HAL
open science

Les métamorphoses de l'assistance éducative : en deçà du cadre juridique

Philip Milburn

To cite this version:

Philip Milburn. Les métamorphoses de l'assistance éducative : en deçà du cadre juridique. J. P. Mahiet et S. Stella. Protection de l'enfance : la diversification dans tous ses états !, Erès, p. 51-61., 2019, coll. Les dossiers d'Empan. hal-02356522

HAL Id: hal-02356522

https://hal.science/hal-02356522v1

Submitted on 8 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre publié in : J. P. Mahiet et S. Stella, *Protection de l'enfance : la diversification dans tous ses états !,* Toulouse, Erès, coll. Les dossiers d'Empan, p. 51-61.

Les métamorphoses de l'assistance éducative : en-deçà des cadres juridiques

Philip Milburn
Université Rennes 2 et laboratoire ESO-CNRS.

Le propos qui est le nôtre ici vise à réaliser une mise en perspective sociologique des évolutions de la protection de l'enfance et plus précisément, de l'assistance éducative en milieu ouvert. Il ne s'agit pas tant d'en faire précisément l'histoire, qui a été partiellement réalisée par ailleurs, que d'insister sur les forces sociales qui ont joué dans les transformations récentes, qui tiennent davantage des problématiques des publics visés par ce secteur, mais aussi des pratiques professionnelles qui leur apportent une réponse. En effet, on considérera que si les textes juridiques fondent bien un cadre d'action publique à partir duquel la protection de l'enfance se développe, ses évolutions participent de différentes logiques, souvent ignorées par les observateurs et les commentateurs.

Pour débuter cette approche rétrospective, on propose ici de partir d'un point initial, qui, s'il s'inscrit dans une période où les problématiques de l'enfance étaient déjà bien présentes sur l'agenda public, constitue néanmoins un point de rupture dans la réponse de l'État à cette question sociale. Ce point est marqué par la promulgation de l'ordonnance du 2 février 1945, qui marque la création d'une justice des mineurs moderne, en cela qu'elle s'appuie sur une notion inédite, celle de « l'éducabilité », et qu'elle contribue à faire émerger un secteur d'action sociale particulier, celui de l'enfance inadaptée[1]. Celui-ci va bientôt être doté d'une approche pluridisciplinaire et d'un corps de professionnels dédié. L'approche s'appuie sur un diagnostic à caractère psychoéducatif et une réponse sociale et pédagogique aux déviances constatées chez les mineurs. En effet, s'il apparaît aujourd'hui que les déviances liées à la vulnérabilité des enfants sont bien distinctes de celles qui s'apparentent à de la délinquance, une telle distinction était beaucoup moins présente à cette période de l'histoire. Les mineurs saisis au titre de l'ordonnance de 45, qui vise les auteurs de faits délictuels, sont le plus souvent accusés de vagabondage, de prostitution ou de petits larcins caractérisant des enfants ou des adolescents en situation de grande pauvreté ou de

[1] Michel Chauvière, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*. Paris : Les éditions ouvrières, 1980.

relatif abandon parental. Leurs infractions reflètent donc une carence éducative et parentale que l'État, dans une conception paternaliste de son rôle, vise à corriger.

Mais qu'en est-il de ces enfants négligés qui ne commettent pas d'infractions mais dont la situation est tout autant préoccupante ? C'est cette question qui amènera à adopter l'ordonnance de 1958 qui pose les principes de l'article 375 du Code civil, c'est-à-dire la figure du mineur en danger[2]. Ce texte marque l'avènement de l'assistance éducative, qui va se développer et se perfectionner au cours des décennies suivantes. À cet égard, l'AEMO constitue la pierre angulaire du dispositif de protection de l'enfance dans la mesure où le maintien à domicile est posé comme un principe majeur de la réponse publique en la matière. L'amélioration des conditions de vie des enfants visés par les mesures éducatives doit par conséquent donner la priorité à l'amélioration de ses conditions d'éducation dans le cadre familial, au moyen de ce que l'on n'appelait pas encore le « soutien à la parentalité »[3].

L'âge d'or : paternalisme, moralisme et psychologie

Pour bien saisir les évolutions qui se développent à compter de cette période, il convient de pénétrer la boîte noire des pratiques professionnelles et des situations auxquelles sont confrontées. Nous la dénommons ici « âge d'or » parce qu'elle fait souvent l'objet d'une certaine nostalgie des plus anciens parmi les travailleurs sociaux, dans la mesure où ils disposaient de plus de moyens pour répondre à des situations moins complexes. Il convient toutefois de rappeler que cette période des années 1960 et 1970, si elle correspond aux fameuses « trente glorieuses », selon l'expression de l'économiste Jean Fourastié, car elle a connu une croissance économique à deux chiffres, reste marquée par une forte pauvreté, des difficultés de logement majeures (les fameux taudis dénoncés à l'époque), un très faible niveau scolaire et toute une kyrielle de problèmes sociaux sans doute différents de ceux de l'époque actuelle.

S'appuyant sur la conception paternaliste de l'État social, les pratiques professionnelles mobilisées de ressources principales sont mues par un certain moralisme qui était à la base des jugements portés sur les situations éducatives difficiles ou problématiques de certaines familles, et d'autre part par des outils psychologiques comme leviers de réadaptation pour les mineurs pris en charge. Ces conceptions ne sont pas le seul fait des travailleurs sociaux, mais elles sont partagées par les multiples acteurs intervenant en matière de protection de l'enfance, que ce soit

---

[2] « 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, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par la justice [...]. »

[3] Concernant l'histoire de l'émergence de la protection de l'enfance, cf. Michel Chauvière, Pierre Lenoël, Eric Pierre [dir.], *Protéger l'enfant. Raison juridique et pratiques socio-judiciaires (XIXème-XXème siècles)*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 1996.

la police ou la gendarmerie qui réalisent des premiers constats, ou les procureurs et les juges pour enfants qui établissent leur décision sur ces catégories d'action sociale plus que sur une construction juridique.

Quelques extraits de rapports d'observation et d'évaluation de cette époque apparaissent édifiants quant à cette double dimension de la conception de l'action éducative prévalant durant cette période. Ils sont extraits de l'ouvrage de Philippe Meyer qui fait suite à un travail de recherche réalisée sur le sujet à l'époque[4].

Premier cas de figure, la famille Delattre, à qui il est reproché de n'avoir *« aucune télévision, aucun moyen de distraction. Toutefois, nous avons pu remarquer, à différentes visites, que Madame et deux de ses sœurs dansaient dans la cour d'habitation avec des jeunes gens au son d'un transistor. […] La famille n'a pas bonne renommée à l'extérieur. Elle a la réputation d'héberger des jeunes gens louches, parfois recherchés par les services de police. Il a été constaté le passage fréquent de certaines jeunes filles et jeunes hommes qui viennent chercher asile. Pourtant, le lieu n'a rien pour inciter les personnes censées venir résider dans ce foyer. »* Trois mois plus tard une nouvelle évaluation constate que *« Monsieur se livre à la conduite et à la boisson. Il reconnaît avoir eu des maîtresses. Il invoque pour excuse le dégoût de son foyer, conséquence de la conduite de sa femme. Madame se plaint des infidélités de son époux sans vouloir admettre qu'un peu mieux reçu dans une maison plus propre, l'intéressé serait peut-être plus fidèle. Désordre et saleté du foyer, mauvaises tenues des enfants sont aux yeux de la jeune femme sont "sans importance" puisque les enfants sont en bonne santé. En réalité, Madame est paresseuse et sale. […] [Le couple effectue] des dépenses inconsidérées tel un superbe poste de TV qui trône au milieu du taudis. »* Une mesure d'AEMO est prononcée pour deux ans avec tutelle des allocations familiales.

Ce que nous dénommons moralisme apparaît ici clairement à travers des jugements de valeur quant à un mode de vie qui est considéré non conforme aux conditions morales de l'éducation des enfants. Il est pourtant noté que les enfants sont bien nourris et en bonne santé : le constat porte davantage sur les parents et leurs comportements que sur la situation sociale et psychologique des enfants. Les contradictions liées au poste de télévision marquent bien le caractère fort relatif des normes ainsi invoquées.

Un bel exemple du référentiel psychologique, et même psychanalytique – car la psychanalyse s'est très vite imposée comme schéma interprétatif majeur dans l'éducation spécialisée au cours de ces décennies – apparaît dans le rapport suivant.

« Jacques, seize ans, sélectionne tellement les offres d'emploi qu'aucune ne lui convient. Il ne reste jamais plus de quelques jours dans une entreprise. Il est capable de se critiquer mais ne culpabilise pas vraiment. Il craint son père mais ne l'aime pas : l'identification est totalement négative. Il a une nette tendance obsessionnelle et des conduites d'échec évidentes. Le conflit

[4] Meyer, Philippe, *L'enfant et la raison d'Etat*. Paris : Points-Seuil, 1977.

œdipien n'a pas été résolu. Son incapacité à entrer dans une usine, de travailler évoque un phénomène d'obsession-impulsion résultant de traumatismes affectifs. Personnalité fragile et névrotique, l'important est de l'amener progressivement à prendre nettement conscience de ces conflits et de leur origine. ».

Le lien opéré ici entre la prédisposition au travail et des processus œdipiens apparaîtrait sans doute incongru aux éducateurs spécialisés des années 2010, nonobstant la question du plein emploi qui prévalait à l'époque. C'est pourtant la grille de lecture qui s'impose à l'époque pour opérer des classifications et déterminer les mesures appropriées pour chaque mineur.

C'est ce type d'approche qui est vivement critiquée par les observateurs de l'assistance éducative durant cette période. En effet, une série de travaux sociologiques placés sous le signe de la perspective théorique inaugurée par Michel Foucault voit dans cette politique publique une « police des familles », où l'Etat, par l'intermédiaire des travailleurs sociaux, tend à imposer à la classe populaire les normes de la bourgeoisie (en termes de mode de vie, d'hygiène, d'éducation morale, etc.), au nom de la protection de l'enfance. Les seuls titres des ouvrages publiés sont suffisamment évocateurs quant à la thèse qu'ils défendent[5].

La mutation des années 1990 : de l'adhésion à la participation

Or cette critique se diffuse au sein du travail social, par la voie de sa publication et de sa diffusion via la formation professionnelle notamment. Elle implique dès lors que le les travailleurs sociaux, et plus particulièrement l'éducation spécialisée en l'occurrence, opère un *aggiornamento* et adopte par conséquent une approche nouvelle, moins empreinte de morale et de références psychanalytiques. Cette évolution des pratiques professionnelles constitue alors la principale mutation que connaît l'assistance éducative dans la période récente, davantage qu'un virage des principes juridiques ou politiques. Mais, comme cela a été noté en introduction, la question des publics visés et de leur problématique entre également en ligne de compte dans cette mutation. Si le cadre juridique joue un rôle, il tient principalement à la promulgation de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) par l'ONU en 1989. Elle contribue à centrer l'assistance éducative sur la notion de droit de l'enfant et à fournir de la sorte un outillage nouveau à l'éducation spécialisée, une approche nouvelle déjà amorcée au cours des années 1980, que l'auteur de ces lignes a résumé

[5] Cf. Jacques Donzelot, *La police des familles*, Paris, éd. Minuit, 1977 ; Isaac Joseph, Philippe Fritsch, *Disciplines à domicile : l'édification de la famille*, Lyon, Ed. Recherches, 1977 ; Ph. Meyer, *op. cit.*

dans un ouvrage consacré à la justice des mineurs, par la notion de « pédagogie de la responsabilisation »[6].

La CIDE a contribué à multiplier une série de dispositifs en France, lesquels sont à l'origine d'un déplacement des problématiques auxquelles l'assistance éducative va être de plus en plus confrontée au cours des décennies suivantes. Le numéro vert 119, la création du défenseur des enfants et de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), puis des observatoires départementaux ont contribué à faire émerger des problématiques liées à la maltraitance des enfants, qui se sont répercutées vers les juges pour enfants et des lors, vers les services d'assistance éducative. Ce processus est amplifié par la médiatisation d'une série d'affaires d'abus sexuels sur les mineurs qui ont ponctué les années 1990, telle que l'affaire Dutroux, l'affaire Émile Louis, l'affaire Fourniret et plus tard l'affaire d'Outreau. Celle-ci constitue sans doute un point d'acmé, dans la mesure où la crainte d'agression sexuelle des mineurs était devenue obsessionnelle au point que l'on accuse des personnes assez éloignées des enfants victimes. Une fois placées, les petites victimes d'Outreau se mettent à dénoncer des personnes quelconques, ce qui donnera lieu à des signalements et des mises en accusation par la chaîne des travailleurs sociaux, de la police, des experts et des magistrats. Pour l'ensemble de ces professionnels, la priorité à la protection de l'enfance menacée a ainsi aveuglément prévalu sur la présomption d'innocence, préservant de la sorte la responsabilité professionnelle de chacun. Ce processus est symptomatique de la focalisation sur la maltraitance, en particulier sexuelle, des mineurs qui devient la pierre angulaire de la protection de l'enfance pour tous ses acteurs.

Toutefois, cette focalisation ne saurait être imputée aux seuls professionnels. Elle combine une sensibilité accrue de la part du public à la problématique de la maltraitance infantile et une politique de renforcement de l'incitation au signalement visant différentes institutions et professions au contact des familles et des enfants (éducation nationale, services sociaux divers, pédiatrie, etc.). Des cellules de signalements sont ainsi créées dans nombre de services d'Aide sociale à l'enfance (ASE) pour filtrer et orienter l'ensemble de ces signalements[7]. Il s'opère dès lors une mutation dans la conception de la notion d'« enfant en danger » telle que prévu par l'article 375 du Code civil. Elle renvoie davantage à un danger physique ou psychique grave, que les juges pour enfants sont amenés à traiter, cependant que la notion de « risque de

---

[6] Philip Milburn, *Quelle justice pour les mineurs ? Entre enfance menacée et adolescence menaçante*. Toulouse : Erès, 2009.

[7] Sur le processus des signalements, voir Delphine Serre, *Les coulisses de l' État social: enquête sur les signalements d'enfant en danger*. Paris : Raisons d'agir, 2009.

danger » s'affirme, visant des situations où il existe une simple déficience éducative parentale, qui est de la prise en charge plutôt par les services départementaux (ASE)[8].

L'ensemble de ces éléments amène progressivement le secteur de la protection de l'enfance à opérer un ciblage de plus en plus précis des problématiques des mineurs et des réponses qu'il convient d'y apporter, non seulement en termes de mesures judiciaires ou administratives, mais surtout en termes de projets pédagogiques. La création des Schémas départementaux de protection de l'enfance a contribué à cette rationalisation, où chaque service qui en dépend est invité à préciser son projet pédagogique et, partant, le public qui lui est destiné. Ainsi, progressivement, pour ce qui concerne les mesures de milieu ouvert, la PJJ tend à se concentrer sur les situations d'adolescents confrontés à des problématiques pénales, les services d'AEMO judiciaire sur des situations repérées comme relevant du « danger » et l'Aide sociale à l'enfance des situations de difficultés sociales parentales avec des mesures d'AED. Cependant, les mineurs concernés sont parfois les mêmes et font l'objet, durant leur parcours de prise en charge, de mesures relevant de ces différents types de segments. En effet, la première caractéristique de l'action éducative telle qu'elle se stabilise au cours des années 2000 est sans doute sa segmentation, qui résulte des différentes transformations observables au cours des années précédentes. La multiplication des problématiques a donc amené à les différencier en termes de mesures, mais également en termes de réponses pédagogiques qui vont varier selon les services et leurs projets.

Si une logique générale vient traverser durant la période actuelle l'ensemble du secteur quelque peu émietté de la protection de l'enfance, il faudrait sans doute y voir une prise en compte accrue de la subjectivité des personnes concernées par les mesures et de leur participation à sa réalisation et son succès. Cette approche vient en contrepoint de celle qui est décrite plus haut, où prévalait un certain moralisme et une clinique psychologisante. En effet, ces anciens instruments de catégorisation et d'évaluation, mais aussi d'éducation, se placent dans une perspective *d'objectivation* des publics et de leurs problématiques, où ils sont invités à se conformer à un certain nombre de normes sociales et comportementales. Ces publics étaient certes considérés comme les victimes des inégalités sociales, mais leur salut (et surtout celui des enfants) passait par l'adéquation à une certaine conception de l'ordre social. En ce sens, les personnes faisaient ainsi *l'objet* d'une « prise en charge ».

Dans l'approche contemporaine qui se développe à compter des années 1990, leur subjectivité est mise en avant, comme en témoigne une mutation dans le vocabulaire commun des acteurs de la protection de l'enfance, mais plus largement de l'ensemble

[8] Cette notion a été remplacée par celle de « situation de danger » par la loi 2007-293 du 5 mars 2007, ce qui ne fait que renforcer le processus de dualisation sur le terrain.

du secteur social, suivant un processus d'évolution bien analysé par Isabelle Astier[9]. Ainsi la notion d'« accompagnement » tend à remplacer celle de prise en charge, celle d'« autonomisation » et de « responsabilisation » venant orienter le contenu de l'intervention. Il s'agit par conséquent d'impliquer les personnes faisant l'objet d'une mesure dans le déroulement de celle-ci, au moyen d'instruments tels que le « contrat » ou le « projet », dont les objectifs et les moyens sont supposément fixés en accord avec elles, que ce soient les familles ou les mineurs eux-mêmes, dont la parole et les choix doivent être pris au sérieux. Il ne nous appartient pas de décider si ce basculement de perspective constitue un progrès ou non. On peut le voir comme une position humaniste, qui renonce à l'imposition de normes, mais également comme un report de la responsabilité collective vers la responsabilité individuelle, où l'État joue davantage un rôle de facilitateur et de garant des droits plutôt que de planche de salut (paternalisme).

La notion de soutien à la parentalité est ainsi apparue durant cette période, donnant lieu à de multiples dispositifs spécifiques, parallèles ou complémentaires à l'assistance éducative, ainsi qu'à la diffusion de méthodologie pour y répondre[10]. La loi 2002-2 est également venue confirmer la tendance dans son versant juridique en insistant sur les « droits des usagers du secteur social et médico-social », les autorisant par exemple avoir accès aux éléments constitutifs de leur dossier et garantissant « l'exercice des droits et libertés individuels […] à toute personne prise en charge par des établissements et services sociaux et médico-sociaux »[11]. L'ensemble des nouvelles dispositions introduites dans le code de l'action sociale et des familles depuis cette date viennent prolonger ce processus. Enfin, la loi du 5 mars 2007 contribue à cristalliser l'intervention publique autour de l'intérêt de l'enfant et ses droits qui « doivent guider toutes décisions le concernant »[12].

Certes, la sollicitation de « l'adhésion des familles » était une exigence légale depuis le début de l'assistance éducative. Mais, dans les pratiques, elle se cantonnait sans doute jusqu'à une période récente dans une simple acceptation des termes de la mesure. Les pratiques contemporaines et les textes juridiques viennent lui donner un contenu non seulement de validation de la décision, mais également de levier pour la mise en œuvre effective de la mesure. Ce qui est peut-être un progrès à la fois pratique et éthique recèle toutefois des inconvénients relevés par de nombreux acteurs de terrain, dès lors que cette participation, cette implication et cette adhésion ne sont pas au rendez-vous de la

---

[9] Isabelle Astier, *Les nouvelles règles du social*. Paris : Presses universitaires de France, 2007.
[10] Cf. Claude Martin (dir.), *« Etre un bon parent » : une injonction contemporaine*. Rennes : Presses de l'EHESP, 2014.
[11] Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale réformant le Code de l'action sociale et des familles.
[12] Art. 112-4 du Code de l'action sociale et de la famille créé par la loi 2007-293 du 5 mars 2007.

part de la famille ou du mineur. La situation est d'autant plus probable que cette dernière loi du 5 mars 2007 a rationnalisé le signalement des « situations de danger » (Art. 3) qui tend à renvoyer vers l'AEMO judiciaire les dossiers où les familles sont réticentes voire opposées à la mesure (ou quand elle est en échec), rendant de la sorte la prise en compte de son implication fort difficile[13]. Ainsi, outre les situations très difficiles de maltraitance, l'AEMO se retrouve sollicitée par les dossiers difficiles des familles peu « compliantes » qui lui est retournée par les services de l'ASE qui n'a plus de levier de ce fait.

Les acteurs institutionnels et professionnels se trouvent souvent désarmés face à cette situation, oscillant entre une exigence renforcée de contraintes semblable à celle qu'on peut l'observer en matière pénale[14], ou un renoncement à la mise en œuvre de toute mesure de protection. En effet, les instruments permettant de jouer sur les obligations ou la contrainte ne sont guère prévus, ni par les méthodes éducatives, ni par les textes juridiques. Dès lors, les acteurs de la protection (juges et travailleurs sociaux) sont laissés face à leurs initiatives ou leur inspiration, pour un type d'intervention qui ne va pas dans le sens de leur vocation ou de leur éthique professionnelle. Les enjeux de l'AEMO sont sans doute emblématiques d'une problématique qui traverse de manière latente l'ensemble du secteur de la protection de l'enfance, voire de l'intervention sociale : la tension entre un appui sur les droits et les capacités de l'enfant et de sa famille (capacitation ou « *empowerment* ») et des obligations voire des contraintes induites par l'action judiciaire dans l'intérêt de l'enfant en danger et pour sa protection et son éducation.

---

[13] Concernant les parcours des mineurs entre mesures administratives et judiciaires cf. Emilie Potin, *Enfant placés, déplacés, replacés : parcours en protection de l'enfance*. Toulouse : Erès, 2012.
[14] Catherine Lenzi et Philip Milburn, Les centres éducatifs fermés : de la clôture institutionnelle à l'espace éducatif, *Espaces et sociétés*, n°162, 2015/3.