



HAL
open science

Placement d'enfants en Grande-Bretagne : protection ou paternalisme ?

Alexandrine Guyard-Nedelec, Alicia-Dorothy Mornington

► To cite this version:

Alexandrine Guyard-Nedelec, Alicia-Dorothy Mornington. Placement d'enfants en Grande-Bretagne : protection ou paternalisme?. Minorités et minoritaires, L'Harmattan, pp.41-58, 2018, Coll. Racisme et eugénisme, 978-2-343-15940-9. hal-03790907

HAL Id: hal-03790907

<https://hal.science/hal-03790907>

Submitted on 28 Sep 2022

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Placement d'enfants en Grande-Bretagne : protection ou paternalisme ?

**Alexandrine Guyard-Nedelec
et Alicia-Dorothy Mornington**

En juin 2018 paraissait le rapport *Care Crisis Review*, lancé en novembre 2017 pour prendre la mesure de la crise à laquelle fait face le système d'aide à l'enfance britannique, tant du point de vue juridique qu'en matière d'aide sociale. James Munby, qui présida la section dédiée aux affaires familiales de la *High Court* de 2013 à 2018, avait ainsi déclaré en 2016 : « Nous sommes confrontés à une crise et, en toute honnêteté, nous n'avons pas de stratégie clairement établie pour y faire face. Que faut-il faire ? »¹. En effet, la question du placement d'enfants en Grande-Bretagne nous semble cristalliser un faisceau de pratiques et d'observations qui en disent long sur la société britannique actuelle, secouée par les conséquences des mesures d'austérité post-crise financière et la perspective du Brexit.

Notre intérêt pour ce sujet de recherche est né de l'écoute d'un programme bien connu de *France Culture*, *Les Pieds sur terre*. Cette émission relatait la situation de deux familles dans lesquelles les enfants avaient été placés, puis mis à l'adoption, sans le consentement des parents. Le pendant télévisuel de ce reportage radio, le film documentaire *Les Enfants volés d'Angleterre*, diffusé sur *France 5* en novembre 2016, était mentionné en fin d'émission².

Intriguées par cette découverte, et ce d'autant plus que l'adoption simple n'existe pas en *common law* et que ces adoptions plénières³ ont un caractère irréversible qui nie du

¹ "Care Crisis Review: options for change" (2018). Londres, Family Rights Group, p. 4. Les traductions proposées dans cette contribution sont celles des auteures.

² Stéphanie Thomas, « Enfants volés », *Les Pieds sur terre*, *France culture*, émission diffusée le 15 novembre 2016 ; Pierre Chassagnieux et Stéphanie Thomas, *Les Enfants volés d'Angleterre*, Dream Way Production pour France Télévision, 2016.

³ Les deux formes d'adoption diffèrent sur un certain nombre de sujets : liens avec la famille d'origine, autorité parentale, nom de la personne adoptée, héritage, etc. En France par exemple, un enfant adopté en adoption simple conserve ses liens avec sa famille d'origine. En adoption plénière, l'enfant adopté acquiert une nouvelle filiation, qui remplace celle d'origine. Pour plus

même coup la filiation des enfants, nous avons pensé que nos spécialités respectives (les dimensions juridique et sociologique d'une part, politique et philosophique d'autre part) pourraient nous permettre d'apporter un éclairage civilisationnel intéressant à cette question.

Le paradigme de cette recherche a progressivement évolué, les sources primaires et secondaires semblant indiquer que l'aspect le plus problématique, ou tout du moins sujet à débat, n'était pas tant la mise à l'adoption sans consentement, bien que cette dernière soit irréversible et à ce titre loin d'être anodine, que le processus de placement d'enfants. En particulier, certaines pratiques des services sociaux paraissent poser question, dans un contexte de coupes budgétaires et de pressions managériales fortes qui laisse suspecter des formes de discrimination sociale.

Dans un premier temps, cet article partira de la situation telle que l'exposent les statistiques et rapports sur les enfants placés (*children in care / looked after*), pour replacer ensuite cette situation dans un contexte qui fait la part belle à la notion de gestion du risque.

Ce contexte sera ensuite élargi au-delà des services sociaux pour prendre en compte l'impact de l'austérité, sur les Britanniques – eux qui font face à une explosion du nombre de travailleurs pauvres, à un taux de chômage élevé, en particulier dans les « marges » du pays et qui sont de plus en plus nombreux à recourir aux banques alimentaires, etc⁴. Il y aura aussi un impact sur les services publics, qui dépendent d'un État qui a moins de moyens et procède à des coupes budgétaires dans tous les domaines ou presque. Deux domaines nous semblent revêtir une importance particulière en matière de protection de l'enfance : tout d'abord les collectivités territoriales, maillage local au service des citoyen-ne.s dont les réductions budgétaires entraînent la dégradation de nombreux services, notamment pour ce qui concerne le logement social et les aides à l'enfance et aux personnes en difficulté ; ensuite la justice, dont le bon fonctionnement a été véritablement ébranlé par les dispositions du *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders (LASPO) Act 2012*, ayant entraîné la réduction draconienne des aides

de détails sur les différences entre ces deux formes d'adoption, voir par exemple le site du service public français :

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F15246>. L'ensemble des liens et URL qui figurent dans cet article a été consulté entre mai et août 2018.

⁴ Selon le *Trussell Trust*, plus d'un million de rations alimentaires d'urgence pour trois jours ont été distribuées entre 2016 et 2017. Parmi les bénéficiaires, on comptait pas moins de 400 000 enfants. Voir

<https://www.trusselltrust.org/news-and-blog/latest-stats/end-year-stats/>.

juridiques versées aux personnes impliquées dans des actions judiciaires.

Enfin, nous concluons sur ce que nous percevons comme une forme de criminalisation de la pauvreté, qui nous paraît impacter davantage les familles d'origine ethnique minoritaire, dans une logique intersectionnelle. Sans moyens et dans cet état d'esprit, les services sociaux paraissent ainsi glisser vers une logique répressive de contrôle du risque aux dépens des mesures éducatives et/ou émancipatrices qui pourraient être mises en place. En effet, même si la protection des enfants et leur « intérêt supérieur » ne sont pas occultés, ces derniers nous semblent parfois être instrumentalisés à des fins paternalistes de contrôle social.

Protection de l'enfance et prévention du risque

Ce que disent les chiffres

Pour comprendre ce dont il s'agit lorsque l'on évoque les placements d'enfants, nous présenterons tout d'abord dans les grandes lignes la procédure ainsi que les chiffres qui permettent d'appréhender le nombre d'enfants concernés par la protection de l'enfance en Grande-Bretagne.

En cas de suspicion de maltraitance ou de négligence, si un signalement est fait aux services sociaux (principalement par l'école, un médecin, l'hôpital ou la police), ces derniers saisiront le·la juge des enfants pour demander la délivrance d'une ordonnance de prise en charge, ou de surveillance (*application for a care order or supervision order*), et mèneront parallèlement une enquête. La durée de la procédure n'est pas censée excéder le cadre légal de 26 semaines, bien qu'une dérogation puisse être obtenue dans les cas les plus complexes. Ce cadre temporel de six mois est entré en vigueur suite à l'adoption du *Children and Families Act 2014* et a pour but de limiter la durée des placements temporaires pour réduire au maximum l'incertitude et les traumatismes qui en découlent pour les enfants, ceci dans un cadre théorique qui repose essentiellement sur la théorie de l'attachement.

Cette théorie, élaborée par John Bowlby en 1969, repose sur le fait qu'un lien d'attachement sécurisé est nécessaire au bon développement des enfants, et que la période de zéro à un an est cruciale dans la formation de ce lien qui reste essentiel tout au long de l'enfance⁵. Ce lien affectif doit être stable et durable sans

⁵ John Bowlby, (1999) [1969]. *Attachment. Attachment and Loss*, vol. 1 (2^{ème} éd.). New York, Basic Books.

quoi les conséquences en termes de construction de la personne peuvent être particulièrement néfastes, conduisant à des dommages neurologiques irréversibles et créant des adultes asociaux, voire violents.

En principe, et ce malgré les importantes réductions en matière d'aide juridique introduites par le *LASPO Act 2012*, les parents des enfants impliqués dans une procédure de prise en charge ont la possibilité de recourir à un·e avocat·e en bénéficiant d'une aide juridique accessible sans plafond de ressources ni considération du bien-fondé de leur démarche. Néanmoins, James Munby, lorsqu'il présidait la *Family Court*, avait reconnu dans l'un de ses jugements que les critères d'éligibilité à l'aide juridique pouvaient dans certains cas fonctionner comme une barrière⁶. En effet, dans l'affaire en question, *Re D (A Child)*, on constate que dans le cas où un enfant est soumis à une ordonnance de prise en charge mais est retourné chez ses parents après un placement temporaire, ses parents ne sont pas éligibles à l'aide juridique pour contester les mesures de protection, ce que le juge Munby condamne en soulignant qu'il s'agit d'une entrave à l'accès à la justice.

Une fois l'enquête terminée, plusieurs scénarios se présentent. Si les suspicions se révèlent infondées, l'enfant retourne chez ses parents ; dans certains cas, comme dans l'affaire évoquée ci-avant, le retour de l'enfant au foyer parental pourra s'accompagner de mesures de protection (visites régulières d'un·e travailleur·euse social·e, etc.). Si au contraire le·la juge des enfants est convaincu·e par l'enquête des services sociaux que des maltraitances ou des négligences ont eu lieu ou qu'elles risquent d'advenir, l'enfant sera placé en famille d'accueil ou en foyer, et dans certains cas mis à l'adoption (*placement order*), avec ou sans l'accord de ses parents.

Entre 2011 et 2017, en Angleterre, on observe un accroissement du nombre d'enfants placés : 72 670⁷ en 2017 contre 65 520 en 2011, ce qui représentait déjà une hausse de 9 % par rapport à 2007 (juste sous la barre des 60 000). La grande majorité des enfants placés le sont en famille d'accueil (50 560 en 2013, 53 420 en 2017⁸). Cette augmentation se perçoit également dans le nombre d'enfants adoptés après avoir été

⁶ *Re D (A Child) (No 2)* [2015] EWFC 2. Affaire jugée par J. Munby en octobre 2014. Premier jugement : *Re D (A Child)* [2014] EWFC 39.

⁷ Au 1^{er} mars 2017, 62 enfants pour 10 000 habitants étaient placés, chiffre en légère augmentation par rapport aux quatre années précédentes (60 enfants pour 10 000 habitants). *Care Crisis Review, op. cit.*, p. 4.

⁸ *Ibid.*, p. 8.

placés en famille d'accueil ou en institution : de 3 100 en 2013 à 4 350 en 2017, avec un pic à 5 330 en 2015⁹. Ce sont ces derniers chiffres qui diffèrent le plus de ceux des autres pays européens et qui ont alerté le Parlement européen, lequel a publié un rapport sur la question de l'adoption sans consentement, dont la première version date de 2015 et la version révisée de 2016¹⁰.

Si l'on s'intéresse à l'ethnicité de ces enfants, on s'aperçoit que les enfants non blancs sont légèrement surreprésentés, mais non de façon disproportionnée par rapport à la population britannique dans son ensemble, à l'exception des enfants noirs et métissés : en 2017, 75 % des enfants placés étaient blancs (contre 80 % de la population selon le recensement de 2011), 9 % étaient métissés (*mixed ethnicity*, contre 2 % dans la population¹¹), 7 % étaient noirs (*black or black British* ; contre 3,4 % dans la population), 5 % étaient originaires du sous-continent Indien (*Asian or Asian British* ; contre 6,8 % dans la population) et 3 % appartenaient à d'autres groupes ethniques¹².

Le taux de pauvreté étant deux fois plus élevé chez les populations non blanches (BAME) que chez les populations blanches¹³, sans sauter à des conclusions trop rapides, on peut s'interroger sur ces statistiques en se posant la question de l'existence (ou non) d'une forme d'eugénisme social et/ou racial

⁹ Department for Education, SFR 50/2017 "Children looked after in England (including adoption), year ending 31 March 2017", p. 1, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664995/SFR50_2017-Children_looked_after_in_England.pdf. All referenced websites and links in this article were consulted between June 2017 and May 2018.

¹⁰ Direction générale des politiques internes, Parlement européen, « L'Adoption sans consentement », Étude pour la Commission PETI, 2015. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519236/IPOL_STU\(2015\)519236_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519236/IPOL_STU(2015)519236_FR.pdf). En 2015, sur les 5 330 adoptions suite à un placement, les parents se sont opposés à la demande de mise à l'adoption formulée par les services sociaux dans 2 490 cas, et le-la juge est passé-e outre leur non consentement ; dans les 2 840 autres cas, les parents ne se sont pas opposés à la demande de mise à l'adoption.

¹¹ Office for National Statistics, "2011 Census analysis: What does the 2011 Census tell us about Inter-ethnic Relationships?", 2014, p. 2. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/birthsdeathsandmarriages/marriagecohabitationandcivilpartnerships/articles/whatdoesthe2011censustellusaboutinterethnicrelationships/2014-07-03>

¹² Voir les statistiques compilées par l'*Institute of Race Relations*, "Ethnicity and Religion Statistics", disponibles sur <http://www.irr.org.uk/research/statistics/ethnicity-and-religion>, ainsi que le rapport "Children looked after in England (including adoption), year ending 31 March 2017" (SFR 50/2017) publié par le ministère de l'Éducation.

¹³ Debbie Weekes-Bernard, "Poverty and ethnicity in the labour market", Joseph Rowntree Foundation, 2017, p. 1. Disponible sur www.jrf.org.uk.

concernant les populations noires, ou en tout cas de l'existence d'une certaine forme de discrimination.

Les familles originaires du sous-continent indien semblent représenter un cas particulier : le modèle patriarcal s'y déploie souvent très fortement et les injonctions sociales de la communauté font que les femmes restent le plus souvent au foyer et y effectuent des tâches non rémunérées, ce qui est notamment le cas des femmes originaires du Pakistan et du Bangladesh (47 et 49 % respectivement)¹⁴. Deux hypothèses pourraient ainsi expliquer le peu de placements des enfants originaires de ces communautés : soit les mères s'occupent plus de leurs enfants et il y a donc moins de cas de négligence dans ces familles, soit il pourrait s'agir d'une forme de loyauté communautaire¹⁵ ou de soumission au mari qui entraînerait une non-dénonciation des cas de violence domestique et donc une moindre fréquence des retraits d'enfants. Ce ne sont là que des hypothèses, qui soulignent malgré tout l'importance des logiques intersectionnelles dans la question des placements d'enfants, la classe, la race et la dimension genrée (violences contre les femmes, stéréotypes de genre, etc.) s'imbriquant dans les décisions judiciaires.

Dans cette présentation des données chiffrées, il convient de s'interroger sur la non-séparation entre la maltraitance et la négligence (*abuse/neglect*) dans la façon dont les statistiques sont compilées. En effet, lorsque sont répertoriés les facteurs déclenchant le placement de l'enfant, la maltraitance ou les sévices (*abuse*) et la négligence (*neglect*) ne forment qu'une seule catégorie, qui totalise à elle seule 62 % des placements. Les autres facteurs les plus fréquents étant les problèmes dysfonctionnels familiaux (*family dysfunction*, 15 %), les familles en situation de stress aigu (*family in acute stress*, 8 %), l'abandon (*absent parenting*, 7 %), etc. La confusion des deux facteurs que sont la maltraitance et la négligence nous semble dommageable et paraît s'inscrire dans la lignée des éventuelles dérives liées à la culture de la prévention du risque. Ce cadre de pensée découle notamment, dans le cas de la protection de l'enfance, des notions de « préjudice potentiel » (*presumptive harm*) ou de « préjudice futur », (*future harm*).

¹⁴ *Ibid.*, p. 8.

¹⁵ Voir notamment Ludivine Royer, « Droits de l'homme vs droits des femmes : jeux de maux dans le territoire du Nord (Australie) », in Florence Binard, Alexandrine Guyard-Nedelec et Guyonne Leduc (dir.), *Nommer les femmes, le sexe, le genre*, Paris, L'Harmattan (Coll. Des idées et des femmes), 2015, pp. 39-58.

Le *Children Act 1989* et l'intérêt supérieur de l'enfant

Ces notions sont présentes dans le *Children Act 1989*, concomitant avec la Convention internationale des droits de l'enfant, adoptée par les Nations Unies en 1989 également et ratifiée par le Royaume-Uni en 1991. Ces textes découlent notamment de la Déclaration des droits de l'enfant, adoptée en 1959, qui fit de l'enfant un véritable sujet de droit et entraîna une refonte de la protection de l'enfance afin que les enfants ne soient plus les objets mais les sujets des interventions des services sociaux¹⁶.

Il va de soi que, loin de critiquer ce principe qui permet à l'enfant d'être considéré comme une personne dont on doit rechercher l'intérêt dans toutes les décisions le concernant, nous souhaitons simplement attirer l'attention sur les éventuelles surinterprétations, voire instrumentalisation, qui peuvent en découler, notamment au détriment des parents, souvent perçus de façon automatique comme des adversaires et non comme de potentiels alliés dans la recherche du bien de l'enfant. Par là, nous faisons référence à certaines pratiques des services sociaux, qui mettent en avant le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, tout en recherchant, en même temps ou avant tout, un but autre, tel que d'arriver à atteindre des objectifs fixés par la hiérarchie. Le risque que surviennent de telles dérives nous semble particulièrement préoccupant dans le contexte des coupes budgétaires motivées par les politiques d'austérité, comme nous allons y revenir par la suite.

Avant même de s'intéresser à la mise en œuvre de la notion d'intérêt supérieur de l'enfant dans les décisions de placement ou de mise à l'adoption, il nous semble intéressant de souligner une différence assez essentielle entre l'anglais et le français. En anglais, on parle de "*best interests of the child*" : les intérêts de l'enfant sont perçus au pluriel, ce qui entraîne parfois la nécessité de prendre en compte un faisceau d'intérêts divergents mais d'égale importance pour l'enfant, voire d'intérêts contradictoires. En français, « l'intérêt supérieur de l'enfant » se conçoit au singulier, et cette forme linguistique lisse davantage les choses. L'approche britannique nous paraît plus pragmatique étant donné la véritable tension qui peut se faire jour entre différents intérêts. Ainsi, il faudra souvent trancher entre le droit à l'enfant de grandir dans sa famille de naissance, avec ses frères et sœurs éventuels, le droit à connaître ses origines, mais aussi la

¹⁶ Dominique Youf, « Protection de l'enfance et droits de l'enfant », *Études* 2011/12 (tome 415), pp. 624-625.

nécessité pour lui d'établir des liens affectifs stables et durables avec les personnes qui s'occupent de lui, ce qui peut nécessiter une rupture totale des liens avec les parents biologiques.

De telles tensions entourent plusieurs des principes juridiques qui ont partie liée à la protection de l'enfance. C'est le cas par exemple entre l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui interdit la torture et les traitements inhumains ou dégradants, et l'article 8 qui protège le droit à la vie privée et à la vie de famille. Une tension parcourt également l'article 8 sans mise en relation avec d'autres principes ou dispositions juridiques : les parents comme les enfants peuvent se réclamer de ce droit et, dans certains cas, comme souvent lorsqu'il est question de protection de l'enfance, les intérêts des uns et des autres ne seront que difficilement conciliables. La question de savoir comment dépasser cette tension reste entière et les solutions adoptées par les juges diffèrent en fonction des faits propres à chaque dossier.

Pour en revenir au *Children Act* à proprement parler, le texte de 1989, comme ses versions ultérieures, constitue la pierre angulaire du système britannique de protection de l'enfance et place le bien-être de l'enfant (*child's welfare*) au centre de toutes les décisions qui le concernent. Ainsi, dans deux affaires jugées par la Cour suprême du Royaume-Uni, les juges Hale et Kerr ont insisté sur le fait qu'« il n'est pas question d'un droit parental »¹⁷ et que « la parentalité n'a de sens qu'au regard de sa contribution au bien-être de l'enfant »¹⁸. Au-delà du bien-être de l'enfant, deux grands principes sont censés sous-tendre les actions de la protection de l'enfance : celui de rapidité (*no-delay*), tout retard dans les procédures pouvant avoir des conséquences néfastes pour l'enfant, et celui de non-intervention de l'État dans la vie de famille, censé garantir la liberté propre aux sociétés démocratiques.

Il nous semble malgré tout que cette philosophie de la non-intervention, si elle est défendue par certains juges, passe au second plan des préoccupations des services sociaux qui, il faut le reconnaître, doivent composer avec la notion de préjudice potentiel ou futur. Il s'agit donc d'agir sur une suspicion, de corrélérer des risques statistiques qui les conduisent ainsi à intervenir dans des familles où aucune maltraitance n'a eu lieu envers l'enfant, car les enfants sont dans certains cas retirés dès la naissance.

¹⁷ Lady Hale, *Re G (Children)* [2006] UKHL 43, [§ 30].

¹⁸ Lord Kerr, *Re B (A Child)* [2009] UKSC 5, [§ 37].

Deux affaires importantes d'adoption sans consentement parental semblent avoir permis de redresser la barre dans ce domaine, et d'éviter un recours un peu trop facile à la mise à l'adoption, notamment dans les années 2000¹⁹. Dans ces deux affaires, *Re B* et *Re B-S*, les juges de la Cour d'appel et de la Cour suprême ont remis à plat les règles essentielles sur lesquelles doivent reposer les mises à l'adoption, tant sur le fond qu'en matière procédurale, en rappelant par exemple qu'une attention particulière devait être accordée aux droits humains, qu'il fallait garder à l'esprit les notions de seuil et de proportionnalité et que les enquêtes devaient s'appuyer sur des preuves solides pour une bonne évaluation de la situation sur le plan des faits comme sur le plan juridique.

Lady Hale soulignait aussi que le rôle des juges pour enfants n'est pas « d'améliorer la nature » (*improve on nature*), rappelant ainsi les risques d'eugénisme social, auxquels les juges sont pourtant largement sensibilisés. Dans certains cas, il pouvait sembler que les juges s'étaient laissé convaincre par la mise en avant de mots et de notions clés par les services sociaux, tel l'intérêt supérieur de l'enfant, pour prononcer une mise à l'adoption alors que des alternatives auraient été possibles, tel que le fait d'être placés chez d'autres membres de la famille jugés plus stables, comme les grands-parents ou oncles et tantes par exemple (*special guardianship*)²⁰.

Il est alors légitime de se demander pourquoi les services sociaux auraient intérêt à formuler des demandes de mise à l'adoption en instrumentalisant ce principe phare. La réponse, nous semble-t-il, se trouve du côté du tournant néo-libéral qui s'opère au Royaume-Uni depuis le gouvernement de Tony Blair.

¹⁹ *Re B (A Child)* [2013] UKSC 33 et *Re B-S (Children)* [2013] EWCA Civ 1146.

²⁰ Les jugements rendus dans ces deux affaires ont d'ailleurs conduit à un recours croissant aux *special guardianship orders*, mis en place par les *Special Guardianship Regulations 2005*, qui permettent de confier l'enfant à des proches. En découlent malheureusement d'autres problèmes, liés à l'évaluation des capacités de ces proches à offrir un environnement stable et sain à l'enfant jusqu'à sa majorité. Voir "Impact of the Family Justice Reforms on Front-line Practice Phase Two: Special Guardianship Orders Research report". Department for Education, Research in practice. Août 2015, <http://www.gov.uk/government/publications>.

La protection de l'enfance face au tournant néo-libéral et aux mesures d'austérité

Le tournant néo-libéral

Le tournant néo-libéral repose en grande partie sur des principes de rentabilité et d'efficacité, qui sont déployés au sein du secteur public, où des méthodes managériales venues du secteur privé accroissent les pressions. Depuis le tournant thatchériste inspiré par les thèses de Milton Friedman, la Grande-Bretagne n'a cessé d'être gouvernée par des hommes et femmes politiques qui, bien que de partis différents, partagent un souci d'efficacité et rejettent le keynésianisme d'après-guerre. L'Etat Providence ne doit plus émettre de chèques en blanc aux services sociaux mais faire preuve d'une gestion efficace, guidée par un souci d'économie et de rendements mesurables. Par conséquent, que ce soit sous les gouvernements Major, Blair, Cameron ou May, les exigences de rendement des services sociaux n'ont cessé de se multiplier. Cette managérialisation du service public a été largement commentée, et repose sur le principe d'objectifs chiffrés²¹.

En examinant les politiques de protection de l'enfance, on s'aperçoit que les services sociaux, qui dépendent des collectivités locales, se sont vu imposer des quotas – un certain nombre d'enfants doivent être placés à l'adoption par an, au risque de voir leurs subventions baisser s'ils échouent à satisfaire ces objectifs²². La finalité étant de s'assurer que des enfants ne languissent pas plusieurs années en attendant de retourner dans leur famille de naissance ou d'être adoptés, *a fortiori* étant donné que les chances pour qu'un enfant soit adopté diminuent de moitié chaque année²³. En effet, les couples souhaitant adopter des enfants cherchent surtout de très jeunes enfants, blancs et en bonne santé.

Les conséquences de ce tournant néo-libéral sur l'aide sociale à l'enfance se cumulent aux effets de la crise financière de 2008, ce qui peut sembler particulièrement inquiétant. Comme nous l'évoquons en introduction, les effets de la crise se manifestent à deux niveaux : d'une part, l'État dispose de moins de moyens et se voit contraint de procéder à de fortes coupes budgétaires ;

²¹ Ian Culpitt, *Social Policy and Risk*, Londres, Sage, 1999.

²² Direction générale des politiques internes, Parlement européen, 2015, *op. cit.*, p. 24.

²³ Julie Selwyn et David Quinton. "Stability, permanence, outcomes and support: Foster care and adoption compared", *Adoption & Fostering* 28, no. 4 (2004), pp. 6-15.

d'autre part, la population britannique est confrontée à un accroissement du chômage entraînant une pauvreté grandissante. Les situations de grande précarité qui en résultent ont ainsi conduit près de 80 000 familles à perdre leur domicile et à vivre dans des lieux d'accueil temporaire durant les derniers mois de l'année 2017²⁴.

Du mal logement à la maltraitance ?

Un rapport de l'association *Crisis* sur le mal logement, publié en 2018, estime que plus de 100 000 familles seront concernées d'ici 2020 si la tendance se poursuit²⁵. Le rapport souligne la double nature de cette crise du logement, avec une population plus pauvre, même chez les travailleurs-euses, et des *local authorities* qui n'ont plus les moyens de les aider. Employé.e.s des services sociaux et bénéficiaires des aides sociales perçoivent, les un.e.s comme les autres, les effets des réformes, notamment, le passage forcé au système *Universal Credit*.

Censé simplifier l'attribution des allocations sociales en les regroupant sous la coupe d'une seule et même agence, le système d'*Universal Credit* a été vertement critiqué par l'opposition pour plusieurs raisons. En premier lieu, quelle que soit la situation du demandeur ou de la demanderesse, le système ne lui verse son premier paiement qu'après un délai incompressible de six semaines. Ce délai fit scandale et, fin 2017 le gouvernement le réduisit à cinq semaines. Dans la plupart des cas, cette attente du premier paiement aurait toutefois conduit de nombreuses familles à des impayés de loyer et par la suite au surendettement, entraînant souvent l'expulsion pour loyer impayé, ainsi qu'un recours accru aux banques alimentaires²⁶. De même, le système a été victime de nombreuses erreurs, notamment techniques et informatiques, qui ont conduit certain.e.s demandeurs et demandereses à devoir attendre plusieurs mois leurs allocations.

Le système d'*Universal Credit* pose également un problème supplémentaire concernant les violences conjugales. En effet, comme le dénonce un rapport parlementaire, les allocations sont

²⁴ May Bulman, "More than 100,000 homeless households to be trapped in temporary accommodation by 2020, warns report", *The Independent*, 12 avril 2018.

²⁵ Suzanne Fitzpatrick *et al.*, "The Homelessness Monitor: England 2018", *Crisis*, 2018, p. XII.

²⁶ House of Commons Work and Pensions Committee, "Universal Credit: the six week wait", first report of the 2017-19 session, p. 4, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmworpen/336/336.pdf>.

versées à une seule personne du foyer, ce qui rend tous les membres de la famille dépendants et incite les femmes battues en situation de pauvreté à rester dans leur foyer de peur de ne plus bénéficier d'aides et de se retrouver sans logement²⁷.

L'exemple du mal logement n'est pas le seul qui puisse faire sentir la profondeur des effets de la crise et des politiques d'austérité, mais nous le trouvons extrêmement parlant et il n'est pas sans rapport avec la protection de l'enfance. En effet, on perçoit aisément comment une spirale descendante peut se mettre en place dans certains foyers : perte d'emploi, perte du logement, déscolarisation, retrait des enfants. Ce raccourci pourrait sembler grossier, mais du fait de la conjonction des réformes et des coupes budgétaires, nombre de familles pauvres ne perçoivent plus les allocations qui leur permettaient de se loger dans le secteur privé et se sont fait expulser en raison de retards de paiement, mais n'ont pas non plus accès au parc immobilier public à loyer modéré, saturé²⁸. Même si la perspective du Brexit la tempore légèrement, la flambée des prix de l'immobilier, qui se fait sentir avec une acuité particulière dans le centre de Londres, achève de resserrer l'étau sur ces familles. Nous voyons dans cette crise du logement, qui va de pair avec un accroissement de la précarité, l'une des explications à l'augmentation du nombre de prises en charge par les services d'aide à l'enfance évoquée en première partie. En outre, pauvreté et mal logement peuvent donner lieu à des situations ou à des comportements qui passeront pour des formes de négligence aux yeux des services sociaux. Comme le souligne le rapport de l'association *Legal Action for Women*,

ce qui est décrit comme de la « négligence » est souvent l'effet combiné de la pauvreté et de la surcharge de travail, qui laisse trop peu de temps pour les soins. Pourtant, du fait des coupes « d'austérité » [...] les travailleurs sociaux ont moins de ressources [...] pour aider les familles dans le besoin à survivre²⁹.

²⁷ House of Commons, Work and Pensions Committee, "Universal Credit and domestic abuse", Seventeenth Report of Session 2017–19.

²⁸ Suzanne Fitzpatrick *et al.*, *op. cit.*

²⁹ Anne Neale et Nina Lopez, "Suffer the little children & their mothers, a dossier on the unjust separation of children from their mothers", Legal Action for Women, 2017.

<http://legalactionforwomen.net/wp-content/uploads/2017/01/LAW-Dossier-18Jan17-final.pdf>.

L'introduction de mesures de « flexibilité » en droit du travail, la multiplication des contrats à zéro heure³⁰, et le cumul d'emplois à temps partiel subi, qui font perdre toute sécurité de l'emploi, ne sont pas pour rien dans la surcharge de travail mentionnée dans ce rapport, surcharge qui va souvent de pair avec de longs et multiples trajets quotidiens, qui réduisent d'autant le temps passé avec les enfants. Selon ces contrats, les entreprises n'ont pas l'obligation de faire travailler leurs employés un nombre d'heures minimal. Elles peuvent contacter leurs employés à la dernière minute pour les faire travailler seulement quelques heures, selon leurs besoins. Par conséquent ces employés ne peuvent prévoir ni leur budget, puisqu'ils sont payés à l'heure effectuée, ni leur emploi du temps, puisqu'ils doivent être constamment disponibles. Cette absence de prévisibilité pénalise *a fortiori* les parents qui ne peuvent prévoir sereinement de mode de garde pour leurs enfants.

Coupes budgétaires : les services sociaux et la justice pris en étau

Au-delà de la question du logement, les collectivités locales britanniques sont secouées par la crise, et nombre d'entre elles sont en si mauvaise posture qu'elles ne peuvent plus remplir certaines de leurs obligations statutaires, comme le soulignait la presse dès 2016-2017³¹. La situation est critique et, comme l'affirmait Nigel Richardson lors de la remise du *Care Crisis Review* cité en introduction de notre article, la viabilité financière des services de protection de l'enfance est compromise³². Le rapport commandé par le Parlement européen faisait lui aussi mention des craintes exprimées par les travailleurs sociaux, qui disaient ne plus pouvoir exercer leur mission correctement en raison de l'absence de moyens :

Entre 2010-2011 et 2012-2013, les communes ont réduit les dépenses en personnel des services sociaux de 746 millions GBP (adultes) et 147 millions GBP (enfants). On peut en observer les conséquences dans l'augmentation de la charge de travail individuelle, 61 % du personnel concerné indiquant que leur

³⁰ Angela Monaghan, "Record 910,000 UK workers on zero-hours contracts", *The Guardian*, 3 mars 2017.

³¹ Voir par exemple "Britain's local councils face financial crisis", *The Economist*, 28 janvier 2017.

³² Patrick Butler, "Child protection costs 'threaten local councils' financial stability", *The Guardian*, 13 juin 2018.

capacité à agir au quotidien était réduite du fait des réductions de budgets et de ressources³³.

De même, une enquête menée en 2014 auprès de 600 travailleurs sociaux révélait que 88 % d'entre eux estimaient que les mesures d'austérité dans leur collectivité locale exposaient les enfants à un risque accru de mauvais traitement. 73 % indiquaient manquer de temps, de soutien ou de ressources pour éviter aux enfants de subir des préjudices importants³⁴.

Le second domaine sur lequel nous souhaitons nous attarder est celui de la justice, lui aussi crucial pour la protection de l'enfance. Les *family courts* sont également soumises à de fortes pressions et à des restrictions budgétaires alors que le nombre de cas à traiter est toujours plus élevé. À cela s'ajoutent les difficultés d'accès à l'aide juridique entraînées par l'adoption de la loi dite LASPO en 2012, entrée en vigueur en avril 2013. Ces réductions ont eu pour effet d'accroître le nombre de justiciables non représentés par un·e avocat·e, notamment dans les *family courts*. Selon le *National Audit Office*, qui contrôle les dépenses publiques, en 2013-14, il y aurait eu une hausse de 22 % des affaires dans lesquelles au moins l'une des deux parties était non représentée dans des procès en droit de la famille³⁵. Un rapport publié par *Amnesty International* souligne l'impact de ces coupes budgétaires sur les enfants et le risque que soit perdu de vue le principe qui guide les juges pour enfants dans leurs décisions, à savoir l'intérêt supérieur de l'enfant, susmentionné. En effet, si l'un des parents, ou si les deux parents sont dans l'incapacité d'identifier les pièces qu'ils doivent fournir pour apporter des preuves, de s'y retrouver dans les procédures et de plaider efficacement leur cause lors des audiences, il est probable que les juges n'auront pas les éléments nécessaires à la prise d'une décision qui respecte l'intérêt supérieur de l'enfant³⁶. De plus,

³³ Direction générale des politiques internes, Parlement européen, 2015, *op. cit.*, p. 23. Le rapport s'appuie sur *Social Work Watch, Inside an Average Day in Social Work* (2014) <http://www.unison.org.uk/cuts-in-social-service-budgets-laid-bare-in-accounts-of-day-in-life-of-social-workers>.

³⁴ *Ibid.* Le rapport se réfère ici à Camilla Pemberton, "Community Care survey exposes how rising thresholds are leaving children in danger", *Community Care*, 19 novembre 2013. <http://www.communitycare.co.uk/2013/11/19/community-care-survey-exposes-rising-thresholds-leaving-children-danger>.

³⁵ National Audit Office, *Implementing reforms to civil legal aid* HC 784 Session 2014–15, 20 novembre 2014, p. 15.

³⁶ *Amnesty International, Cuts that Hurt. The impact of legal aid cuts in England on access to justice*, 2016, p. 36. https://www.amnesty.org.uk/files/aiuk_legal_aid_report.pdf.

selon un rapport de la *Law Society of England and Wales* publié en juin 2017, en cinq ans les effets de la réduction draconienne du droit à l'aide juridique ont conduit à une situation fort préoccupante, non seulement parce que des bénéficiaires d'aides de l'État sont considérés comme étant en capacité financière d'assurer leurs frais juridiques, mais aussi parce que ces restrictions budgétaires coûtent *in fine* très cher à la société dans son ensemble.

Ces mesures d'économie paraissent donc en réalité n'être que des économies de façade, puisque les parties qui ne sont pas représentées font augmenter la durée des procès de 50 %, ce qui coûte davantage au service public. Pour l'année 2013-14, selon le *National Audit Office* la réduction de ces aides, qui représenterait un gain de 300 millions de livres sterling, aurait tout de même coûté 3,4 millions au ministère de la Justice³⁷. Selon ce même rapport, ce chiffre est susceptible d'augmenter puisque les personnes non représentées seraient davantage susceptibles de développer des maladies, liées au stress notamment, ce qui aurait pour conséquence indirecte d'augmenter le coût des dépenses de santé publique³⁸.

On mesure combien l'absence de représentation par un avocat est susceptible de mener à une augmentation du nombre de placements, les rouages de la justice étant notoirement complexes, y compris pour des personnes au capital socio-culturel élevé.

Ces coupes budgétaires furent mises en œuvre en même temps que les autres mesures d'austérité proposées par le gouvernement de coalition de 2010. C'est le ministère de la Justice, alors sous la houlette de Chris Grayling, ministre de la Justice et *Lord Chancellor*, qui se chargea de leur déploiement, lequel fut contemporain des autres réductions budgétaires et réformes évoquées ci-avant, l'ensemble pesant particulièrement sur les familles modestes³⁹.

³⁷ *National Audit Office, op. cit.*, paragraphe 1.19.

³⁸ *Ibid.*, p. 19.

³⁹ À propos de l'impact spécifique des coupes budgétaires et de la réduction de l'aide juridique, voir le numéro spécial "Delivering Family Justice in Late Modern Society in the wake of Legal Aid Reform", *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2013, 35(1) ainsi que le numéro suivant "The post-LASPO landscape: Challenges for family law", *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2017, 35(2). Le rapport du Commissaire à l'enfance britannique de 2015 appelait également le gouvernement conservateur à revoir la réduction des aides, faisant état d'une grande inquiétude à propos du nombre d'enfants privés d'accès à la justice, comme l'écrivait le *Guardian* en juillet 2015 : Randeep

Non seulement ces réductions budgétaires sont néfastes pour la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant, mais elles ébranlent aussi certains des principes qui sont au cœur de la *common law*, ce qui peut avoir des conséquences, directes ou indirectes, pour les enfants et les parents qui font l'objet d'une procédure de protection de l'enfance. Ainsi, il ne fait aucun doute que l'accès à la justice et le droit à un procès équitable sont mis à mal par la réforme LASPO : un juge aux affaires familiales chevronné, le juge Bodey, déclara même en octobre 2017, lors de la cérémonie organisée pour son départ à la retraite, qu'il avait parfois été amené à aider des justiciables non représentés en se livrant à leur place au contre-interrogatoire fondamental à la procédure accusatoire propre à la *common law*, et qu'il avait honte de présider des audiences dans lesquelles l'une des parties était contrainte de se représenter elle-même⁴⁰. Une telle confession interroge les possibilités réelles qu'ont les parents de se défendre face à des collectivités locales dont l'accès à la justice ne pose pas problème et qui connaissent parfaitement le système judiciaire.

Conclusion : les familles pauvres privées de justice ?

Dans un tel contexte de précarisation des couches les plus fragiles de la société, il semble également que les personnes en situation de pauvreté soient parfois tenues pour responsables de leur manque de moyens, aussi bien financiers que culturels. Ainsi les mères des classes ouvrières sont-elles souvent critiquées pour leur incapacité à ouvrir l'horizon de leurs enfants. C'est ce que soutient la sociologue Val Gillies, pour qui les parents pauvres, et les mères en particulier, sont soumis à des normes de parentalité très difficiles, voire impossibles à atteindre⁴¹. Elle donne l'exemple du personnage du programme télévisé *Little*

Ramesh, "Government is stripping UK children of rights, says report to UN", 1^{er} juillet 2015.

<https://www.theguardian.com/society/2015/jul/01/government-stripping-uk-children-rights-report-un>

⁴⁰ Owen Bowcott, "Senior judge warns over 'shaming' impact of legal aid cuts", *The Guardian*, 31 octobre 2017.

<https://www.theguardian.com/law/2017/oct/13/senior-judge-warns-over-shaming-impact-of-legal-aid-cuts>.

⁴¹ Val Gillies, *Marginalised Mothers: Exploring Working Class Experiences of Parenting*. Abingdon, Routledge, 2007. Voir également Imogen Tyler, 'Chav Scum Chav Mum' Class disgust in contemporary Britain. *Feminist Media Studies*. 2008, 8(1), pp. 17-34. <https://doi.org/10.1080/14680770701824779>.

Britain, Vicky Pollard, mère “*chav*”⁴² donc pauvre, irresponsable, égoïste et incapable d’éduquer son enfant.

Comme nous l’affirmons dans une autre contribution, cette représentation des parents pauvres comme irresponsables se retrouve au détour de nombreux jugements concernant le retrait d’enfants en Grande-Bretagne⁴³. La jurisprudence montre que les juges semblent parfois tenir les parents pauvres pour responsables de leur pauvreté et même si, en théorie, ils ne doivent pas les discriminer, il apparaît que les reproches faits aux parents portent souvent sur un mode de vie marqué par la pauvreté, tout du moins en partie. Surexposition aux écrans, nourriture industrielle peu variée, manque de soins dentaires, etc., le mode de vie des familles pauvres est passé au crible. Il va de soi que ce n’est jamais pour ces raisons seulement que les enfants sont retirés, mais cela donne l’impression générale que pour l’État britannique, un parent pauvre est un moins bon parent qu’un parent de classe moyenne. Leur manque d’accès aux biens culturels, aux soins dentaires et à une alimentation équilibrée est perçu comme une faute, alors même que, comme nous l’avons vu, le Royaume-Uni d’après la crise économique de 2008 est le siège d’inégalités grandissantes.

La question des placements d’enfants et des mises à l’adoption forcées semble ainsi révélatrice de la fracture grandissante entre les Britanniques des classes moyennes et supérieures de leurs concitoyens les plus en difficulté et souligne l’éloignement de plus en plus marqué avec la politique du *Welfare State*, dans une logique étatique semblant privilégier contrôle social, gestion managériale des services de protection de l’enfance, et prévention des risques aux dépens de la solidarité nationale.

⁴² Terme d’argot britannique qui désigne de façon péjorative une personne des classes populaires qui s’habille et se comporte de façon jugée vulgaire.

⁴³ Alicia-Dorothy Mornington et Alexandrine Guyard-Nedelec, “Is Poverty Eroding Parental Rights in Britain? The Case of Child Protection in the Early XXIst Century”, in Nicolás Brando et Gottfried Schweiger (dir.), *Philosophy and Child Poverty*, Springer, à paraître été 2019.