



**HAL**  
open science

## Comment protéger les enfants en situation de vulnérabilité ou en danger aujourd'hui ?

Gilles Séraphin

► **To cite this version:**

Gilles Séraphin. Comment protéger les enfants en situation de vulnérabilité ou en danger aujourd'hui ?. BERGER Ophélie; BONNEFOY Maryse; GARRIGUES Cécile. Prévenir ou protéger : faut-il choisir ?, éères, 2023, 9782749280844. hal-04736084

**HAL Id: hal-04736084**

**<https://hal.science/hal-04736084v1>**

Submitted on 14 Oct 2024

**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.

## Comment protéger les enfants en situation de vulnérabilité ou en danger aujourd'hui ?

Gilles Séraphin, professeur des universités, directeur du Centre de recherches Éducation et Formation. Université Paris Nanterre.

Texte issue d'une intervention au 48<sup>ème</sup> congrès du Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile : « Prévenir ou protéger : faut-il choisir ? La PMI entre prévention en santé », Paris, 24 novembre 2023, publié avec de légères corrections éditoriales dans :

SÉRAPHIN Gilles, « Comment protéger les enfants en situation de vulnérabilité ou en danger aujourd'hui ? », in BERGER Ophélie, BONNEFOY Maryse, GARRIGUES Cécile (dir.), *Prévenir ou protéger : faut-il choisir ?*, érès, Coll. « 1001 et + », 2024, pp. 33-66.

Mes dernières expériences professionnelles sont celle de directeur de l'Oned/ONPE (Observatoire national de la protection de l'enfance), entre 2012 et 2017, puis de professeur des universités spécialisé dans le domaine de la protection de l'enfance, depuis 2017. C'est probablement à ce titre que les éditrices scientifiques de cet ouvrage m'ont invité à y participer. Pourtant, pour répondre à cette question énoncée en introduction, et titre de mon exposé, je vais devoir plonger dans un registre d'expériences plus large et diversifié, bâti aussi sur des expériences plus anciennes. Mon parcours a façonné mon regard, puisqu'il a créé des expériences, des références voire des sensibilités particulières sur mon objet de recherche<sup>1</sup>.

Alors, en guise d'introduction, je dois vous dire d'où j'écris, c'est-à-dire de quelle place j'analyse une situation et effectue des propositions. Mes premières recherches se sont déroulées dans les domaines de la sociologie urbaine et de la sociologie religieuse en Afrique subsaharienne. J'ai étudié les imaginaires et les formes d'action (stratégies et tactiques) dans un contexte de crise, dans la ville de Douala au Cameroun, puis l'émergence et la consolidation de nouveaux mouvements religieux chrétiens à Douala et à Nairobi (Kenya). Ensuite, j'ai effectué diverses recherches sur les thèmes de la famille, du handicap psychique, de la politique familiale mais aussi des populations vulnérables, notamment des populations de majeurs protégés et d'enfants protégés, et sur les dispositifs et systèmes de protection. Ces diverses expériences me permettent, je crois, de porter un regard sur nos dispositifs de protection actuels, avec une visée comparative, afin d'en dévoiler certains soubassements d'ordre anthropologique.

### Premier préalable : penser anthropologiquement la protection

En comparaison notre système de protection de l'enfance français avec ceux ayant cours dans d'autres pays, nous pouvons mettre en lumière des soubassements d'ordres anthropologique, social ou juridique qui, aujourd'hui, à force de sembler évidents et aller de soi, ne sont plus questionnés et encore moins critiqués. Dans cette comparaison, pour tirer la « substantifique moëlle » des systèmes, il est possible d'étudier plus spécifiquement dans chaque contexte la

---

<sup>1</sup> Pour une présentation, voir : <https://efis.parisnanterre.fr/blog/seraphin-gilles/>. Pour une analyse du regard, voir : SÉRAPHIN Gilles, 2022, « Le « regard situant » : proposition de méthode d'analyse du regard en situation de recherche », *Questions Vives. Recherche en éducation*, n° 38. [hal-04169022v1](https://doi.org/10.1017/hal-04169022v1).

façon dont culturellement (*a fortiori* juridiquement) la « personne » et la « responsabilité » sont appréhendées et conçues.

### ***Concevoir la personne***

Selon les cultures, la personne humaine ne se conçoit pas de la même façon.

A Douala, par exemple, la notion de « personne » doit être interprétée dans le cadre de l'imaginaire traditionnel, structuré par la dualité visible/invisible : chaque être existant (objet, personne) a un double dans le monde invisible, double qui est enchâssé dans notre propre monde visible. Ainsi, tout ce qui arrive à une personne dans ce monde visible est aussi le résultat d'événements et d'actions dans le monde invisible<sup>2</sup>. La destinée peut se construire par sa propre volonté, ses propres actes, certes, mais si *a minima* on est protégé dans le monde invisible, notamment par des rites traditionnels. Ou alors, on peut « forcer le destin » par des nouvelles actions dans ce monde invisible..., ce qui s'apparente souvent à une forme de sorcellerie.

Cette conception complexe de la personne se retrouve d'ailleurs dans l'approche psychanalytique. Dans ses ressentis, ses sentiments, ses pensées, ses actes et aussi, au-delà du libre arbitre, ou plus exactement, dans le cadre de l'exercice de son libre arbitre, une personne est le résultat d'expériences, d'un vécu, notamment des relations à d'autres. Une personne est finalement, aussi, en soi, une constellation de relations, avec d'autres personnes qui ont permis de la construire, dans sa singularité.

Cette conception de l'individu, comme creuset complexe de relations, permet de concevoir de façon plus complexe la distinction auteur/victime, notamment dans le cadre de l'enfance en danger. Dans les approches citées *supra*, une personne, quelle que soit la dimension traumatique des situations qu'elle a vécues (et sans vouloir minimiser l'ampleur du traumatisme en question), n'est pas uniquement une victime. Certes parfois très difficilement, elle a aussi des ressources et peut agir.

Plus largement d'ailleurs, c'est en concevant de cette façon la personne, y compris la personne victime, que l'on peut envisager de mener et bâtir une protection respectueuse. Pour véritablement protéger, on ne peut pas se contenter de dresser des barrières autour d'une personne passive, qui subit, au risque d'annihiler toute capacité d'action, toute dignité, toute humanité. Il s'agit de prendre soin de la personne et de construire une protection sur la base de ses propres références, valeurs, souhaits et surtout ressources. Appréhender la complexité de la personne permet de penser la protection comme mobilisation des capacités de la personne elle-même et de son entourage.

### ***Concevoir la responsabilité***

De même, la notion de responsabilité ne s'appréhende pas de la même façon en France hexagonale et dans d'autres territoires, notamment étrangers. Dans le cadre de recherches menées en France ultramarine sur la mise en œuvre de mesures et prestations d'accompagnement d'enfants confiés à des proches, et sur les populations desdits enfants, des proches (appelés couramment « tiers ») et des parents toujours détenteurs de l'autorité parentale, nous constatons que le recours à ces tiers est beaucoup plus développé en France ultramarine<sup>3</sup>. Par exemple, alors qu'il

---

<sup>2</sup> ROSNY Éric de, 1981, *Les yeux de ma chèvre. Sur les pas des maîtres de la nuit*, Seuil, coll. : « Terres humaines ». SÉRAPHIN Gilles, 2000, *Vivre à Douala. L'imaginaire et l'action dans une ville africaine en crise*, L'Harmattan, coll. Villes et entreprises.

<sup>3</sup> SÉRAPHIN Gilles, 2024, « L'enfant protégé confié à un proche (EPCP) à la Martinique, à la Réunion et à Saint-Martin : principaux enseignements d'une enquête auprès des tiers, des enfants et des parents », in Malbert, Th.,

ne représente que 5 % de l'assistance éducative en France entière, il est supérieur à 20 % dans la plupart des départements et régions d'outre-mer. L'une des explications, fournie notamment par les magistrats, est que la responsabilité d'un enfant, sa protection et son devenir, est beaucoup plus conçue comme une responsabilité collective qui ne concerne pas que les détenteurs de l'autorité parentale. Ainsi, en cas de besoin, d'autres proches, notamment membres de la famille, se portent régulièrement volontaires pour assurer une protection. De même, en Pologne<sup>4</sup>, la responsabilité civile sur un enfant n'est jamais dévolue à une personne morale mais toujours à une personne physique. Ainsi, lorsqu'un enfant est placé en établissement, un.e professionnel.le dudit établissement est désigné comme responsable civil de l'enfant. Sur le principe, cette prise de responsabilité ne fait pas l'objet de discussions.

Dans ces deux situations, l'accompagnement d'un enfant est une responsabilité juridique et/ou morale qui ne peut faire l'objet de décharge. Même si l'on demande l'aide de collègues ou de services, en aucun cas il ne s'agit d'une passation de « dossier », d'un transfert de responsabilité, mais d'un accompagnement collectif qui étoffe la qualité du prendre soin.

Ces deux exemples sur l'appréhension de la responsabilité dans d'autres contextes nous permettent de penser autrement la protection. Elle mobilise un ensemble d'acteurs complémentaires qui s'investissent dans le soin, la protection, le quotidien comme l'avenir de l'enfant.

### ***L'exemple de la Flandre<sup>5</sup>***

En Flandres, avec une protection de l'enfance qui repose sur les principes de la justice restaurative, le « traitement » des situations de maltraitance n'est pas effectué de la même façon qu'en France.

Examinons la situation d'une jeune enfant victime de violences sexuelles de la part de son père. Les services de protection appuient leur action sur plusieurs principes. Tout d'abord, la seule séparation de l'enfant victime d'avec l'agresseur ne résout rien pour l'enfant. Elle ne lui permet pas de dépasser le traumatisme et pourrait même empêcher sa reconstruction. En outre, ce n'est pas parce qu'elle est victime qu'il n'éprouve pas des sentiments vis-à-vis de l'agresseur qui est aussi son père. Elle pourrait même éprouver une certaine culpabilité si jamais le père agresseur a été dévoilé sur la base d'une indication de l'enfant victime. Ensuite, la séparation ne règle en rien la situation de l'agresseur. Même s'il est condamné pénalement, il n'aura reçu aucun soin qui lui permet d'évoluer. Or, cet agresseur, père, a peut-être ou aura peut-être d'autres enfants, qui se retrouvent de fait en danger. De surcroît, si l'enfant est uniquement séparé mais qu'elle ne reçoit pas de soins – soins portant sur la relation avec son agresseur mais aussi avec l'ensemble de son entourage qui faisait partie voire qui constituait un contexte de violence – elle risque non seulement de vivre sans cesse le traumatisme mais aussi d'être plus fragile dans le cadre de nouvelles relations, et redevenir à nouveau une victime. Ainsi, la séparation, loin d'être une protection, n'est pas envisagée en premier et n'est pas conçue comme une solution protectrice *a priori*. D'autres pistes sont explorées.

---

Rizzo, G., Oulahal, R., *Anthropologie de la parenté dans les sociétés de l'océan Indien*, Presse Universitaire Indianocéanique. <https://hal.science/hal-04168889>. SÉRAPHIN Gilles, 2023b, « Comment faire alliance pour protéger un enfant en danger ? L'accompagnement des tiers à la Réunion », *La revue internationale de l'éducation familiale*, n° 51, pp. 143-163.

<sup>4</sup> Selon les analyses de notre collègue la Pr Maria Kolankiewicz, professeure des Universités en l'Université de Varsovie qui intervient régulièrement en master Efise (Éducation familiale et interventions socio-éducatives en Europe) de l'UPN.

<sup>5</sup> L'exemple de la Flandre se fait sur la base de la présentation de Johan Vanderfaillie, professeur à la Vrije Universiteit.

Tout d'abord, l'ensemble des acteurs de la protection recherchera l'adhésion de l'agresseur, le père en l'occurrence, à un processus de soin. Tant qu'il adhère, la situation n'est pas transmise au Parquet pour une procédure pénale. Ce processus de soin, qui repose sur un accompagnement collectif de plusieurs professionnel.les et institution qui articulent leur action, sera intensif et mobilisera l'ensemble de la communauté, professionnel.les comme proches, qui participe à la protection. Plusieurs personnes, aux compétences complémentaires, peuvent être mobilisées à plein temps durant des semaines sur une seule et même situation. A noter que dans tous les cas, un.e professionnel.le qui demande un appui complémentaire ne se décharge pas d'une responsabilité. Il.Elle la conserve mais trouve un appui. Ce processus de soin bénéficiera avant tout à l'enfant, qui devient non seulement acteur de restauration et pas seulement victime, mais aussi vecteur d'une restauration des relations avec l'ensemble de son entourage. Il bénéficiera aussi à l'ensemble de l'entourage, sécurisé, et retrouvant des relations qui ne sont plus délétères les uns avec les autres. Si jamais l'adhésion ne semble pas sincère, ou si elle faiblit, et surtout si à un moment donné un acteur de la protection estime que l'enfant est à nouveau en danger, le maintien du contact cesse et la situation est transmise au Parquet.

Avec cet exemple, nous constatons que la personne n'est pas vécue uniquement comme victime ou alors comme agresseur, mais comme un être relationnel qui pourrait dans tous les cas être acteur de soin et de restauration. La condition *sine qua non* est que le contexte institutionnel soutienne massivement l'ensemble des acteurs de soin et que ces derniers s'engagent dans ce processus dans le cadre d'une responsabilité partagée.

## **Deuxième préalable : penser les concepts de la protection de l'enfance en France<sup>6</sup>**

Après cette première sonde d'ordre anthropologique, je vous invite à un voyage en empruntant le véhicule de la définition conceptuelle. Définir les termes employés, et leur cadre d'utilisation, permet en effet de mieux décortiquer le système de la protection de l'enfance français contemporain.

L'expression « **mauvais traitement** » et d'enfant « maltraitée » est ancienne dans notre corpus juridique. D'ailleurs, la première loi portant explicitement sur la protection d'un enfant maltraité, datant du 24 juillet 1889, était relative à la protection des enfants « maltraités et moralement abandonnés ». Nous pouvons ainsi définir un mauvais traitement comme un acte ou une absence délétère à la santé ou à la dignité de l'enfant selon les normes juridiques en vigueur.

Dans les années 70, des groupes de recherche sur les enfants subissant des mauvais traitements ont introduit l'analyse selon laquelle la définition de l'acte (ou de son absence) ne suffisait pas. Il est nécessaire de le recontextualiser socialement, culturellement, etc. Par exemple, un acte fortement réprouvé dans une culture peut avoir de forts retentissements psychologiques sur l'enfant alors qu'il n'a pas ou peu de conséquence dans une autre culture, puisqu'il est accepté. Cette recontextualisation nécessite l'analyse non seulement des actes (ou absence) mais surtout de la situation. Dans le milieu de la recherche, en France, les acteurs ont alors introduit un néologisme qui rentrera dans le dictionnaire Larousse à la fin des années 80 : la « maltraitance ».

---

<sup>6</sup> Des passages entiers de cette partie sont très largement repris de SÉRAPHIN Gilles, 2020, « Vulnérabilité ou danger ? Lorsqu'une analyse écosystémique des situations de négligence en protection de l'enfance révèle les limites du système français de protection de l'enfance », in Michel Boutanquoi & Carl Lacharité (sous la direction de), *Enfants et familles vulnérables en protection de l'enfance*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, pp. 57-70. Publié en anglais en 2022 sous le titre : « Vulnerability or risk? When an ecosystemic analysis of cases of neglect in child protection reveals the shortcomings of the French child protection system ».

### ***De la maltraitance...***

En termes d'analyse des phénomènes et d'usage conceptuel, dans la littérature scientifique nationale et internationale, un terme qui revient régulièrement et qui s'impose progressivement est celui de « **maltraitance** ». Dans la langue française, ce terme est un néologisme apparu dans les années 1980. La définition qui aujourd'hui fait de plus en plus référence est celle de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), proposée lors de la *Consultation de l'OMS sur la prévention de la violence envers les enfants* (1999) :

« La maltraitance des enfants se définit comme suit : toutes les formes de mauvais traitement physique et/ou affectif, de sévices sexuels, de négligence ou de traitement négligent, ou d'exploitation commerciale ou autre, entraînant un préjudice réel ou potentiel pour la santé des enfants, sa survie, son développement ou sa dignité dans le contexte d'une relation de responsabilité, de confiance ou de pouvoir. »

Ainsi, lorsqu'on considère une situation de maltraitance, l'attention est portée sur trois dimensions : la maltraitance comprend non seulement un acte (ou omission d'acte) de mauvais traitement, mais aussi les conséquences de cet acte sur la santé, le développement, la dignité ou la survie de l'enfant et le fait que cette situation se déroule dans une relation de confiance, de responsabilité ou de pouvoir. Ces trois dimensions doivent être présentes pour que l'on puisse parler de situation de maltraitance (et pas seulement d'un acte de mauvais traitement).

L'OMS distingue quatre types de « violence » (ou, en anglais, *abuse*) envers les enfants : les violences physiques, sexuelles, psychologiques et la négligence. Sur la base de cette définition, dans *Prévenir la violence envers les enfants : un guide pour agir et engendrer les preuves*, l'OMS et la Société internationale pour la prévention de la violence et de la négligence envers les enfants (Ispscan) élaborent en 2006 des définitions plus précises s'agissant des types de « violences » envers les enfants. Par exemple, la négligence concerne, de la part de l'un des parents ou membres de la famille, aussi bien des incidents isolés que la carence de soins – s'il est en mesure de le faire – qui permettent de subvenir au développement et au bien-être des enfants dans un ou plusieurs des domaines suivants : santé, éducation, développement affectif, nutrition, foyer et sécurité.

En revanche, dans l'utilisation de cette catégorisation de l'OMS/Ispscan, notons que certains éléments ne font pas l'objet d'un large consensus. A l'heure actuelle, la littérature internationale considère de plus en plus qu'un enfant qui vit une situation de violence conjugale est un enfant en situation de maltraitance – y compris s'il n'est pas lui-même victime de violences physiques – puisque le fait d'être exposé à ce contexte – et souvent d'être témoin de violences – a potentiellement un impact sur son développement<sup>7</sup>. Il s'agirait ainsi de considérer cette situation en tant que violence psychologique, voire de la distinguer comme une cinquième forme de violence.

Ainsi, ces débats ont des répercussions en France, où ce concept de « maltraitance » est encore défini de façon très diverse selon les disciplines ou les professionnels qui l'utilisent<sup>8</sup>. En outre, ce concept n'était pas mentionné dans la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Certes, la nouvelle loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant introduit

---

<sup>7</sup> ONED/ONPE (sous la coordination de Nadège Séverac), 2012, *Les enfants exposés aux violences conjugales. Recherches et pratiques*.

<sup>8</sup> ONPE (sous le pilotage de Anne-Clémence Schom), 2016, *La maltraitance intrafamiliale envers les enfants : revue de littérature*, La Documentation française. CORBET Éliane, 2015, *Appréciation des situations de maltraitance(s) intrafamiliale(s)*, recherche soutenue par l'ONPE.

ce terme. Il est énoncé que le président du conseil départemental pourra effectuer directement un signalement au parquet lorsque « ce danger est grave et immédiat, notamment dans les situations de maltraitance » (art. 11). Toutefois, la loi ne définit pas cette situation de maltraitance. Ainsi, dans les médias, la loi ou les textes de référence pour la mise en œuvre de politiques publiques, le concept de « maltraitance » recouvre une catégorie large, au périmètre mal défini, que l'observation porte sur les actes, les situations ou les personnes qui les vivent. Cependant, la définition quasi-consensuelle de ce concept dans la littérature scientifique internationale a comme effet positif d'insister encore plus amplement sur la prise en compte des situations contextualisées – ne pas se focaliser uniquement sur des actes – et des conséquences sur le développement de l'enfant. Depuis, elle s'impose progressivement dans le milieu des décideurs politiques.

### *... au danger*

Dans le cadre français, la notion qui est légalement utilisée est celle de « **risque de danger ou de danger** ». Le Code civil et le Code de l'action sociale et des familles français évoquent les situations de danger, dans la partie qui porte sur l'autorité parentale (titre IX du Code civil) ou celle portant sur les prestations délivrées par l'Aide sociale à l'enfance. Selon le Code civil :

« 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 à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public » (art. 375).

Le Code de l'action sociale et des familles, en son article L. 221-1, énonce quant à lui que le service de l'Aide sociale à l'enfance « apporte un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social ».

Ainsi, cette situation de danger est très large, puisqu'elle englobe la santé, la sécurité, l'éducation, le développement et la moralité. Mais elle est toutefois bien encadrée dans deux champs interprétatifs qui permettent de la considérer lorsqu'il s'agit de prendre une décision. Elle doit être mise en regard avec l'exercice de l'autorité parentale et évaluée dans une perspective de l'intervention de la puissance publique, par la mise en place d'une mesure judiciaire ou d'une prestation administrative de protection de l'enfance. Il est ainsi nécessaire de constater une situation de maltraitance conjuguée avec une défaillance dans l'exercice de l'autorité parentale, pour qualifier un enfant comme étant dans une situation de « risque de danger ou de danger », afin de pouvoir éventuellement prononcer une mesure ou une prestation de protection de l'enfance. Les « **enfants protégés** » sont ainsi les mineurs et jeunes majeurs qui bénéficient d'une prestation ou d'une mesure relevant de la protection de l'enfance. Ce ne sont donc que des enfants qui ont fait l'objet en préalable d'un repérage et dont la situation a été considérée, après évaluation, comme nécessitant une protection dans le cadre d'un dispositif relevant de la protection de l'enfance.

Il est indispensable de garder à l'esprit que les dispositifs de protection de l'enfance sont conçus en France comme étant un soutien, voire parfois une suppléance, à l'exercice de l'autorité parentale. En effet, en France, comme dans la plupart des pays occidentaux, les parents sont légalement les premiers protecteurs de l'enfant. Si un enfant victime de violences, de



négligences, ne trouve pas le secours suffisant auprès de ses parents (voire si ses parents sont sources de ces violences ou négligences), ou si les parents ont besoin d'un soutien pour assurer la protection nécessaire à son bon développement, voire si les parents doivent être provisoirement suppléés dans l'exercice de cette autorité parentale (qu'ils conservent) dans le cadre d'un placement, cet enfant bénéficie d'une protection de la puissance publique (prestation d'aide sociale de l'enfance ou mesure judiciaire de protection). L'ensemble de ces enfants « protégés » relève de la Protection de l'enfance.

Pour le dire autrement, tous les enfants victimes de violences ou de négligences ne relèvent pas de ces dispositifs. Pour éclairer cette distinction, prenons un exemple précis : un enfant qui subit des violences de la part d'adultes en dehors de son foyer. Si les parents, dès qu'ils ont connaissance de cette situation, adoptent un comportement que l'on qualifierait de « protecteur » (action de protection immédiate, soutien de leur enfant, recours à des aides, etc.), cet enfant n'aura pas besoin d'une mesure de protection. Il n'intègre donc pas la catégorie d'« enfant en danger » et encore moins celle « d'enfant protégé » qui bénéficie d'une mesure de protection. En revanche :

- si les parents ont besoin d'une aide et/ou d'un accompagnement éducatif (non pas une aide uniquement psychologique par exemple que l'on trouve auprès de professionnels ou de centres spécialisés mais d'une aide qui relève de la protection de l'enfance) et qu'ils l'obtiennent (protection administrative demandée et accordée) ;
- ou si la puissance publique propose cette même aide et que les parents donnent leur accord (protection administrative proposée et acceptée) ;
- voire si cette assistance éducative leur est imposée (protection judiciaire) ;

...cet enfant relèvera de la catégorie d'enfant « en danger » et « protégé », autrement dit de la protection de l'enfance.

Ainsi, la protection de l'enfance est corrélée à l'intervention de la puissance publique (intervention judiciaire ou administrative) et concerne potentiellement un « public cible », les enfants victimes de violences et négligences, mais *de facto* un « public bénéficiaire », les enfants bénéficiant d'une prestation ou d'une mesure de protection<sup>9</sup>.

Notons enfin que la distinction entre « risque de danger » et « danger » n'est plus opérante depuis la loi du 5 mars 2007. Alors qu'auparavant cette distinction marquait le passage de l'intervention administrative (« risque de danger ») à l'intervention judiciaire (« danger »), les deux termes de l'expression « risque de danger ou de danger » sont aujourd'hui toujours utilisés indistinctement, dans la même expression. Le passage de l'administratif au judiciaire repose, depuis la loi du 5 mars 2007, sur la notion d'« accord des parents » et, de surcroît, depuis la loi du 14 mars 2016, sur celle de « danger grave et immédiat ». La notion de « risque » est toutefois toujours maintenue dans le Code de l'action sociale et des familles (dans l'expression « en risque de danger ou en danger ») puisque désormais, depuis 2007, la protection de

---

<sup>9</sup> La protection de l'enfance concerne également un autre public : des enfants qui sont *a priori* en danger puisqu'ils ne bénéficient pas de la présence sur le territoire national de « parents » détenteurs de l'autorité parentale. Ces enfants peuvent soit être des pupilles de l'État (après un accouchement sous le secret, un abandon, une « remise » aux services de l'ASE, un orphelinage, une déclaration judiciaire de délaissement ou un retrait de l'autorité parentale), des bénéficiaires d'une tutelle départementale ou des « mineurs non accompagnés » (nouvelle dénomination des mineurs isolés étrangers ; ce sont des mineurs qui souvent, dans la pratique, bénéficient d'une assistance éducative ou d'une tutelle départementale). Ces mineurs, alors même qu'ils n'ont pas automatiquement subi des situations de violence ou de négligence, sont par leur situation d'isolement, donc par leur situation de besoin de protection, considérés en danger ; de ce fait, ils bénéficient des dispositifs de protection de l'enfance.



l'enfance comprend les politiques de prévention et qu'il aurait été délicat d'évoquer des actions de prévention alors que la situation de l'enfant était qualifiée de « danger ».

Notons par ailleurs que depuis 2007 la **prévention**, sans qu'elle soit clairement définie intègre la protection. Le Conseil département a ainsi entière compétence en ce domaine.

### ***Les enfants en situation de vulnérabilité***

Dans les années 2010, dans différents textes, j'affirmais que l'analyse peut dépasser le cadre *stricto sensu* de la maltraitance, du danger ou de la protection de l'enfance, pour embrasser le vaste champ des vulnérabilités.

Un enfant est en situation de vulnérabilité quand son contexte de vie a des conséquences déjà perceptibles sur son développement (dans toutes ses dimensions : psychique, physique, santé, éducation...). Ainsi, une situation de pauvreté<sup>10</sup>, un événement de la vie à coup sûr fortement perturbant (orphelinage, parent incarcéré...), voire des situations sociales jugées dégradées, représentent une vulnérabilité. La définition légale du danger est conceptuellement claire. Il est bien défini dans un cadre interprétatif cohérent : relève du danger toute situation en lien avec l'exercice de l'autorité parentale. La situation de vulnérabilité en revanche n'est pas définie dans la loi et, selon ma proposition, comprend l'ensemble des situations vécues par l'enfant qui, à terme, peuvent avoir une conséquence délétère sur son développement. La définition de vulnérabilité serait beaucoup plus large et appréhenderait l'ensemble du contexte de vie de l'enfant.

Pourtant, lorsque nous analysons les situations concrètes et cliniques auxquelles sont confrontés les enfants et les familles, cette distinction entre « maltraitance », « danger » et « vulnérabilité » n'est pas aisée. Les situations de négligence, si l'on adopte une approche écologique ou écosystémique du développement humain<sup>11</sup>, la font même voler en éclat.

### **Repenser la prévention et la protection : les propositions de 2017**

Dans l'article publié dans l'ouvrage dirigé par Carl Lacharité et Michel Boutanquoi<sup>12</sup>, j'ai considéré une situation de violence précise, la négligence, pour repenser le système de protection français. A l'heure actuelle, cette proposition d'il y a 7 ans est à nouveau un ouvrage remis sur le métier, puisque je la soumetts dans le présent texte à la critique. Pour ce faire, j'expose les analyses de 2017 en reprenant *in extenso* les analyses contenues dans cet article.

### ***Pour une approche écosystémique de la négligence : l'apport des Québécois***

Pour adopter cette approche écosystémique de la négligence, nous nous appuyerons sur les travaux de chercheurs québécois consacrés à ce sujet<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> ZAUCHE-GAUDRON Chantal, 2017, *Enfants de la précarité*, érès.

<sup>11</sup> Voir Urie BRONFENBRENNER, *The Ecology of Human Development. Experiments by Nature and Design*. Harvard University Press, 1979.

<sup>12</sup> SÉRAPHIN Gilles, 2020, art. cit.

<sup>13</sup> Principalement : LACHARITÉ Carl, 2021, Une perspective écosystémique et développementale de la négligence envers les jeunes enfants, in C. Zaouche-Gaudron, A. Dupuy, & C. Mennesson (dir.), *Espaces de socialisation familiale dans la petite enfance*, érès ; LACHARITÉ Carl, 2017, *Négligence envers les enfants. Définition, compréhension du phénomène, effets, accompagnements*, Intervention orale avec un support de type diaporama au Conseil national [français] de la santé mentale (CNSM), séance de la commission « De la

En préalable, il est à noter qu'en France, le terme de négligence n'est jamais cité dans la partie législative du Code de l'action sociale et des familles (CASF) ; il n'est utilisé que trois fois dans la partie réglementaire (R223-31, annexe 2-8 du décret n° 2016-1966 du 28 décembre 2016 et D226-2-5), sans jamais que ces textes proposent l'ombre d'une définition. Les situations de négligence, qui doivent pourtant être repérées voire accompagnées (cf. les décrets sus-cités), ne sont donc jamais définies légalement. Elles ne font l'objet d'une attention d'une autorité administrative ou judiciaire que si elles se traduisent par une situation de danger vécue pour l'enfant.

Il en est autrement dans le monde de la recherche. Dans l'article publié en 2006, Lacharité et al. relèvent la difficulté d'une définition de la négligence, qui repose « sur la complexité inhérente au phénomène de la négligence des enfants. Cette complexité s'articule autour de trois axes : le besoin des enfants, le rapport entre la satisfaction des besoins et le développement des enfants et les réponses aux besoins des enfants » (p. 382). Afin de proposer au final une étiologie de la négligence envers les enfants, reposant sur la notion de « besoins de l'enfant », Lacharité et al. définissent préalablement les principales manifestations de la négligence envers un enfant. Il s'agit d'une carence significative de réponse à des besoins d'un enfant, principalement d'ordre physique ou éducatif, qui reposent toutefois sur un besoin primaire d'ordre psychologique : le besoin d'attention ou de disponibilité psychologique de la part de l'entourage de l'enfant<sup>4</sup>. Cette carence (ou absence de réponse à ces besoins) doit entraîner un risque significatif de conséquences négatives pour le développement de cet enfant. Elle est attribuable à une difficulté significative ou à une incapacité du réseau social proximal de l'enfant d'agir conformément aux normes minimales reconnues au sein de la collectivité dont cet enfant fait partie, rencontrée en premier lieu par les parents et qui leur est imputable.

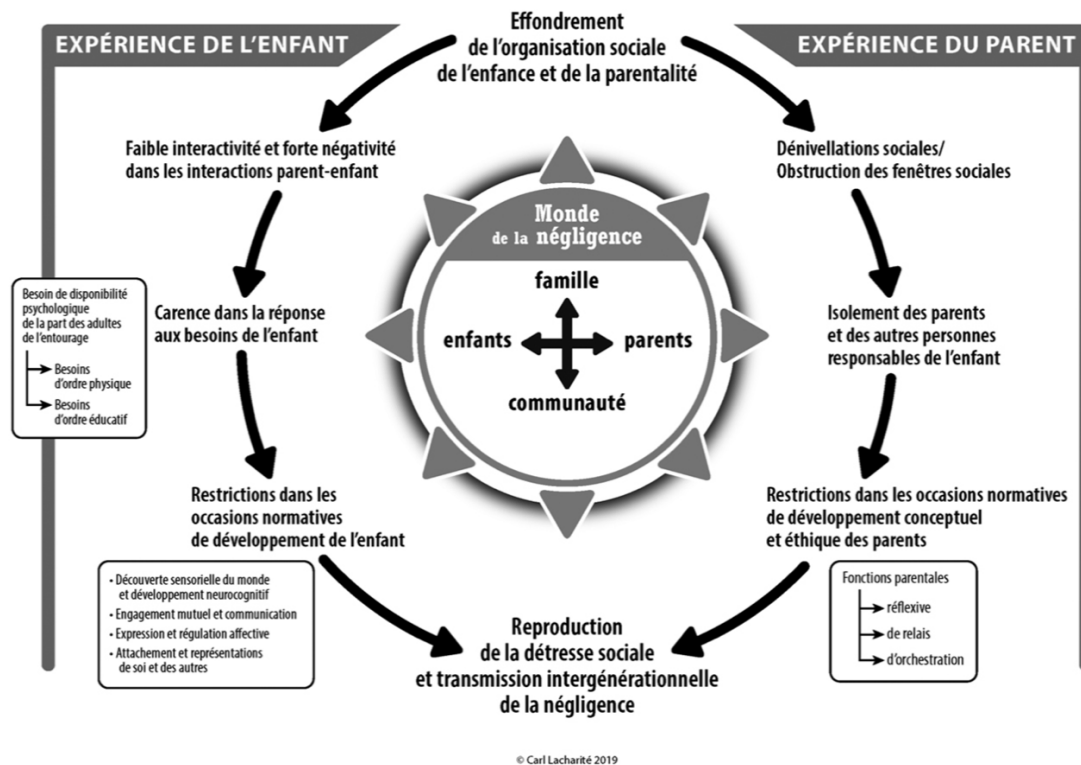
Onze ans plus tard, pour définir et comprendre la négligence, dans son intervention au CNSM (Conseil National de la Santé Mentale), Carl Lacharité développe cette approche écosystémique. Tout d'abord, il estime : « qu'il faut se demander : qui sont ces enfants, ces parents et ces familles que ces critères juridiques/administratifs désignent comme étant les cibles des actions en protection de l'enfance ? Quels sont les facteurs et les conditions qui caractérisent leur vie à l'intérieur d'une société donnée ? » Il expose ensuite ce qu'il appelle le « monde de la négligence », en proposant un schéma descriptif de la situation de négligence dans le cadre de la protection de l'enfance, intitulé « La négligence envers l'enfant. Architecture conceptuelle et empirique ».

En ce qui concerne les besoins, un « besoin particulier semble faire consensus [...]. Il s'agit du besoin d'établir des relations affectives stables avec des personnes ayant la capacité et étant disposées à porter attention et à se soucier des besoins de l'enfant [...]. En fait, il s'agit d'un « méta-besoin » qui englobe la plupart (sinon l'ensemble) des autres besoins fondamentaux que peut avoir un enfant au cours de son développement. » (p. 382).

---

grossesse à l'âge adulte », 15 décembre ; LACHARITÉ Carl, ETHIER Louise, NOLIN Pierre, 2006, « Vers une théorie écosystémique de la négligence envers les enfants », *Bulletin de psychologie*, n° 484, pp. 381-394.

## La négligence envers l'enfant : architecture conceptuelle et empirique



Source : Carl LACHARITÉ, 2021, Une perspective écosystémique et développementale de la négligence envers les jeunes enfants, in C. Zaouche-Gaudron, A. Dupuy, & C. Mennesson (dir.), *Espaces de socialisation familiale dans la petite enfance*, érès.

Il précise que la « carence dans la réponse aux besoins de l'enfant » se traduit, chez l'enfant d'âge scolaire, par « des problèmes émotionnels et comportementaux intériorisés et extériorisés, des problèmes d'attention, des difficultés cognitives, des problèmes de sommeil, des difficultés scolaires ». L'« isolement des parents et des autres personnes responsables de l'enfant » se traduit quant à lui par : « la pauvreté économique impliquant une exclusion plus ou moins importante des échanges de production et de consommation ; la désaffiliation qui limite la participation à des réseaux sociaux qui engendrent des possibilités sur les plans affectif, cognitif, occupationnel, etc. ; l'exposition répétée à des actes de violence (interpersonnelle ou institutionnelle) créant un environnement aride et inhospitalier qui marque leur corps, leur esprit et leurs relations ; des obstacles à l'appropriation des « instruments de pensée » de la culture dominante qui affaiblissent les capacités à communiquer, à s'informer et à acquérir des savoirs qui sont valorisés socialement ; la perte de pouvoir sur les circonstances de leur vie qui crée un monde subjectif imprévisible ».

La négligence envers un enfant n'est donc pas à considérer uniquement dans la relation duale enfant/parent. La négligence envers un enfant ne peut se comprendre que dans l'approche écosystémique qui considère l'ensemble de l'environnement dans lequel cet enfant et son/ses parent.s vivent et agissent (ou pas). Dans le cadre d'une politique publique de protection de l'enfance, les réponses à apporter, ne serait-ce qu'en termes de protection, intègrent l'ensemble de la collectivité qui, de fait, est tout aussi responsable que les parents.

Cette analyse des situations de négligence débouche, selon le contexte, sur une série de préconisations de politiques publiques. En ce qui concerne la situation française, elle remet fondamen-

talement en cause les principes sur lesquels est fondé le système de protection de l'enfance. Les réformes à accomplir semblent de ce fait vastes et radicales.

### *Quelle politique publique mettre en œuvre ?*

Dans le système français, comme nous l'avons vu, le « danger » est à considérer dans le cadre de l'exercice de l'autorité parentale, indépendamment des conditions de vie, voire même de l'ensemble du contexte dans lequel vivent l'enfant et ses parents. Or, une analyse écosystémique de la négligence (considérée comme une situation à l'origine du danger même si elle n'est jamais légalement définie) nous montre qu'il est difficile de dissocier cet exercice de l'autorité parentale, du contexte dans lequel elle s'exerce. Une relation parentale ne prend sens et ne se pratique que dans un milieu social, culturel, politique... La relation interindividuelle ne peut être analysée que dans un contexte global. Parallèlement, l'action publique ne peut pas se contenter d'agir sur cette relation mais doit prendre en compte l'environnement de cette relation et agir sur celui-ci.

De même, l'intervention judiciaire en France intervient uniquement si l'intervention administrative se révèle inefficace ou impossible, faute d'accord des parents (depuis la loi du 14 mars 2016, l'autorité judiciaire peut également être directement saisie « en cas de danger grave et immédiat », mais cette notion n'est jamais explicitée). Or, cette notion d'« accord » est également à contextualiser. En aucun cas, elle ne peut servir d'étalon ou de seuil pour marquer l'importance d'une situation de maltraitance. En effet, un accord administratif n'est en rien l'illustration de l'ensemble d'une pratique de l'exercice de l'autorité parentale. Tout au mieux, c'est l'image que souhaitent renvoyer les parents, à un moment « t », face à une Autorité. En outre, tout accord ou désaccord ne découle pas d'un libre choix strictement individuel. Il s'agit d'une décision dont il est nécessaire de contextualiser l'élaboration : le choix entre quelles options ? en fonction de quels paramètres ? selon quelle tactique ou stratégie ?

Il serait donc nécessaire de fonder l'intervention administrative et l'intervention judiciaire sur de nouveaux paramètres. Peut-être serait-il possible d'envisager que l'intervention administrative concerne l'action et l'aide sociales, le recours aux droits, la protection maternelle infantile, la prévention spécialisée et le soutien à la parentalité qui s'exercent de façon collective, non ciblée. Cette protection administrative, exercée de façon collective ou ciblée uniquement sur des critères sociaux (action sociale), et non pas sur des critères relatifs par exemple à la « qualité » dans l'exercice de l'autorité parentale, serait pilotée et financée par la collectivité territoriale (département ou agglomération), avec éventuellement une coopération (dans le cadre d'un schéma coordonné commun) avec la caisse d'allocations familiales pour les actions de soutien à la parentalité.

La loi pourrait imposer qu'en cas d'intervention judiciaire (selon des critères définis infra), il y ait obligatoirement une évaluation administrative de la situation, en parallèle à l'évaluation de la situation sur le plan judiciaire. Si besoin, cette évaluation permettrait de proposer en complément une action de recours aux droits, des prestations d'action sociale, des actions de PMI (Protection Maternelle et Infantile) ou de soutien à la parentalité. Elle pourrait également rendre obligatoire cette intervention administrative (avec des aides financières notamment et le financement de prestations collectives d'accompagnement) dans certaines situations, notamment pour les jeunes majeurs qui étaient placés avant de devenir majeurs. Même si la collectivité territoriale pilote cette politique publique de protection administrative, elle serait contrôlée par l'État (ou par une commission paritaire mixte État et départements) qui pourrait fixer des indicateurs d'objectifs et des pénalités s'ils ne sont pas atteints. L'intervention judiciaire ne serait pas subsidiaire ni substitutive, mais complémentaire à l'intervention administrative. Elle se déroulerait de manière individualisée et ciblée dans les cas où l'enfant serait en situation de

maltraitance intrafamiliale. Elle ferait suite à une évaluation de la situation qui permettrait d'analyser la situation de maltraitance, en lien avec la défaillance dans l'exercice de l'autorité parentale. L'objectif serait de contrôler la situation, d'instaurer ou de restaurer les conditions adéquates de cet exercice de l'autorité parentale par des actions d'intervention à domicile ou de suppléance familiale, voire de procéder à des actions de substitution à cette autorité. Dans tous les cas, l'exercice des mesures de protection serait accompagné d'une recherche d'adhésion (comme c'est le cas actuellement), de coparticipation et de promotion des capacités de l'enfant et de la famille (et de l'enfant et éventuellement de la nouvelle famille en cas de substitution familiale). La période d'exercice de la mesure ainsi que celle de l'année qui succéderait à la fin de la mesure, feraient l'objet d'une évaluation continue.

Considérant que les mots « ont leur importance », puisqu'ils dévoilent aussi les systèmes de pensée qui ont permis leur naissance puis leur usage, il serait ainsi important de souligner que cette protection administrative couvre l'ensemble de la protection de l'*enfant* et non la protection *de l'enfance*, cette dernière expression faisant référence à un système, organisation ou politique publique. L'ensemble des acteurs qui assurent la protection, le soin et le bien-être des enfants, notamment sous l'autorité du département, y participeraient.

Se poserait bien évidemment la question du pilotage et du financement. Si l'on considère que la protection de l'enfant est une fonction régalienne, puisqu'elle découle du Code civil, il serait nécessaire que la charge de cette protection revienne à celui qui érige les règles et qui assume la responsabilité, donc à l'État (via PJJ5 par exemple). Rien n'empêcherait que les mesures soient pratiquées par des associations relevant du secteur habilité. En ce qui concerne le financement, il s'agirait d'un transfert de l'affectation de taxes ou d'un nouveau calcul de la dotation globale de fonctionnement.

La seule véritable difficulté serait de ne pas perdre l'expérience et les compétences acquises par les départements depuis les années 1980, en ce qui concerne le pilotage, les outils d'évaluation et de suivi et le soutien et la promotion de nouvelles prestations et mesures. Cette distinction permettrait de surcroît de lever la confusion que l'on trouve sur le principe de « prévention ». Aujourd'hui, distinguer ce qui relève de la prévention de ce qui relève de la protection est d'autant plus difficile que cette prévention, depuis la loi du 5 mars 2007, fait partie de la protection de l'enfance. Avec cette nouvelle distinction proposée, la prévention ferait clairement partie de l'administratif et la protection ciblée et individualisée du judiciaire.

De même, il serait inutile de conserver la notion de « risque de danger ». Un enfant en situation de maltraitance intrafamiliale est en danger, donc il doit bénéficier de la protection judiciaire. Ainsi, dans le cadre de l'intervention administrative, ce ne serait plus la pratique de l'exercice de l'autorité parentale qui servirait de déclencheur au bénéfice d'une aide mais le contexte général de vulnérabilité dans lequel vivent l'enfant et ses parents. Les aides et prestations seraient intégrées dans une action publique plus globale. Dans le cadre de l'intervention judiciaire, ce serait la situation de maltraitance intrafamiliale vécue par l'enfant qui servirait de déclencheur ; elle justifierait l'intrusion au sein du fonctionnement familial.

Dans ce cadre rénové, il serait ainsi possible de clairement identifier les situations de maltraitance intrafamiliales qui représenteraient, *de facto*, un danger pour l'enfant et qui déclencheraient l'intervention judiciaire. Toutefois, les difficultés liées au repérage et au traitement des situations de négligences resteraient toujours prégnantes.

Comment agir face aux situations de négligence envers enfant ? Carl Lacharité, lors de son intervention au CNSM, repère « deux objectifs généraux de l'action dans les situations de négligence envers l'enfant : que les enfants vivent auprès d'adultes qui sont en mesure de porter attention et de répondre adéquatement à leurs besoins ; que les adultes de l'entourage des

enfants s'entendent sur le partage des responsabilités qu'ils ont à l'égard de ces derniers et collaborent pour assurer leur bien-être et leur développement optimal ».

Il développe ainsi en conclusion une « théorie de l'action face aux situations de négligence envers les enfants ». Il s'agit de construire « une compréhension écosystémique du développement/ bien-être des enfants et des responsabilités parentales », pour « produire une analyse participative des besoins des enfants, des capacités des parents et des conditions familiales et sociales », puis « susciter et soutenir des expériences parentales liées à la fonction réflexive, la fonction de relais et la fonction d'orchestration dans la vie de l'enfant » (Lacharité 2014 ; Lacharité & Lafantaisie 2016) et, enfin, « susciter et soutenir des occasions normatives de développement et des expériences développementales correctives pour les enfants ».

Dans le système français qui serait éventuellement réformé, il s'agit donc bien, dans un cadre administratif, d'apporter des soutiens aux familles en difficulté, par le biais notamment de la PMI, du soutien à la parentalité, et de prestations qui relèvent de l'action sociale. En outre, il s'agirait, en complément, dans un cadre judiciaire, sur la base d'une analyse des besoins, d'apporter un soutien direct à ces enfants en danger et à ces familles, par la mobilisation des ressources du milieu, notamment par l'activation des personnes qui peuvent prendre un rôle (judiciairement reconnu) dans la vie de l'enfant, en appui à la fonction parentale, y compris dans le cadre d'une suppléance, voire en substitution à cette fonction parentale. Il s'agirait de développer ce qui existe déjà, comme la pratique de la conférence familiale, la mobilisation de tiers, etc., que la mesure soit exercée à domicile (par le biais du parrainage par exemple) ou en placement (tiers dignes de confiance).

Danger ou vulnérabilité ? En ce qui concerne la protection de l'enfance, si l'on veut s'affranchir d'une analyse conceptuelle purement théorique pour étudier les situations de maltraitance qui représentent un danger pour l'enfant, cette distinction dichotomique n'a pas de sens. Considérer la situation de danger dans le cadre d'une analyse écosystémique, c'est-à-dire en recontextualisant ce danger vécu par un enfant, impose de considérer le milieu dans lequel vivent l'enfant et sa famille, donc de considérer, aussi, toutes les situations de vulnérabilité. Ces deux notions doivent être considérées en complémentarité lorsqu'il s'agit d'élaborer une stratégie d'intervention. Adopter ce regard permet de dévoiler les limites du système français de protection de l'enfance, principalement orienté sur l'observation des relations interindividuelles parent-enfant sous le prisme de l'exercice de l'autorité parentale. Il est alors possible de préconiser des réformes en profondeur.

Cette proposition remet fondamentalement en cause l'un des grands principes de la loi du 5 mars 2007 : la subsidiarité entre protection administrative et protection judiciaire, la première reposant sur l'accord des détenteurs de l'autorité parentale. Cette réforme de 2007 n'a cependant pas été inutile, voire elle s'est avérée à l'époque indispensable, puisqu'elle a permis d'engager une révolution dans les pensées et dans les pratiques, en intégrant véritablement les parents comme acteurs de la protection de leur enfant (notamment dans la recherche d'accord). Depuis, le regard et les pratiques ont fortement évolué. Sans aucun doute a-t-il été nécessaire de passer par cette loi de 2007 qui a imposé de considérer les familles et leur pouvoir d'agir pour envisager, aujourd'hui, une nouvelle évolution et une meilleure mise en cohérence dans notre système de protection de l'enfance.

Est-il possible de les mener ? Sûrement s'il y a la volonté politique. Probablement, les questions qui seraient alors débattues porteraient alors sur le pilotage, le budget, et l'affectation et le statut du personnel. Une autre question, à notre sens la plus importante, risquerait d'être négligée : comment tirer pleinement parti, voire développer, l'expérience acquise par les services départementaux en termes de pilotage, d'évaluation de politiques publiques, de mise en réseau via

des protocoles, ainsi que d'évaluation des situations individuelles et de dispositif d'accompagnement ?

Le défi est d'envergure. Cette proposition permettrait en contrepoint d'élargir et de renforcer l'action administrative des collectivités territoriales, des départements ou des agglomérations. Si l'on considère que tout enfant qui fait l'objet d'une évaluation dans le cadre judiciaire devrait en parallèle bénéficier, aussi, d'une évaluation dans le cadre administratif, cela permettrait d'élargir le champ de l'évaluation et de mener des actions cohérentes. En effet, l'évaluation administrative porterait sur l'ensemble du contexte de vie de l'enfant et permettrait de considérer l'ensemble des difficultés rencontrées par lui et sa famille. Le département pourrait alors proposer un ensemble d'interventions cohérentes, en mobilisant tous les services qui dépendent de son autorité (notamment l'aide et l'action sociale, le handicap, la protection maternelle infantile, le soutien à la parentalité...), et œuvrant pour un total accès à l'ensemble des droits. Comme fil directeur dans l'évaluation, il serait alors possible de faire reposer les propositions de soutien sur la notion de « méta-besoin » de sécurité, qui serait donc tout à la fois la référence partagée entre les familles et les institutions et le levier dans tout projet d'intervention. Le département perdrait son pouvoir de police, certes, mais il recentrerait ainsi son action sur ce qui fonde son identité : apporter une aide de proximité à chaque citoyen en difficulté, vivant dans un contexte d'insécurité économique et social.

Pour asseoir cette cohérence, une question reste posée : qui a connaissance de l'évaluation administrative et qui a connaissance de l'évaluation judiciaire ? Voire, quelle institution doit, dans sa proposition d'action, s'insérer dans le cadre de l'action menée par l'autre ? *A minima*, il faudrait que l'instance d'évaluation judiciaire ait systématiquement connaissance de l'évaluation administrative, des actions proposées et celles effectivement menées.

### **Faut-il « recentraliser la protection de l'enfance » ?**

Avec le recul, alors que la Secrétaire d'État à la protection de l'enfance a évoqué fin 2023 plusieurs fois l'éventuel projet de « recentraliser la protection de l'enfance », les propositions que j'ai énoncées en 2017 doivent aujourd'hui, en 2023, faire l'objet d'une nouvelle réflexion. Deux raisons entraînent cet impératif : depuis les années 2010, l'État est de moins en moins en possibilité d'assurer ce vaste pan de politique publique ; surtout, avec les nouvelles analyses portant sur les fondements anthropologiques de la protection de l'enfance, une recentralisation « brute et simple », sans penser les fondements de cette protection conduiraient à une impasse.

En effet, recentraliser la protection signifierait en premier lieu que l'État reprenne en charge cette compétence et responsabilité. Or, force est de constater qu'il n'en a plus les moyens. Du côté de la Direction générale de la cohésion sociale, administration quasi tentaculaire avant la décentralisation (dénommée à l'époque DGAS couvrant les Ddass, départementales), le personnel et les moyens sont très largement insuffisants pour être à l'initiative d'une quelconque action publique. Le suivi est également problématique. Prenons comme exemple la vaste opération de contractualisation menée ces dernières années. Le 14 octobre 2019, le Secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé, Adrien Taquet, présente à Marcq-en-Barœul (59) une stratégie de prévention et de protection de l'enfance (2020-2022) fondée sur un nouveau partenariat avec les départements. Cette stratégie se déploie à partir de janvier 2020 puis monte en charge progressivement, avec 4 phases de contractualisation soutenues par 4 circulaires successives. En 2024, tous les départements auraient bénéficié de cette possibilité de contractualisation. En contrepartie de financements complémentaires, ils s'engagent à mener des actions préalablement déterminées. Chaque action ou projet envisagé doit faire l'objet d'une



fiche action précisant l'objet, le public cible, les acteurs concernés, le calendrier et les financements alloués. Pour le rendu compte, un bilan des actions et un tableau de bord précis reprenant l'ensemble des indicateurs doivent être présentés. La démarche administrative est tellement fournie que plusieurs interlocuteurs évoquent une « usine à gaz ». Un seul premier bilan, somme toute très sommaire, est tiré le 14 octobre 2020. Malgré cette complexité et la précision des informations demandées, au niveau national comme au niveau régional (ARS), aucun bilan (ne serait-ce qu'une recension des actions soutenues) n'est tiré. Sur cet exemple, l'État n'a plus le moyen d'assurer le simple suivi de dossiers, sur la base d'indicateurs et d'informations qu'il a lui-même demandé<sup>14</sup>.

Une autre administration, en contact direct avec les populations sur les territoires, aurait pu reprendre cette compétence si jamais elle était centralisée : la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Mais depuis plus de 20 ans, elle se recentre sur le pénal (les seules activités civiles étant finalement le suivi sur les territoires des mesures judiciaire d'investigation éducatives et le suivi des habilitations des établissements et services menant des mesures judiciaires en protection de l'enfance) et finalement son action s'est plus ciblée sur les adolescents.

En outre, rappelons que depuis la décentralisation les départements ont su construire différents dispositifs et engranger de l'expérience. Certes, parfois, dans certains domaines, les défaillances sont flagrantes. Les réussites sont également à souligner. Prenons comme exemple, l'élaboration progressive, dans chaque département, d'un processus d'évaluation des informations pré-occupantes.

Nous assistons alors progressivement à des processus en sens inverse : un renforcement des compétences des départements et un affaiblissement de celles de l'État. Alors la recentralisation semble de plus en plus difficile. Comment se ferait la « passation » d'expérience ? le transfert de personnel entre deux fonctions publiques distinctes ?

Surtout, si cette recentralisation se réalisait selon les propositions de 2017, est-ce que ça répondrait aux questions plus fondamentales sur la façon de penser la protection, notamment en ce qui concerne la conception de la personne ou celle de la responsabilité ?

Éventuellement, la recentralisation, avec une plus grande collaboration entre les services de la Justice et ceux de l'État pourrait conduire à moins de décharge, si jamais finalement le pilotage était clairement identifié : les services de la Justice avec une exécution des mesures par les services de l'État (qui pourrait contractualiser avec les services associatifs expérimentés). Mais, se poserait avec acuité l'enjeu de l'inter-professionnalité et de l'inter-institutionnalité, surtout si une hiérarchie était posée entre les instances, avec une domination des services judiciaires. Il serait alors nécessaire de penser et de renforcer la mutualisation entre départements, comme c'est le cas actuellement avec l'ONPE ou le Snated gérés par France Enfance protégée, mais sur d'autres compétences départementales comme la PMI, le soutien à la parentalité, etc.

Toutefois, cette éventuelle recentralisation semble être pensée « à l'ancienne », dans d'« anciens habits », sur d'anciens modèles. Elle ne permet pas de penser la personne en dehors de la dualité auteur/victime, surtout si cette recentralisation est appréhendée sur le modèle judiciaire, dominé par un modèle pénal où tout individu est avant tout conçu soit comme auteur, soit comme victime. Elle risque ainsi de renforcer cette dualité mortifère.

Elle ne permettrait alors pas de penser les ressources individuelles comme celles de l'entourage. En effet, en cas de recentralisation, il s'agirait de repenser le danger. En cas de situation de

---

<sup>14</sup> SÉRAPHIN Gilles, 2023a, "La stratégie nationale de protection de l'enfance : Quelles perspectives pour les publics aux vulnérabilités multiples ?", *L'accompagnement des enfants protégés avec des vulnérabilités multiples. Bilan et perspectives de la stratégie nationale de la protection de l'enfance*, Poitiers, 23 octobre 2023.

danger, voire de « danger grave et immédiat », serait-il possible d'établir de nouvelles étapes du glissement au judiciaire, avec des zones « tampon » comprenant des interventions uniquement administratives, avec l'accord des détenteurs de l'autorité parentale ?

Ainsi, au-delà des slogans qui font office de programme de politique publique (ex : « Il faut recentraliser la protection de l'enfance » ; « Il faut que l'État prenne ses responsabilités »), il s'agit de penser tout d'abord la protection et, par conséquent, la personne, la responsabilité ; ensuite, il sera nécessaire d'établir les références juridiques, l'organisation administrative et les modes de relation entre tous les acteurs. Vaste programme certes, mais dont les premières étapes ne peuvent être ignorées.