LA RÉFORME DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE «LA MARCHANDISATION DU SOCIAL À L'ŒUVRE»

Solidaires Sud Collectivités territoriales www.sudct.org

Solidaires Sud santé sociaux

La réforme de la protection de l'enfance
La marchandisation du social à l'œuvre

La loi 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance s'inscrit dans la logique des textes qui préconisent la sur-responsabilisation et la culpabilisation des familles comme alternatives à la déliquescence du lien social. Ignorant au passage ce que la précarisation de la population fragilise de la fonction parentale.

Déjà, le rapport Hermange militait pour le renforcement du contrôle des familles par le biais de dispositifs précoces dans le milieu scolaire ou dans les structures petite enfance chargées d'évaluer les situations « potentielles » de danger pour les mineurs. Ce rapport appelait également à une mise en réseau des professionnels pour « partager » les informations concernant les familles, pour « porter les diagnostics adéquats et pour mettre en place la méthodologie devant conduire à l'ordonnance à préconiser en la matière ».

Comme si les difficultés sociales étaient des maladies qui nécessitaient un diagnostic puis un traitement ! Comme si le comportement de l'être humain était prédestiné, mécanique, et que chaque être humain n'était pas spécifique ! Et ce sont des hommes chargés de présider à l'avenir de l'humanité qui tiennent ce langage !

La logique du rapport Benisti appuie davantage cette idée en affirmant qu'il y a une prédestination de la délinquance pour les enfants dont les parents parlent « patois » à la maison et qu'il faut contrôler les familles pour que les enfants grandissent dans le « droit chemin »… en illustrant ses propos d'une courbe mécanique de la déviance !

Puis la loi sur la prévention de la délinquance, en abandonnant toute idée de solidarité, a dynamité l'éthique du travail social en voulant instrumentaliser les travailleurs sociaux dans cette croisade contre toute personne non conforme aux normes.

D'autres rapports, dont le célèbre rapport Inserm et ceux des commissions ayant présidé à l'élaboration de la loi sur la protection de l'enfance, vont dans le même sens : systématiser le soupçon dans les familles pour qu'elles restent dans le droit chemin ; déresponsabiliser et contrôler les travailleurs sociaux amenés à devenir de simples exécutants au service d'experts (cellule de recueil) pour restreindre les budgets destinés auparavant à aider les personnes à trouver une place dans la société et qui sont désormais décrétées responsables de leur situation.
Les travailleurs sociaux, plutôt que d'aider les personnes à accéder à leurs droits fondamentaux, auront pour mission d'évaluer la situation des familles repérées comme source potentielle de danger, comme on effectue une étude de marché… Mais si on analyse plus en profondeur, cette logique est au service des actionnaires et de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) pour saborder un secteur peu aisé à libéraliser.

L'analyse qui suit se veut un outil de réflexion pour contrer les dérives libérales qui président à ce texte, certaines programmées, d'autres probables ou seulement possibles selon la résistance qu'elles rencontreront.

Article 3

L'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
Dans le 5°, les mots « des mauvais traitements » sont remplacés par les mots « des situations de danger », et les mots « des informations relatives aux mineurs maltraités et participer à la protection de ceux-ci » sont remplacés par les mots « et la transmission, dans les conditions prévues à l'article L. 226-3 [voir ci-après], des informations préoccupantes relatives aux mineurs dont la santé, la sécurité, la moralité sont en danger ou risquent de l'être ou dont l'éducation ou le développement sont compromis ou risquent de l'être, et participer à leur protection ».
Après le 5°, il est inséré un 6° ainsi rédigé :
(…) Dans le premier alinéa de l'article L. 226-2, le mot « maltraités » est remplacé par les mots « en danger ou qui risquent de l'être ».
L'article L. 226-6 est ainsi modifié :
Dans le premier alinéa et la première phrase du deuxième alinéa, le mot « maltraités » est remplacé par les mots « en danger ».

Commentaire : Ces modifications sont volontiers présentées comme une amélioration des textes précédents dans le sens où elles étendraient la protection de l'enfant maltraité à l'enfant en danger ou en risque de l'être, alors que le dispositif en place leur est déjà applicable. Ce qui est recherché, outre l'amalgame en risque / en danger, c'est de rassembler les mineurs relevant d'autorités et de modalités de protection différentes (judiciaire, administrative) pour en assurer le traitement préalable par une même « cellule de recueil » (art. L. 226-3) sous l'autorité du conseil général. Enjeu de taille quand on connaît, d'une part, les motivations économiques de cette mainmise de l'exécutif local sur la protection sociale, clairement exprimées dans le discours gauche/droite introductif à la loi (voir ci-dessous) et, d'autre part, la disparition attendue du juge des enfants au civil, AEMO comprise, dans la prochaine étape : la réforme de l'ordonnance 45. Au prétexte de clarifier le prétendu flou de la notion de danger ou de redéfinir l'intérêt de l'enfant, il s'agit de redéfinir les critères de danger depuis des intérêts autres que ceux, mis en avant, de l'enfant. Qu'entendre d'autre dans ce que Philippe Bas, ministre de la Famille, déclare en 2005 : « L'opposition entre droits des enfants et droits des parents est stérile», pour faire écho à Ségolène Royal, titulaire de la même charge, en 2000 : « Il est vain d'opposer droits de l'enfant et des parents, sauf cas de délit, crime, abus sexuels », ces dernières catégories ne représentant qu'un tiers des saisines du juge pour enfants au civil.

Il s'agit du déplacement de l'intérêt de l'enfant vers celui, désormais, de la famille, plus exactement d'une certaine famille. C'est la même logique que préside aux atteintes répétées au droit social, qu'il s'agisse du CPE, de la directive Bolkestein, du service minimum, de l'abandon de « l'excuse » de minorité ou de la « déjudiciarisation » de la protection de l'enfance, cette dernière en miroir aux conflits d'intérêts dans l'entreprise quand « la procédure de licenciement judiciarise les rapports employé/employeur », arguait un député de la majorité pour défendre le CPE.
La famille comme l'entreprise, qui président aux réformes en cours, ont en commun de substituer à l'intérêt général la somme des intérêts particuliers ; aux obligations publiques (le droit), la somme d'obligations individuelles (le contrat) ; à l'égalité, l'équité (les droits se méritent). Cette famille comme cette entreprise découlent du même Accord général sur le commerce des services (AGCS), signé en 1991 dans le cadre de l'OMC, lequel prévoit la libéralisation progressive des services publics exceptés ceux régaliens (impôt, justice et défense). L'AGCS qui préside encore à la décentralisation acte II (2004) par laquelle les dépenses publiques, considérées comme un luxe et un frein à l'économie de marché. Ces dépenses publiques sont, une fois soumises à la concurrence entre elles au sein du département (RMI, APA, aide sociale à l'enfance, etc., l'aide sociale représentant à elle seule 30% de leur budget…), introduites dans le secteur marchand comme c'est déjà le cas pour les personnes âgées, handicapées, déscolarisées, etc.

La famille au nom de laquelle opère cette « délocalisation » de l'autorité publique sur l'autorité familiale s'inspire de celle qui préside aux destinées de l'enfant jusqu'à la fin du 19e siècle quand la République, (depuis une succession de lois (interdiction du travail des enfants, pénalisation des mauvais traitements aux mineurs, scolarité obligatoire, tribunaux pour enfants) jusque l'institution de la compétence au civil du juge pour enfants (1958)), construit un droit des mineurs opposable au besoin des parents.

C'est cette famille censée précéder la société qu'il conviendrait aujourd'hui, en raison du déficit d'autorité publique dans la résolution de l'exclusion, de la précarité et des incivilités, providentiellement de « responsabiliser » ; famille à laquelle il importerait de restituer sa « parentalité » comme à l'employé son « employabilité», l'une et l'autre ravies par des politiques publiques inconsidérées...

C'est un retour aux valeurs, non d'avant Mai 68, mais antérieures à celles construites depuis la IIIe République jusque 1945 (priorité de l'éducatif sur le répressif) et 1958 (ouverture des conditions de saisine du juge pour enfants au civil), avancées de la France au même titre que son droit du travail, ce que d'aucuns, au nom de «l'harmonisation» - l'alignement par le bas - du dispositif européen entendent réduire à sa plus simple expression[1] dans un mouvement de ''bolkesteinisation'' de la protection de l'enfance.

Ce qui frappe dans ce recul de l'autorité publique c'est, d'une part, l'individualisation des problématiques qui préside à cette « contractualisation » réputée alternative à la « judiciarisation » de l'assistance éducative[2] , laquelle consiste surtout à substituer aux rapports de subordination des rapports obligatoires de coopération...
C'est, d'autre part, le retournement de priorité éducatif / répressif tant au pénal qu'au civil : au pénal par le développement des centres éducatifs fermés, leur encadrement « militaire », les « stages parentaux », la délation attendue du « secret professionnel partagé », la remise en question de « l'excuse » de minorité ; au civil par la volonté de réduire la compétence du juge des enfants aux affaires de « crimes, délits, abus sexuels », celles relevant autrement dit, pour les auteurs, du pénal.
Principal résultat de l'opération : en vertu du fameux « qui paye décide », travesti ici de «responsabilisation» des parents que la justice civile oblitérerait[3] , **le conseil général devient juge et partie.**

En écartant le judiciaire du champ de la protection de l'enfance, l'application de ce texte ébranle encore un peu plus une cohésion sociale mise à mal. Il est en effet à craindre que la protection de l'enfance se retrouve, sans le contre balancier judiciaire, sous la responsabilité exclusive du département, à la fois ordonnateur et payeur des mesures de protection.

Nous avons déjà pu constater les effets de cette politique dans certains conseils généraux qui bafouent ouvertement les droits de l'enfant, adoptant plus une politique d'exclusion que d'« Aide Sociale à l'Enfance ». Telle la réticence de certains à prendre en charge des mineurs isolés étrangers au prétexte qu'étrangers, ils relèveraient du financement de l'Etat. Contraintes d'assurer leur prise en charge, certaines directions d'ASE usent encore de prétextes inacceptables pour se dérober à leur mission : prix de journées réduits au motif que les besoins de ces jeunes seraient moins importants ; offres de service minimales, voire discriminatoires par rapport aux jeunes autochtones (pour certains, c'est seulement "le gîte et le couvert"…) ; d'autres, délibérément ignorés, errent dans les rues...

---

1 *Les mesures d'action éducative en milieu ouvert sont ordonnées par le juge « hors de toute saisine de l'aide sociale à l'enfance, qui aura pourtant à en assumer le financement », déplore Louis de Broissia, vice-président de l'ODAS, sénateur (UMP), président du conseil général des Côtes-d'Or, auteur du Rapport de Broissia (2005).*

2 *Michel Dinet, président de l'ODAS, et président (PS) du conseil général de Meurthe-et-Moselle, déplore une « judiciarisation» croissante : « ce qui devrait rester l'exception devient l'usage majoritaire », traduction selon lui, du « désarroi croissant des travailleurs sociaux ». On notera au passage le caractère péjorant du terme « judiciarisation », régulièrement employé pour qualifier un prétendu recours abusif à la justice civile des mineurs alors que, sur les dix dernières années, en pleine période de développement de l'insécurité sociale, le pourcentage de mineurs à protéger signalés au parquet est respectivement de 55, 57, 60, 59, 57, 56, 56, 57, 58 et 60 % (source ODAS), c'est-à-dire stable ; qu'entre 1994 et 1998, note le rapport Naves-Cathala, le nombre d'enfants confiés à l'ASE sur décision du juge des enfants baisse de 1 %, et qu'entre 2000 et 2004, il baisse de 3 % (source DRESS).*

3 *La « judiciarisation » de la prise en charge des enfants a un « effet déresponsabilisant », estiment Valérie Pécresse (UMP) et Patrick Bloche (PS), rapporteure et président de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le famille et les droits de l'enfant dans leur Rapport d'étape (juin 2005).*

De même, ces expertises osseuses pratiquées sur des jeunes, même en possession de papiers d'état-civil pour, leur minorité reconsidérée, les mettre hors champ de la protection de l'enfance, voire les rendre expulsables, alors qu'il est reconnu que ces examens ne sont pas fiables. Des appels contre des décisions d'assistance éducative sont, au vu de ces expertises, allés jusqu'en Cassation !

Un autre exemple, le « contrat jeune majeur » qui permet le suivi des jeunes de 18 à 21 ans par l'Aide Sociale à l'Enfance. Son caractère contractuel favorisant le moins-disant, on ne s'étonnera pas que les jeunes les plus en difficulté, c'est-à-dire qui nécessitent un soutien à moyen terme, en soient exclus au moindre faux-pas, pour aller grossir le rang des jeunes marginalisés.

L'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
Dans le 5°, les mots « des informations relatives aux mineurs maltraités et participer à la protection de ceux-ci » sont remplacés par les mots « et la transmission, dans les conditions prévues à l'article L. 226-3, des informations préoccupantes relatives aux mineurs dont la santé, la sécurité, la moralité sont en danger ou risquent de l'être ou dont l'éducation ou le développement sont compromis ou risquent de l'être, et participer à leur protection ».

Commentaire : Le flou de l'expression informations préoccupantes est la porte ouverte dans tous les sens, le meilleur comme le pire, à la subjectivité du signaleur. Curieuse manière de pallier le prétendu flou de la notion de danger fustigé par le politique pour justifier sa réforme.

Article 12

Le chapitre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
2° L'article L. 226-3 est ainsi rédigé :
Le président du conseil général est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle que soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être. Le représentant de l'Etat et l'autorité judiciaire lui apportent leur concours.
Des protocoles sont établis à cette fin entre le président du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département, les partenaires institutionnels concernés et l'autorité judiciaire en vue de centraliser les informations préoccupantes au sein d'une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation de ces informations.
Après évaluation, les informations individuelles font, si nécessaire, l'objet d'un signalement à l'autorité judiciaire.

Commentaire : Cette « cellule de recueil » donne non seulement le contrôle du dispositif de protection de l'enfance au conseil général mais encore selon ses critères propres[4] avec l' évaluation intra des situations destinées à l'autorité judiciaire. Alors que bon nombre de signalements ont déjà fait l'objet d'une évaluation par le signaleur (médico-scolaire, PMI, CMPP, polyvalence de secteur, hôpital). Ce filtre suppose, d'une part, la remise en question de la compétence des professionnels en amont et, d'autre part, un temps d'évaluation supplémentaire préjudiciable à la rapidité qui peut être attendue de l'intervention.

Une autre conséquence est l'abandon prévisible des mesures d'enquêtes sociales et d'investigation et d'orientation éducative (IOE) ordonnées par le magistrat, dites d'aide à la décision, aux fins de définir le type d'assistance éducative à mettre en place, alors que le cadre judiciaire, posé d'entrée, est déjà opérant.

Cette volonté de mainmise du conseil général sur les signalements traduit un retournement essentiel de la réforme : l'expertise des besoins n'appartient plus au professionnel mais au politique.

Par ailleurs, sachant que cette évaluation ne devrait pas, pour Patrick Bloche, excéder trois mois (au lieu de six

4 *Il est utile de rappeler que dans son rapport 2005, la défenseure des enfants observait que les dépenses d'aide sociale à l'enfance pouvaient, selon les départements, varier du simple au double. L'ONED, de son côté, dans le Deuxième rapport au Parlement et au Gouvernement de l'Observatoire national de l'enfance en danger (décembre 2006), pointait que : « l'activité décisionnelle de l'Aide sociale à l'enfance mériterait d'être mise en relation avec leurs choix politiques. En effet, depuis la décentralisation, les actions concernant la protection de l'enfance dépendent des politiques départementales ».*

actuellement dans les enquêtes sociales et les IOE) - intention louable - et que cela suppose, soit de doubler les moyens d'évaluation actuels, soit d'en réduire de moitié le contenu, quelle est l'option retenue ?

L'article L. 226-4 est ainsi rédigé :
I. - Le président du conseil général avise sans délai le procureur de la République lorsqu'un mineur est en danger au sens de l'article 375 du code civil et :
1° Qu'il a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs des actions mentionnées aux articles L. 222-3 et L. 222-4-2 et au 1° de l'article L.222-5, et que celles-ci n'ont pas permis de remédier à la situation.

Commentaire : Les actions mentionnées aux articles L.222-3 et L. 222-4-2 sont l'accueil provisoire, l'action éducative (AED), l'intervention d'une TISF et les secours financiers. C'est l'instauration sans la nommer de la subsidiarité, principe défendu depuis l'annonce de la loi, lequel exige la mise en place de mesures contractuelles puis le constat de leur échec avant le recours à la justice civile. La recherche de collaboration avec la famille préalable à la transmission au parquet va de soi et préside aux conditions de saisine du juge des enfants au civil depuis son instauration en 1958. Il ne s'agit pas tant ici de l'affirmer que d'assurer le verrouillage du dispositif par le conseil général, à double tour cette fois. Le premier par le passage obligé à l'aide administrative, le second par le constat de son échec avant le signalement à la justice, ce qui n'est pas sans effet prévisible voire attendu sur les professionnels déjà en difficultés par de vaines tentatives d'aide éducative contractuelle[5] dont ils devront en outre assumer la « judiciarisation ».

II. – Toute personne travaillant au sein des organismes mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 226-3 qui avise directement, du fait de la gravité de la situation, le procureur de la République de la situation d'un mineur en danger adresse une copie de cette transmission au président du conseil général. Lorsque le procureur a été avisé par une autre personne, il transmet au président du conseil général les informations qui sont nécessaires à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance.

Commentaire : La réforme laisse la possibilité à quiconque de s'adresser directement à la justice dans les cas extrêmes. C'est l'exception qui confirme la règle : le conseil général, en s'érigeant juge de l'intérêt de l'enfant, demeure juge et partie.

A titre d'exemple, les chiffres de l'Observatoire parisien de l'enfance en danger (Oped), s'ils ne sont pas déclinable à tous les départements[6], préfigurent d'une tendance et soulèvent bien des questions à l'endroit de cette ''mise en examen'' de la profession observable à Paris depuis 2000 après la mise en place en 1994, sous l'autorité du département, de la cellule de traitement des signalements en urgence (TSU), prototype de la «cellule de recueil » annoncée dans la réforme.

Statistiques 2000 de l'Oped : augmentation de 11,33 % des signalements à la TSU ; baisse de 9,12 % des AEMO (justice) ; baisse de 8,79 % des AED (administrative)[7]
- Signalements 2005 à la TSU non justifiés : 34 %
- '' suivis d'un accompagnement social : 46 %

5 *Alain Grevot lui-même, chantre de la « déjudiciarisation » (voir ses articles dans les ASH, Lien social et le Journal du Droit des Jeunes entre 2001 et 2004) a dû au final se sentir un peu seul pour découvrir que « l'inconvénient de la déjudiciarisation, c'est la recherche de négociation à tout prix qui peut, à un moment donné, entrer en contradiction avec la notion d'intérêt de l'enfant » (JDJ, novembre 2005). De leur côté, l'UNIOPS et l'UNAF s'élevaient (ASH du 2 mars 2007) contre le fait que le Sénat ait supprimé un amendement des députés selon lequel le conseil général devait aviser le procureur de la République en cas de «danger grave et manifeste » pour un mineur sans obligatoirement que l'intervention administrative ait eu lieu. Faute de quoi, en rendant l'aide sociale à l'enfance compétente en toute situation, la loi opérait « une mutation profonde de la justice et du rôle du juge des enfants » qui perdait alors sa spécificité et sa double compétence, civile et pénale. Une crainte majeure exprimée par les magistrats dès l'élaboration du projet, ajoutait la rédaction.*

6 *Fin 2003, la chute d'activité en AEMO justice est observable dans les départements 14, 37, 69, 75, 76, 78, 92, 93 (non exhaustif). Ceci alors que nombre de départements font face à une liste d'attente importante (et raison pour laquelle aucun recul d'activité n'apparaît dans les chiffres de l'ONED) - preuve que les besoins varient selon qu'on entend les traiter ou les ignorer - et alors que ces listes d'attente, du fait des insatisfactions et des dysfonctionnements qu'elles engendrent servent à renforcer, plus que les équipements, les critiques...*

7 *De la « déjudiciarisation » sensée profiter à la « contractualisation »…*

- '' transmis au procureur : 20 % (évolution 1996/2000 : + 13 %)
- '' '' (évolution 2001/2005 : - 12 %)

Proportion d'informations signalantes par le N° Vert (appels pour la plupart anonymes) dans les situations présentées à la TSU en 2005 : 65 %

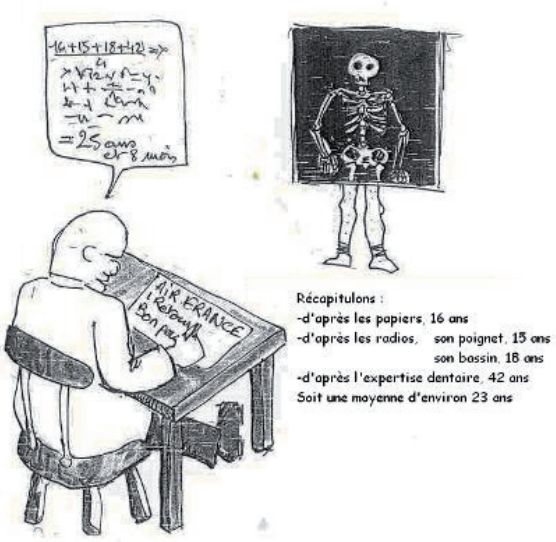
Informations signalantes sans évaluation préalable par un service social et adressées à la TSU par le procureur :

- entre 2001 et 2005 : + 340 % (en moyenne, + 85 % par an)
- entre 2005 et 2006 : + 70 %

Nature des réponses suite à l'évaluation demandée par le parquet à la TSU :

- réponses de nature administrative : 61 %
- confirmation du cadre judiciaire : 39 %

Il est frappant d'observer, d'une part, l'évolution du nombre de signalements directs au parquet sans évaluation préalable (340 + 70 = + 410 % en 5 ans !) alors qu'ils relèvent, comme le confirme la TSU, d'une intervention professionnelle, administrative ou judiciaire ; d'autre part, leur orientation hors le dispositif judiciaire dans 61 % des cas. Ou bien il s'agit de signalements effectués par des professionnels (les statistiques ne le précisent pas) et bonjour leur confiance dans la TSU ! tandis que si seuls 39 % sont validés par la TSU, bonjour sa disqualification des professionnels ! Ou ils proviennent d'autres sources et dans ce cas, comment ces situations ont-elles échappé aux professionnels ?... Au regard de la proportion considérable d'informations signalantes anonymes (65%) à la TSU, on peut se poser la question de savoir s'ils ne sont pas pour partie le fait de professionnels, ceux-ci préférant ne plus s'exposer au discrédit des familles, de leurs pairs ou de leur hiérarchie suite à des signalements refoulés.



Article 14

L'article 375 du code civil est ainsi modifié :
1° Dans la première phase du premier alinéa, après le mot « éducation », sont insérés les mots « ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social » ;
2° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :
« Cependant, lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale, une mesure d'accueil exercée par un service ou une institution peut être ordonnée pour durée supérieure afin de permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective et géographique dans son lieu de vie dès lors qu'il est adapté à ses besoins immédiats et à venir.

Commentaire : Ces deux dispositions ont des allures d'avancées dans le sens où, d'une part, la notion d'éducation est associée à celle de développement physique, affectif, intellectuel et social (même si on peut se demander ce que serait l'éducation sans le développement physique, affectif, intellectuel et social…) et, d'autre part, où l'accueil de l'enfant n'a plus lieu d'être réinterrogé tous les deux ans minimum comme l'exigeait précédemment la loi avec le risque d'hypothéquer certaines prises en charge (concession à Maurice Berger, L'échec de la protection de l'enfance, Dunod 2003).

Toutefois, l'ordonnance de placement pour une durée supérieure à deux ans comporte des risques. Celui, d'une part, de figer les possibilités d'évolution de la famille naturelle ou d'exonérer du travail avec elle ; celui, d'autre part, de masquer le manque de moyens de l'ASE.

Par ailleurs, l'emploi du terme responsabilité parentale plutôt que celui par exemple de fonction parentale

est symptomatique de l'individualisation des problématiques qui, même sous-jacente, reste le fil rouge de la réforme. En effet, ce terme est de nature à induire par extension le fait de réserver la protection de la justice civile aux mineurs dont la responsabilité des parents serait en cause, ce qui est restrictif par rapport aux dispositions précédentes de l'article 375. Confier un enfant à l'ASE par ordonnance n'a jamais été posé en terme d'irresponsabilité des parents. C'est un critère moral.
Un pas en avant, deux pas en arrière : c'est toute la trame de la réforme.

Article 15

Après l'article L. 226-2 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article L. 226-2-2 ainsi rédigé :
« Art. L. 226-2-2. – Par exception à l'article 226-13 du code pénal, les personnes soumises au secret professionnel qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance définie à l'article L. 112-3 ou qui lui apportent leur concours sont autorisées à partager entre elles des informations à caractère secret afin d'évaluer une situation individuelle, de déterminer et de mettre en œuvre les actions de protection et d'aide dont les mineurs et leur famille peuvent bénéficier. Le partage des informations relatives à une situation individuelle est strictement limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance. Le père, la mère, toute autre personne exerçant l'autorité parentale, le tuteur, l'enfant en fonction de son âge et de sa maturité sont préalablement informés, selon des modalités adaptées, sauf si cette information est contraire à l'intérêt de l'enfant. »

Commentaire: L'article 15 de la loi réformant la protection de l'enfance (Art. L. 226-2-2. du CASF) est à mettre en relation avec l'article 8 de la loi relative à la prévention de la délinquance, contre laquelle se sont mobilisés des milliers de travailleurs sociaux. Ces deux articles appartenant à deux lois votées le même jour abordent la délicate question du secret professionnel et du partage de l'information à caractère secret. Ils commencent l'un et l'autre par exempter les personnes auxquelles ils sont destinés, des mesures applicables au titre de l'article L. 226-13 du Code pénal.

Au contraire de l'article 8 de la LPDD qui, dès sa connaissance, a provoqué le rejet des travailleurs sociaux, l'article 15 de la loi réformant la protection de l'enfance (Art. L. 226-2-2. du CASF) a eu un accueil différent. N'avait-il pas pour objectif, comme l'ont affirmé ses rédacteurs, de dépénaliser une pratique indispensable à l'efficacité du travail social ? Ou bien, fallait-il y voir une manière plus pernicieuse d'ouvrir une brèche dans le secret professionnel en permettant un partage plus large d'informations à caractère secret ?

A l'analyse, ce dernier risque n'est pas dénué de fondement. La rédaction de cet article permet en effet le partage de l'information « aux personnes soumises au secret professionnel qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance définie à l'article L 112-3, ou qui apportent leur concours ». Or, en plus des professionnels, beaucoup de personnes (élus, bénévoles,…), par fonction ou par mission, concourent à la protection de l'enfance telle que définie à l'article L 112-3 du CASF ! A ce titre, ils sont eux aussi, soumis au secret professionnel… et à l'autorisation de partage instaurée par l'article 15 ! Ils remplissent donc toutes les conditions pour permettre aux travailleurs sociaux d'échanger avec eux des informations à caractère secret en échappant aux sanctions prévues dans le Code pénal. On notera également que de nombreux textes de présentation de la loi mettent en avant le rôle des policiers, des gendarmes comme des acteurs incontournables dans cette politique...

Cependant, comme pour l'article 8 de la LPDLD, ce partage ne revêt aucun caractère obligatoire. Il est possible, dépénalisé, mais pas obligé. **Aussi, si rien n'empêche plus maintenant aucun travailleur social à ne pas respecter le secret professionnel auquel la loi le soumettait, au moins, rien ne l'y contraint.**

Si rien n'oblige les travailleurs sociaux à lever le secret professionnel auquel ils étaient soumis, ces deux textes, en les autorisant à le faire en dehors des contextes très particuliers de maltraitance, ébranlent gravement les bases sur lesquelles se construisait la relation de confiance entre le travailleur social et l'usager, indispensable à l'accompagnement social.

En conclusion

Finalement, que fait d'autre la réforme de la protection de l'enfance que dire, comme ce couple et leur enfant sur le barrage hydroélectrique EDF dans son clip pour la privatisation : « C'est à nous ! ». N'est-ce pas déjà à nous ? Dans la réforme de la protection de l'enfance, la même famille dit : "L'éducation, c'est à nous !" Puis, dans la phase suivante, sitôt une « aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles »[8] : "L'échec, c'est à nous !" On mesure à quel point le néolibéralisme et ses ''libéralisations'' (voir, en annexe, Les chasses du comte Zaroff) participent d'une politique d'individualisation des problématiques, d'une politique autrement dit de dépolitisation.

Il importe de ne pas attendre la baisse programmée des activités d'accueil, d'AED et d'AEMO pour se positionner nationalement, mobiliser la profession et l'opinion. Deux raisons. La première, c'est que la casse de la protection de l'enfance va intervenir département par département pour hypothéquer la sensibilisation et la réaction collective de la profession[9] . La seconde, c'est qu'au sein de chaque département, elle va opérer service par service, mettant ceux-ci en concurrence, conduisant chacun à poser les difficultés en termes de «bonnes pratiques », de « démarche qualité », d'emploi et de pérennité de l'institution, pour faire dans le déni du déclin de la protection sociale à travers celle, ici, de la protection de l'enfance.

C'est là qu'un le lien est à faire entre la loi sur la protection de l'enfance et la loi 2002-2 . Ce n'est pas un hasard si cette nouvelle loi programme la création de nouveaux dispositifs - accueil séquentiel, accueil de jour et autres expérimentations… - objectifs louables s'il ne s'agissait en même temps de diminuer les coûts et de cibler des offres de services plus facilement monnayables, donc plus facilement privatisables.

Il convient d'anticiper et d'engager un combat sur les enjeux politiques et professionnels des termes employés. De les interroger sous l'angle économique et idéologique, les deux se floutant mutuellement. Il importe de mettre à jour ce que le développement de la ''parentalité'' recouvre comme réarmement parental, la ''proximité'' - nouvelle religion de l'intimité de masse - comme myopie sociale ; de décoder la fausse alternative contractualisation / judiciarisation, le faux dilemme droits des enfants / droits des parents ; ce que ces fausses controverses économisent comme débat politique, au service de cette idéologie moralisatrice et sécuritaire domestique : **le contrôle social chez soi** ; il convient de dénoncer ce que cette réforme, pour finir, appelle comme enfermement de l'enfant après (ou avant) le CEF dans sa famille.

La loi réformant la protection de l'enfance, après avoir "servi la soupe" à la loi relative à la prévention de la délinquance sur la question, plus sensible au pénal, du « partage des informations », va maintenant servir de marche-pied dans la réforme de l'ordonnance de 45 à l'abandon de la compétence du juge des enfants au civil. Il convient de noter ici le caractère particulièrement structuré du processus politique qui, depuis le rapport Naves-Cathala et, plus avant, l'AGCS, organise, sous couvert de droit des usagers, cheval de Troie du libéralisme, la casse méthodique de la protection sociale. Celle-ci va de plus en plus atteindre, au-delà des besoins et des moyens, l'identité des professionnels.

La sensibilisation et la mobilisation doivent être étayées par une veille nationale de :
1) l'évolution quantitative de l'activité d'assistance éducative à partir des données nationales, départementales et locales, au regard des statistiques de l'ONED, des DASES, du secteur associatif comme de la PJJ (l'assistance éducative au civil de cette dernière, qui représentait encore 60 % de son activité dans les années 90, a été abandonnée au profit, allégué, du secteur associatif, qui ne l'a jamais vue arriver…).
2) l'évolution qualitative de l'activité en termes de ''délocalisation'' de l'AEMO sur l'AED, de substitution de l'enfant « en risque » à l'enfant en danger, de mise en concurrence des services sur la base du moins-disant.

---

8 Loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

9 Lors du colloque annuel de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), en 2006, à la question de savoir pour quelle raison les organisations professionnelles présentes ne réagissaient pas à la baisse d'AEMO observable dans plusieurs départements, seul le président du CNAEMO a répondu , dans un couloir : « C'est parce que nous n'avons pas d'explication » !... Il est évident qu'aucun chef d'établissement (le CNAEMO reste un club de chefs d'établissements) ne peut, isolément, s'élever contre la baisse d'activité constatée dans son service sans mettre en péril ses relations avec le politique local, ni faire porter ces informations par une organisation nationale sans les situer géographiquement et s'exposer au même risque.

En outre, la mobilisation des acteurs sociaux contre le dynamitage du secret professionnel, si elle n'a pas abouti au retrait du projet de loi sur la prévention de la délinquance a, au moins, abouti à ce qu'une marge de manœuvre soit laissée à l'usage des travailleurs sociaux.

Les mobilisations d'acteurs sociaux contre le dynamitage du secret professionnel, si elles n'ont pas abouti au retrait du projet de loi sur la prévention de la délinquance ont, au moins, abouti à ce qu'une marge de manœuvre soit laissée à l'usage des travailleurs sociaux.

L'article L. 226-2-2 concernant le partage des informations à caractère secret, en effet, instaure une notion d'autorisation sans édicter une obligation formelle de communiquer des informations. D'autant que le même article stipule que « le partage des informations relatives à une situation individuelle est strictement limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la mission de la protection de l'Enfance. »

D'autre part, l'article L 112.4 précise que l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doit guider toutes décisions le concernant ».

Ce sont sur ces points que l'ensemble des travailleurs sociaux peuvent s'appuyer pour veiller au respect des fondements déontologiques et éthiques qui régissent la profession d'assistant social ou autre : respect de la dignité de la personne, non-discrimination et secret professionnel.

Cela passe, entre autres, par :
- L'information au préalable des usagers des informations qu'ils doivent communiquer ;
- La transmission de ces informations par écrit, pour qu'elles soient consultables par les usagers (lois n°78-753 du 17 juillet 1978 et n°79-587 du 11 juillet 1979) ;
- Le respect des dispositions prévues par la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- La résistance collective aux éventuelles pressions de « personnes soumises au secret professionnel qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance », tels les élus, mais qui ne sont pas autorisés par la loi à interroger les professionnels.
- L'opposition à toute forme de dénonciation, hors d'un contexte de protection de l'enfance ou d'assistance à personne en danger tel que prévu par le Code pénal.

C'est sur la base de ces éléments que peut s'engager une démarche collective, à défendre auprès des présidents de conseils généraux, des maires et des employeurs du secteur associatif.

Annexe 1 Historique

Un siècle en avant

1889 : Loi instaurant la déchéance paternelle et loi Roussel relative à la protection des enfants maltraités et moralement abandonnés.

1898 : loi sur la pénalisation des mauvais traitements ; lois dites « dans l'intérêt de l'enfant » qui instaurent l'intervention du juge dans les affaires familiales, substitutivement au chef de famille

1912 : Création des tribunaux pour enfants et adolescents

1945 : Création de l'aide sociale à l'enfance

Création des juges pour enfants

Ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante: primat de l'éducatif sur le répressif ; modification des dispositions relatives à la correction paternelle

1950 : Création des clubs de prévention

1958 : Institution de la double compétence, civile et pénale, du juge pour enfants

Fin du droit de correction paternelle

1959 : Institution de l'AEMO

1967 : Institution du diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé

1970 : Substitution de l'autorité parentale à la puissance paternelle

1979 : Fermeture des Internats professionnels d'éducation surveillée (IPES).

Développement de l'action éducative en milieu ouvert

Un siècle en arrière

1980 : Rapport Bianco-Lamy. S'il titre encore « L'aide à l'enfance demain », il constitue un tournant dans le recentrage de l'intérêt de l'enfant sur celui de la famille.

1982 : Mise en place de la politique de la Ville et création des comités locaux de prévention de la délinquance

1983 : Décentralisation acte I.

L'Aide sociale à l'enfance est confiée au président du conseil général

1984 : Mise en place de l'ilotage

1995 : Signature de l'AGCS dans le cadre de l'OMC : libéralisation progressive des services publics. Au plus tard en 2003, chaque Etat membre devra présenter une liste de ses libéralisations. L'éducation et la santé, à haut risque politique, sont laissées en suspens. Avec le social, elles ne font plus partie, depuis les années 80, des priorités politiques.

1999 : Colloque de Villepinte. Passage du PS à la logique sécuritaire : création des contrats locaux de sécurité; individualisation des problématiques : pénalisation de la jeunesse, des familles et de la pauvreté

Priorité donnée à la police de proximité ; stigmatisation des quartiers

2000 : Rapport Naves-Cathala : remise en question de la justice civile des mineurs au nom de la « contractualisation ». Avec l'instrumentalisation d'ATD quart monde, cheval de Troie de cette casse libérale de la protection de l'enfance entamée par le gouvernement Jospin, le rapporteur parle d'un « placement qui met fin au projet familial, seule richesse des plus pauvres »…

2001 : Ségolène Royal, ministre déléguée à la Famille, annonce, dans son plan de réforme de l'ASE, 50 % de placements en moins, arguant de ce que « De plus en plus de conseils généraux et de travailleurs sociaux sont convaincus qu'il vaut mieux prévenir les placements que les financer[10] » … « 49,9 % d'enfants en danger en plus », répliquait l'ANPASE.

2001 : Rapport Roméo : la fonction première des services sociaux est la cohésion familiale ; la protection de l'enfance y fait obstacle ; l'AEMO administrative devient « action éducative à domicile ». Il importe de clarifier le droit administratif et le droit judiciaire pour mieux les articuler. Un mot d'ordre : con-trac-tu-a-li-ser. Le contrat, instrument d'action et de régulation sociale, entend s'imposer comme clé universelle, présupposée démocratique.

2001 : Rapport Deschamps : principe du droit contradictoire dans la justice civile des mineurs : les parties en présence - le conflit d'intérêt - opposent l'institution et la famille ; la notion d'intérêt de l'enfant distinct de celui de ses parents, sans laquelle nulle saisine n'a lieu, devient superfétatoire.

2002 : Annonce de la création des CEF

Loi rénovant l'action sociale et médico-sociale dont l'objectif, réduire les dépenses publiques, et la logique, « solvabiliser la demande plutôt que subventionner l'offre » (Ernest-Antoine Sellières, Medef), ouvre au profit des pans entiers du secteur, consacrant la marchandisation du travail social .

2004 : Décentralisation acte II qui, sous couvert de territorialisation et de responsabilisation, de société civile et de gouvernance, de proximité et de parentalité[11] , est un tremplin supplémentaire à la substitution à l'intérêt général de la somme des intérêts particuliers, le credo libéral.

2005 : Rapport Benisti. Pour prévenir la délinquance, il est interdit aux mères étrangères de parler « patois » à leurs enfants ; comme, en d'autres temps, de « cracher par terre et parler Breton ».

2007 : Loi réformant la protection de l'enfance

Loi de prévention de la délinquance

La réforme de l'ordonnance de 45, outre l'abaissement de l'âge de la responsabilité pénale, l'abandon de la compétence du juge des enfants au civil, AEMO comprise est en chantier. Une fois mise à l'oeuvre la boucle sera bouclée.

---

10 Libération, 16 mai 2001

11 La parentalité est à l'éducation ce que la gouvernance est au politique. Educare, conduire dehors ; parentalité, conduite chez soi.

Annexe 2

Les chasses du comte Zaroff

« *La maison domine la baie, les maïs, les pâturages et la tangue, pré salé ou paissent les moutons. Ce soir de septembre est en paix, le couchant dore la rive opposée exposée plein ouest. C'est vendredi : ni leçons, ni devoirs, on traîne un peu. La tiédeur attarde les enfants sur la terrasse. Une fourgonnette s'arrête en bordure de la route. Deux hommes âgés en descendent une cage et lâchent des faisans qui montent maladroitement dans l'espace et s'abattent lourdement dans le maïs. Les enfants sont heureux et s'identifient spontanément aux oiseaux en liberté.*

Samedi matin, à l'aube, des coups de feu tout proches réveillent la maisonnée. Les « libérateurs » sont là et tirent sur tout ce qui bouge. Leurs chiens font lever les faisans, les coups partent, les oiseaux tombent sur la tangue parmi les moutons affolés.

Immédiatement, j'associe cette scène au film Les chasses du comte Zaroff[12] *. Le seigneur du château, ayant traqué tous les gibiers du monde ne trouve plus de plaisir qu'en libérant ses prisonniers humains, quelques heures avant de leur donner la chasse. Il finit par les rejoindre. Ils sont à bout de souffle, à bout de liberté, ils vont mourir et, haletant, le seigneur jouit.*

Ce lâcher d'un beau soir de septembre en paix était une promesse à laquelle les oiseaux et les enfants ont cru. Mais, ce samedi matin il y a ce mensonge des hommes et la liberté rattrapée pour la jouissance du viol. Car c'est bien la liberté qui saigne, pantelante, dans la gueule des chiens.

Il est très difficile d'expliquer aux enfants que les hommes puissent jouir de leur toute-puissance et de la souffrance qu'ils infligent. Il est impossible de leur expliquer La Bosnie ou le Rwanda.

La chose du monde dont il est le plus difficile, sinon impossible, de parler avec les enfants ce n'est pas la souffrance, ce n'est pas le mensonge, ce n'est pas la guerre, ce n'est pas la violence, ce n'est pas non plus la mort : c'est la perversion. »

Jean-Marie Servin dans sa rubrique ***Les choses de la vie***, Lien Social n° 593, 18 octobre 2001.

Fédération SUD Collectivités Territoriales
70 rue Philippe de Girard 75018 Paris - Tél. 01 40 33 85 02 - Fax : 01 43 49 28 67
Site : www.sudct.org - mail : contact@sudct.org

Fédération SUD Santé Sociaux
70, rue Philippe de Girard Paris 18ème
Téléphone : 01 40 33 85 00 - Télécopie : 01 43 49 28 67
E-mail : contact@sud-sante.org - Internet : www.sud-sante.org

12 *d'Emst B. Shoedsack*