciaire. La primauté de la réponse administrative et l'attente du constat de son inefficacité avant toute saisine du Procureur ou du refus ou de l'impossibilité de la famille à collaborer, rallongent les délais de saisine et multiplient les échanges entre les services départementaux et les parquets pour vérifier cette primauté. On ne saurait ensuite reprocher à ces acteurs la lenteur des décisions, alors que la subsidiarité de la réponse judiciaire, sans exception, est organisée par la loi même avec ses risques inhérents en terme de protection.

La réforme du 5 mars 2007 introduit également des principes d'action de la prise en charge au titre de la protection de l'enfance, tentant de concilier les objectifs explicites et implicites de la loi.

---

<sup>1</sup> Le rapport ministériel sur la protection de l'enfance, présenté en 2000 lors des états généraux de la protection de l'enfance, précisait que les différentes infractions commises à l'égard des mineurs, ayant entraîné la mort, constatées par les services de police et de gendarmerie, s'élevaient à 124 décès pour l'année 2009, soit plus de deux enfants par semaine. Ces données n'ont plus été analysées à partir de cette date.

## **Des modalités de prise en charge complexes et contradictoires**

C'est dans la définition des principes d'action de la prise en charge et dans ces modalités que le législateur tente de construire le compromis entre une mission très large à destination de toutes familles en difficultés et la prise en charge des situations de carences graves et de maltraitance.

Ainsi, la loi définit clairement que les bénéficiaires du dispositif sont à la fois l'enfant et les parents, même s'il peut paraître compliqué d'accompagner et les uns et les autres. L'article 1 de la loi fait de l'intérêt de l'enfant le critère déterminant du choix, si l'intérêt de l'enfant et ceux des parents divergent. Encore faut-il clarifier ces notions et savoir reconnaître l'intérêt de l'enfant dans l'ensemble des interactions familiales. Par exemple, il n'est pas rare, lors de l'organisation de l'accueil d'un très jeune enfant que l'acceptation parentale d'une famille d'accueil soit le premier critère retenu, alors qu'il est très régulièrement démontré que la stabilité de la figure maternante et des soins est primordiale dans le développement du nourrisson. Pour autant, nombre de très jeunes enfants sont orientés et maintenus en pouponnière, car le refus parental d'une famille d'accueil potentiellement rivale est privilégié.

La question de la différence des temporalités entre les capacités parentales à modifier leurs comportements et leurs affects et la nécessaire évolution de l'enfant dans sa construction affective, cognitive, physique, est très largement sous-évaluée quand il s'agit de définir l'intérêt de l'enfant.

Cette qualité de bénéficiaires produit une complexité des modalités de la prise en charge, comme si chacun devait y trouver son compte. La multiplication des visites parentales, médiatisées ou non, des hébergements familiaux différents, si les parents sont séparés et si chaque grands-parents y prétend, questionne souvent, voire remet en cause, le projet d'accueil et même la nécessité de séparation. La loi énonce les principes de cohérence, de continuité, de maintien des liens affectifs construits pendant les prises en charge, la non séparation des fratries, tout en multipliant les dispositifs d'accueil partiels, séquentiels, spécialisés, dans un projet qui doit être fortement individualisé. Il n'est pas rare que l'ensemble de ces prescriptions devient contradictoire lorsqu'il doit être décliné dans les situations individuelles et satisfaire l'intérêt de l'enfant comme des parents.

Le dispositif de protection de l'enfance est de plus, aujourd'hui, fortement questionné, voire mis à mal, par l'accueil tardif en urgence de préadolescents et d'adolescents avec des troubles sévères du comportement ; troubles rendant très problématique leur scolarisation ou formation ainsi que leur construction affective et sexuelle. La collaboration coéducative entre l'école, le soin, la structure d'accueil, est absolument nécessaire. Pour autant, rien n'est plus difficile que de construire des partenariats fiables et durables pour prendre en charge ces adolescents qui attaquent et testent toutes ces alliances.

Ainsi, le dispositif demande à l'enfant déjà fortement perturbé de toujours s'adapter à des séquences différentes et des protagonistes divers. Ce n'est pas la diversité et la richesse des modalités de prise en charge qui pose question, mais bien l'insuffisance de définition, voire l'inexactitude du contenu de la mission, qui empêche de construire des priorisations consensuelles entre tous les acteurs, qui plus est dans un contexte de complexification, voire de dégradation, des situations rencontrées.

## **La nécessité d'énoncer et de construire autrement**

Contrairement à ce que suppose l'article 1 de la loi du 5 mars 2007, il semble que le dispositif de protection de l'enfance est mobilisé sur les situations les plus aigües de carence et de maltraitance avec la prise en charge d'enfants très carencés.

Le désengagement de la Protection judiciaire de la jeunesse de l'assistance éducative renvoie vers le dispositif de protection de l'enfance des adolescents présentant à la fois des troubles du comportement et des épisodes de délinquance récurrents, voire graves. La séparation, peut être artificielle, entre ITEP et dispositif de protection de l'enfance, complexifie encore la prise en charge de ces jeunes. Ce qui apparaît, à lire certains travaux, comme une augmentation des troubles

psychiques multiples dans la population adulte, a également, sans nul doute, des conséquences dans l'exercice de la parentalité de ces adultes. La question de la durabilité de ces troubles, de leurs conséquences sur la prise en charge des enfants, et donc des réponses à construire, doit être posée clairement si nous voulons sortir des euphémismes rassurants et construire des politiques publiques partenariales adaptées, notamment élaborer des dispositifs de suppléance parentale en lien très étroit avec les dispositifs de soins psychiques médico-sociaux et d'apprentissage scolaire avec les financements diversifiés nécessaires.

Enfin, le coût de la complexité des prises en charge rend difficile leur mise en œuvre dans les contraintes budgétaires actuelles que vivent les départements. Coût d'autant plus difficilement acceptable que les prises en charge de suppléance parentale concernent moins de 1 % de la population juvénile d'un département. Aussi, l'euphémisme à l'œuvre permet à certains départements d'énoncer la stabilisation ou la diminution des accueils non seulement comme un soulagement pour les finances départementales, mais aussi comme une mesure de bonne politique de protection de l'enfance ; les accueils n'étant pas nécessaires puisque les situations peuvent se régler sans organiser la séparation si douloureuse pour tout le monde. Le risque est bien de mettre en avant l'évitement du placement comme une panacée ce qui rassure tous les acteurs car porter comme il est, parfois, nécessaire l'organisation d'une suppléance parentale longue heurte les représentations communes. Cette mission reste souvent implicite comme honteuse.

Le malentendu que j'observe sur la définition de la mission de protection de l'enfance, renvoie à la difficulté collective de nommer, de décrire ce qui transgresse le consensus sur les comportements familiaux. Protéger un enfant au sein de l'intimité familiale est une mission périlleuse pour les libertés individuelles, pour le respect des affections profondes, pour la reconnaissance des solidarités familiales, socle encore aujourd'hui de la solidarité collective. C'est aussi nommer et décrire ce qui est habituellement tabou, l'inceste, la violence, la folie, la désignation et la fin de la victime. Et pour autant, nous ne pouvons protéger l'enfant qu'en nommant le danger, qu'en le décrivant, qu'en le reconnaissant, qu'en l'assumant comme la contrepartie inéluctable très minoritaire de la force même des liens familiaux. Ce n'est que si nous sommes lucides que nous serons utiles.

## Résumé

La réforme du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance repose sur un malentendu. Présentée comme organisant la prise en compte de l'intérêt de l'enfant et l'amélioration de la prise en charge de celui-ci, elle est surtout une loi organisant la déjudiciarisation de la protection de l'enfance à partir d'un présupposé idéologique ; la primauté de la contractualisation administrative avec la famille. Présupposé dont l'efficacité en termes de respect de l'intérêt de l'enfant et d'efficacité de sa protection n'a jamais été vérifiée par aucune recherche d'envergure. Le malentendu s'observe dès la définition de la mission. La protection de l'enfance est un ensemble de dispositifs d'accompagnement et de prise en charge qui correspond non pas à de simples difficultés éventuelles que rencontrent les parents dans l'exercice de leur responsabilité, mais à des situations de mise en danger avérées de l'enfant. Ainsi la déjudiciarisation de la protection de l'enfance est une conséquence inéluctable de ce malentendu et l'organisation des prises en charge s'en trouve complexifiée.