



## Protection de l'enfance : posons-nous enfin les bonnes questions

*Contribution adoptée par le conseil d'administration le 17 septembre 2024*

*La présente contribution a vocation à enrichir les réflexions sur la crise que traverse la protection de l'enfance dans l'objectif d'ouvrir le débat. Les discussions ont été parmi les adhérents de l'ANDASS et il est précisé que certains points continuent de faire débat, notamment sur le périmètre couvert par les maltraitances, la spécificité des conflits parentaux ou sur l'évolution des modèles éducatifs. Le conseil d'administration a néanmoins souhaité validé la contribution avec cette précision.*

Le constat d'une politique publique de protection de l'enfance en crise, voire défaillante, est largement posé par les personnes concernées, les professionnels et même des élus en responsabilité.

Mais dans la réponse à cette crise, le débat public semble se concentrer sur des questions en réalité secondaires, celles du mécano institutionnel (qui doit exercer la compétence et comment se coordonner) ainsi qu'à celles des moyens dévolus à son institution centrale, l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) et à des institutions périphériques (secteur médico-social, psychiatrie et justice).

Sans occulter ces questions, il paraît nécessaire d'ouvrir le débat sur la conception même de cette politique publique : son périmètre, ses objectifs et ses modalités d'intervention. La protection de l'enfance souffre d'un défaut de conception qui peut se résumer en une phrase : l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) a vu son périmètre croître bien au-delà de la lutte contre les maltraitances et dispose d'outils qui sont inadaptés pour répondre à la diversité des objectifs qui lui sont assignés.

Institués à l'origine pour lutter contre les défaillances des parents et les maltraitances, les outils de l'ASE sont en effet utilisés pour résoudre des problèmes sociaux de natures très diverses : addiction, violences, prostitution, troubles du comportement, conflits conjugaux, difficultés d'accès au soin ou à un accompagnement au titre du handicap, conflits d'autorité, misère sociale, déscolarisation, flux migratoires etc...

Or les maltraitances au sens strict, c'est à dire les faits susceptibles de revêtir une qualification pénale, représentent tout au plus un cinquième du total. A contrario, les conflits conjugaux et l'absence de prise en charge médico-sociale sont aujourd'hui les deux principales causes de mesures de protection (respectivement environ 30% et 20%).

Le caractère quantitativement minoritaire de la prise en charge d'enfant victimes de maltraitance dans les missions de la protection de l'enfance est crucial, contredisant un discours répandu selon lequel « les violences faites aux enfants ne cessent d'augmenter ».

En outre, la focalisation sur les maltraitances, qui justifie aux yeux du plus grand nombre le recours à la contrainte, voire à la répression<sup>1</sup> occulte la dimension sociale du problème. L'enfance en danger est fortement associée à la pauvreté et la focalisation sur les maltraitances, souvent présentées comme le fait d'individus ou de groupes déviants, nous exonère de nous interroger sur notre responsabilité collective dans l'avènement des situations de danger.

Il faut se réjouir de la préoccupation renforcée pour toutes les formes de violence faites aux enfants, notamment sexuelles ainsi que d'une meilleure prise en compte des conséquences sur les enfants des violences éducatives ordinaires, de mauvaises conditions de vie ou des négligences. Il faut aussi être particulièrement vigilant sur ces conséquences dès lors qu'elles concernent les plus jeunes ou des enfants particulièrement vulnérables.

Cependant, un simple regard rétrospectif à partir des données épidémiologiques ou de la littérature montre que les violences sur les enfants sont probablement à un plus bas historique.

Les progrès des neurosciences, l'abaissement des seuils de tolérance et une aversion croissante au risque ont conduit à une extension du champ de la protection qui la confronte aujourd'hui à ses limites.

Il existe un revers de la médaille aux progrès dans le repérage, le suivi voire le contrôle des familles, dont témoigne la progression des informations préoccupantes et des mesures judiciaires. Ces progrès ont conduit à un système qui protège et qui sauve souvent mais qui peut aussi s'avérer lent, coûteux, bureaucratique, intrusif et qui associe peu les premiers concernés : enfants et familles. Le recours au placement est deux fois plus fort en France qu'en Allemagne, sans parvenir pour autant à répondre à toutes les demandes décidées par l'autorité judiciaire.

Le travail social et l'action éducative et thérapeutique de proximité ont régressé au profit d'une approche essentiellement procédurale qui consiste pour les intervenants auprès des enfants et des familles à « alerter et passer la main », à produire de l'évaluation sociale, à organiser un contrôle par des mesures éducatives et à concentrer toutes les énergies sur la recherche de « places », le plus souvent en institution, que fuient bien souvent les adolescents. Cette approche n'est ni efficace, ni sobre ni respectueuse du principe de liberté et de participation des personnes concernées.

De plus, la prévention des situations de danger, qui figure en bonne place dans chaque schéma départemental de l'enfance et de la famille, est essentiellement incantatoire. La prévention demeure toujours le parent pauvre de la protection de l'enfance, pour deux raisons :

- La première est qu'on ne sait pas bien faire de la prévention. Faute d'avoir suffisamment investi dans la recherche et dans l'appareil statistique, les facteurs de risque touchant les enfants, au-delà de la pauvreté et de la mono-parentalité, demeurent largement inconnus.
- Le deuxième est qu'on peine à intégrer et diffuser les enseignements de la recherche, lorsqu'on en a, dans les pratiques des professionnels,

---

<sup>1</sup> Rappelons que le recours à la contrainte judiciaire en matière d'assistance éducative est trois à quatre fois plus important en France qu'en Allemagne – voir annexe

- La troisième est que le volontarisme de la lutte contre les maltraitances entraîne une augmentation constante des « évaluations sociales » dont la réalisation incombe aux services précisément chargés de la prévention des situations de danger : les services sociaux départementaux et les services de protection maternelle et infantile, dont les missions de prévention se trouvent dès lors réduites à la portion congrue.

Rappelons pour finir que l'Aide Sociale à l'Enfance est la seule institution à proposer un accueil inconditionnel aux enfants en danger. Toutes les autres institutions, lorsque leur capacité d'accueil maximale est atteinte, lorsqu'elles estiment ne pas être en mesure de proposer une prise en charge adaptée ou encore lorsqu'un enfant est jugé trop perturbateur, excluent ou refusent d'admettre.

Cela est vrai de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, du secteur médico-social, de la pédopsychiatrie ou encore de l'éducation nationale. L'ASE est donc parfois le déversoir des échecs des autres institutions, qui souvent disposent pourtant d'outils beaucoup mieux adaptés et efficaces pour résoudre la difficulté concrète rencontrée par les enfants ou leur famille. Dans un système saturé et fragile, ces effets d'éviction expliquent pour partie le recours par l'aide sociale à l'enfance à des solutions hôtelières ou à l'intérim, dernières options d'un dispositif condamné à faire l'impossible.

Il est donc nécessaire, sur le moyen terme, de conduire une réflexion d'ensemble sur les objectifs, le périmètre et les outils de la politique de protection de l'enfance, tout en lançant un programme ambitieux d'évaluation de politique publique.

A court terme, la situation commande de prendre certaines mesures fortes :

1. Restaurer le lien entre les institutions et les familles en posant les approches issues du travail social (allers vers, participation, mobilisation des ressources de l'environnement) comme des préalables à l'évaluation sociale dans le cadre de l'information préoccupante, en dehors des situations susceptibles de revêtir une qualification pénale, ce qui inclut selon nous les négligences touchant de jeunes enfants (par exemple, les enfants délaissés, privés d'interaction humaine),
2. Limiter le recours aux mesures de milieu ouvert, contractuelles ou judiciaires, aux situations particulièrement dégradées ou complexes et en renforcer parallèlement l'intensité, la qualité et la réactivité,
3. Limiter le recours au primo-placement des adolescents en faisant de l'association et de l'adhésion des jeunes un critère central d'appréciation et en mobilisant prioritairement d'autres formes d'intervention sociale
4. Sortir les professionnels de leur isolement en développant les retours d'expérience interinstitutionnels à l'échelle des communautés professionnelles « du quotidien »,
3. Les conflits conjugaux (30% des situations « ASE ») doivent faire l'objet d'un traitement spécifique :

- Une évaluation sociale à l'intensité modulée en fonction de la gravité des premiers éléments connus sera conduite par le service social départemental. Elle aura vocation à absorber les enquêtes sociales ordonnées par le Juge aux affaires familiales (JAF), qui pourra dès lors saisir le Département.

- En attendant une souhaitable fusion avec le Juge des enfants, l'ASE pourra, dans les situations de danger pour les enfants, saisir le JAF (avec éventuellement un filtre du parquet), lui communiquer un rapport d'évaluation et être entendue à l'audience. Le JAF devra statuer prioritairement sur ces situations, dans les mêmes délais que le JE.

5. Imposer au secteur médico-social l'obligation de prendre en charge prioritairement les enfants à double vulnérabilité (20% des situations « ASE »), c'est-à-dire les enfants considérés comme en danger au sens de la protection de l'enfance et bénéficiant d'une orientation en établissement ou service spécialisé du fait de leur handicap. Leur interdire symétriquement d'exclure ces enfants sans l'autorisation des parents ou d'un juge.

A long terme enfin, un grand débat sur la parentalité doit s'ouvrir.

Les parents – comme, du reste, les familles d'accueil - sont aujourd'hui confrontés à une injonction qui peut être perçue comme paradoxale de « faire preuve d'autorité » tout en éliminant de leur comportement toute forme d'agressivité à l'égard des enfants. La sévérité avec laquelle des pratiques éducatives parfaitement admises naguère sont aujourd'hui réprimées (il n'est pas rare de voir des parents condamnés à de la prison avec sursis pour une simple gifle dès la première infraction) est parfois déconcertante et peut être contre-productive, des parents traumatisés se plaçant en retrait de toute interaction avec l'enfant. Il n'y a pas de raison de penser que « l'éducation positive » soit moins efficace vis-à-vis d'adultes et on peut imaginer d'autres moyens de sanctionner une première infraction, comme par exemple des stages de parentalité ou des travaux d'intérêt général au contact d'enfants et de professionnels de l'enfance.

Quant aux enfants, la volonté louable de protection se déploie sans réflexion d'ensemble sur ses conséquences en termes de limitation de liberté et d'autonomie. Les enfants et les adolescents, heureusement de moins en moins brutalisés physiquement, n'en sont pas moins soumis à une pression psychologique croissante au nom même de leur protection. La question des espaces de liberté, d'impertinence et de décompression ne doit pas être sans cesse occultée par l'exigence de protection car on ne peut pas non plus ignorer que, d'un certain point de vue, « vivre, c'est risquer ».

## Annexe technique

### Quelle notion de maltraitance utiliser pour décrire la réalité de la protection de l'enfance ?

La loi de février 2022 a fourni une définition légale de la maltraitance exprimée comme suit (Art. L 119-1 du CASF) :

« La maltraitance au sens du présent code vise toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu'un geste, une parole, une action ou un défaut d'action compromet ou porte atteinte à son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle. Les violences et les négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations. »

Cette définition générale s'avère extrêmement difficile à manier d'un point de vue opérationnel et même juridique, pour plusieurs raisons :

- La pseudo-définition des « actions » maltraitantes dont le caractère très général, banal et abstrait revient en réalité à une absence de définition
- La définition très large et abstraite des effets de la maltraitance, mais qui cependant existe (atteinte au développement, aux droits etc.)

Passons sur la description également imprécise et subjective de la relation entre l'entité maltraitante et la personne maltraitée (notions de « confiance » et « d'accompagnement »), dont la finalité paraît obscure, mis à part peut-être pour distinguer les maltraitances des troubles de voisinage.

En définitive, la définition légale de la maltraitance est une non-définition. L'action maltraitante n'y est pas définie en tant que telle, mais uniquement à travers ses conséquences. Ainsi un même comportement peut être maltraitant selon qu'il entraîne ou non des conséquences négatives, elles-mêmes définies en termes abstraits. Cela laisse entière l'épineuse question de la relation de cause à effet entre l'action et ses conséquences. Les problèmes de santé en particulier, et notamment de santé mentale, de même que les troubles du développement, sont souvent non spécifiques.

Par conséquent, si nous comprenons le sens politique de cette définition – rendre visible afin de mieux les combattre les maltraitances banalisées du quotidien – elle nous paraît impropre pour décrire une réalité très diverse et penser les politiques publiques, à la fois en terme de priorisation, d'analyse des causes mais aussi d'adaptation des réponses à la diversité des problématiques.

C'est pourquoi nous retenons une définition beaucoup plus précise de la maltraitance : les actions pouvant revêtir une qualification pénale dont sont victimes des mineurs. Cette définition comprend :

- Les violences physiques de toute nature quelle qu'en soit la gravité

- Les violences sexuelles de toute nature quelle qu'en soit la gravité
- Les violences psychologiques (art. 222-33-2-2 du code pénal)
- Les incitations à certaines conduites dangereuses ou illégales (art. 227-18 à 227-22)
- La diffusion d'image à caractère pornographique de mineurs (art. 227-23)
- L'absence d'affection ou de stimulation
- Les négligences graves :
  - o Privations de soin ou de nourriture (art. 227-15 du code pénal)
  - o Atteinte au droit à l'enseignement (art. 227-17-1)
  - o Privations des interactions humaines nécessaires au bon développement de l'enfant (art. 227-17 sur l'abandon)

### Estimation de la part des cas de maltraitance en protection de l'enfance

Aussi surprenant que cela puisse paraître, cette question a fait l'objet de très peu d'études. La définition légale des maltraitements depuis la loi de 2022, très imprécise, n'aide pas à décrire précisément la réalité.

Quelques initiatives isolées permettent néanmoins d'en donner une mesure. Par exemple, l'ODPE<sup>2</sup> du Doubs classe les informations préoccupantes relevant d'un "danger" (24%) et celles relatives à un "risque de danger". On peut estimer que la notion de "danger" représente les atteintes les plus graves et donc la notion de maltraitance. Cependant, l'absence de correspondance exacte entre "danger" et "maltraitance" limite la portée de cette statistique.

Plus précise à cet égard, une étude réalisée par deux chercheuses portant sur une cohorte de 809 enfants fait état d'une proportion de 22% de cas de maltraitance dans les premiers placements (27% pour les filles et 19% pour les garçons), la maltraitance étant définie comme comprenant les violences physiques, les violences sexuelles, les violences psychologiques et négligences lourdes<sup>3</sup>.

Un sondage réalisé en 2024 dans le Département de Seine-et-Marne portant sur 160 cas d'ouverture en assistance éducative – donc toutes mesures confondues, c'est à dire pas uniquement des placements – donne le chiffre de 18% de maltraitements au sens pénal comme cause de la demande d'assistance éducative. Ce sondage a été réalisé en prenant les 160 dernières ouvertures en assistance éducative précédant un jour de février 2024, et a fait l'objet d'une double lecture des rapports d'évaluation d'information préoccupante.

Les différentes techniques d'estimation donnent donc des ordres de grandeur proches, autour de 20%, qu'il s'agisse des mesures de placements, de l'ensemble des mesures d'assistance éducative ou des demandes faites au juge des enfants

### Estimation de la part des autres mesures

A notre connaissance, le sondage réalisé par le Département de Seine-et-Marne constitue la seule tentative sérieuse d'estimer la part des autres mesures dans les demandes d'assistance éducative. Selon ce sondage, les conflits conjugaux sans violence au sens pénal représentent la principale cause (26%), suivis des maltraitements au sens pénal (18%), l'absence de prise en charge médico-sociale adéquate (16%) et les adolescents en conflit d'autorité et/ou se mettant en danger (10%). Les conflits conjugaux avec violence représentent quant à eux 30% de cas.

---

<sup>2</sup> Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance

<sup>3</sup> *Inégalités de genre en protection de l'enfance*, Stéphanie Boujut (INED) et Isabelle Frechon (INED-CNRS), décembre 2019

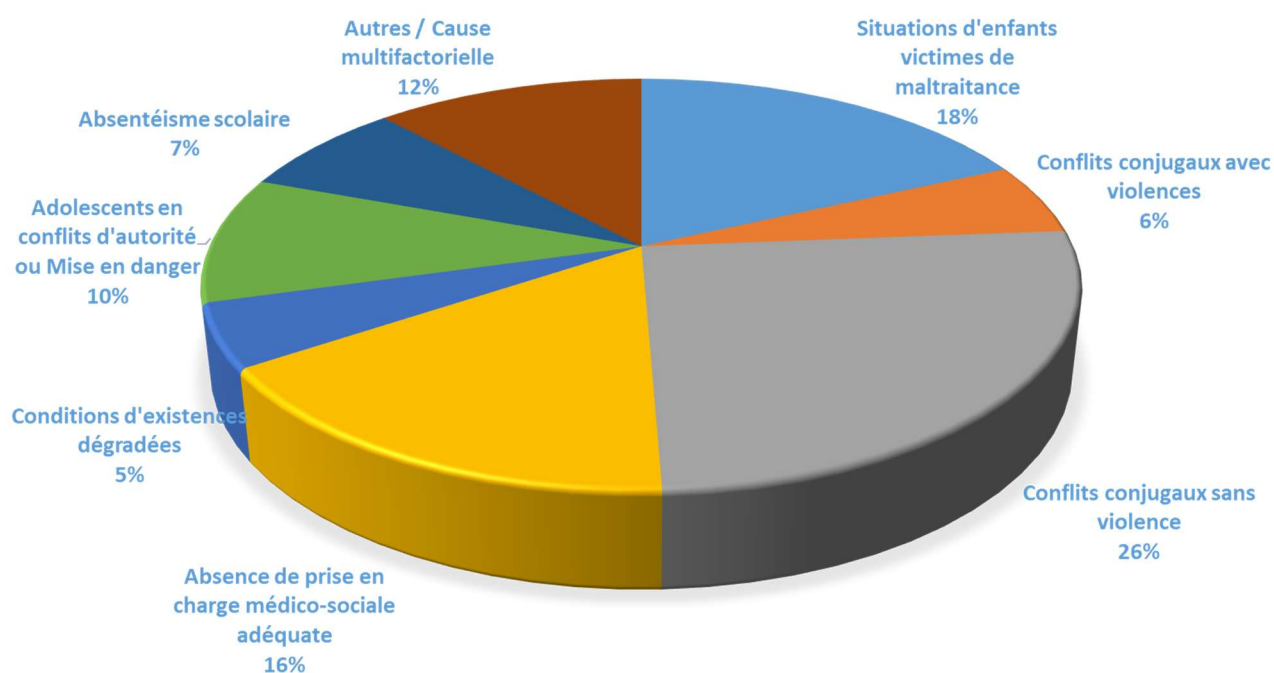
Hormis le pourcentage des cas de maltraitance qui est corroboré par d'autres estimations, la part des autres causes, notamment les conflits conjugaux et l'absence de prise en charge médico-sociale ne font pas l'objet de confirmation.

Nous considérons néanmoins l'ordre de grandeur des conflits conjugaux comme valable car il recoupe les constatations empiriques des professionnels selon lesquelles la part des conflits conjugaux dans les informations préoccupantes ne cesse d'augmenter au point d'en devenir la première cause.

La part du handicap comme cause de placement nous semble également cohérente avec la très forte surreprésentation enfants en situation de handicap dans les mesures d'assistante éducative.

Aucun cas de privation d'affection ou de stimulation touchant des jeunes enfants n'a été détecté dans cet échantillon, ce qui suggère une volumétrie relativement faible même si l'existence de ces cas est parfaitement avérée.

## **Résultat du sondage réalisé sur 160 cas d'ouverture en assistance éducative en 2024 dans le Département de Seine-et-Marne**



### **Comparaison France-Allemagne**

Les comparaisons France-Allemagne sont issues des travaux de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance de la Communauté Européenne d'Alsace qui ont fait l'objet d'une série de présentation en janvier-février 2024.