

DOSSIER D'ETUDES N° 65

Février 2005



2^{ème} prix de la CNAF 2004

Frédéric Vabre

L'action publique contre la maltraitance des enfants

***Eléments pour une approche de sociologie
politique comparative sur les cas français et
espagnol***

Ecole Normale supérieure de Cachan
Groupe d'analyse des politiques publiques

« On assigne à chacun son mal comme un métier : celui-ci a les membres droits, et si rien ne contrarie la nature, se distinguera par sa taille élevée, qu'on le brise de telle sorte qu'il ne puisse se relever de terre, mais qu'il rampe sur les os désarticulés de ses pieds et de ses jambes. Celui là a les yeux admirables : qu'on les enlève de l'orbite »

Sénèque

J.P. Neraudau Etre enfant à Rome

« MADAME MAC'MICHE : Ah ! te voilà enfin, petit scélérat !
Approche,... plus près... »

A sa grande surprise, Charles obéit, les yeux baissés, l'air soumis. Quand il fut à sa portée, elle le saisit par l'oreille ; Charles ne lutta pas ; enhardie par sa soumission, elle prit la baguette et lui en donna un coup fortement appliqué, puis deux, puis trois, sans que Charles fit mine de résister ; elle profita de cette docilité si nouvelle pour abuser de sa force et de son autorité ; elle le jeta par terre et lui donna le fouet en règle, au point d'endommager sa culotte, déjà en mauvais état. Charles supporta cette rude correction sans proférer une plainte.

« Va t'en, mauvais sujet, s'écria-t-elle quand elle se sentit le bras fatigué de frapper ; va t-en, que je ne te voie pas ! »

la Comtesse de Ségur, Un bon petit diable

« Comme le petit prince s'endormait, je le pris dans mes bras et me remis en route, j'étais ému. Il me semblait même qu'il n'y eut rien de plus fragile sur la terre. »

Antoine de Saint Exupéry, Le petit prince

*A Léoncie Vabre, ma grand mère,
Pour mon enfance rurale partie avec elle.*

Remerciements

En premier lieu, « Muchas gracias » à mes enquêtés espagnols, pour avoir accepté de recevoir le stagiaire de l'ambassade ou l'étudiant français de passage : Boni Cantero, Luis Carlos Sahuquillo, María Teresa Patiño Lafuente, Pablo Alvarez Lopez, Begoña Gonzales, Isabel Pizarro, Pedro Nuñez Morgades, Alfonso Marina, José Luis Castellanos, Angel Hernández, Pilar Cayuela, Celina Diaz, Francisco Gonzales Bueno, Carmen Puyo, Jesús García Pérez, Pilar Alvarado et Javier García Morodo.

Un grand merci ensuite à mes enquêtés français, pour l'intérêt qu'ils ont manifesté à l'égard de mes recherches et le temps qu'ils m'ont consacré : Monique Sassier, Madame B., Denise Cacheux, Madame P., Sandrine Dottori, Michel Chauvière, Isabelle Jacquelin, Monette Cannamela, Bénédicte Brajeux, Dominique Vernier, Monsieur C., Madame G., Madame A., Chantal Lebatard, Madame G., Madame A. (n°2), Danielle Rapoport et Muriel Eglin.

Merci ensuite à Jacques Pé, pour m'avoir accepté comme stagiaire dans son service des affaires sociales de l'Ambassade de France à Madrid. Sans lui, l'idée de ce mémoire n'aurait jamais germé. Ses remarques toujours valorisantes, sa personnalité atypique et sa confiance ont rendu ma découverte du monde de la diplomatie agréable et enrichissante.

Merci également à Rosalina Curras et Françoise Choquet, mes collègues de travail, pour les deux mois de bonne humeur partagée.

Merci au bureau des relations internationales de l'ENS Cachan, qui a appuyé ma démarche comparatiste en m'accordant un Prix d'action internationale. L'obtention de ce dernier m'a permis de couvrir une partie des frais que j'avais engagés, notamment lors de mon séjour à la Casa Velazquez.

Merci aux participants du DEA, pour les nombreux échanges que nous avons eu et qui m'ont appris à mieux réfléchir. Merci en particulier à Alina pour son amour de la recherche, ses remarques acérées et ses félicitations sincères, et bon courage pour la suite du chemin...

Merci à mes parents et au reste de ma famille pour leurs encouragements pendant l'interminable rédaction estivale, ainsi que pour leur traque de mes soucis orthographiques.

Enfin, merci à Jacques Commaille, pour m'avoir fait confiance en acceptant de conduire cette étude. Elle est bien loin, avec lui, la représentation du mandarin distant et désagréable. Ses remarques m'ont été précieuses, sa disponibilité et son enthousiasme honorent la recherche et le monde universitaire.

Tous ces mercis expliquent « notre » usage de la première personne du pluriel. Bien que requis par toute production académique, le « nous » devra être considéré ici par le lecteur comme une marque de modestie.

Car si les propos tenus dans ces quelques pages n'engagent que ma responsabilité, je veux souligner à quel point ce mémoire n'aurait pas vu le jour sans le concours de tous ces apports, que je remercie encore une fois de tout cœur.

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| AVANT-PROPOS..... | 6 |
| INTRODUCTION | 7 |
| CHAPITRE 1 : LA NON-INTERVENTION, ENFANT, PUISSANCE PATERNELLE ET PUISSANCE PUBLIQUE JUSQU'AU 19^{EME} SIECLE..... | 23 |
| 1) L'ordre familial comme ordre politique propice aux violences envers les plus jeunes | 24 |
| 2) L'histoire de l'enfance, une histoire de la maltraitance ? | 27 |
| CHAPITRE 2 : LA CONSTITUTION PROGRESSIVE D'UNE ACTION PUBLIQUE INTERVENANT EN FAVEUR DE L'ENFANT EN FRANCE ET EN ESPAGNE | 33 |
| 1) Les nouvelles conceptions de l'enfance, bases pour une intervention publique..... | 33 |
| 2) L'intervention progressive de l'Etat en faveur de l'enfance en France : l'histoire d'un cheminement exemplaire ? | 34 |
| 3) L'intervention progressive de l'Etat espagnol en faveur de l'enfance : le poids d'un passé peu glorieux ? | 39 |
| Conclusion : Quel style de régulation pour l'action publique en faveur de l'enfance ? | 44 |
| CHAPITRE 3 : LE SAVANT, PRESCRIPTEUR DE L'ACTION PUBLIQUE ? ENJEUX ET TENSIONS AUTOUR DE LA CONNAISSANCE DU PHENOMENE DE MALTRAITANCE DES ENFANTS..... | 46 |
| 1) L'expertise comme sujet de l'action publique : de la mise à jour d'un problème social à sa mise en politique(s) | 47 |
| 2) L'expertise comme objet de l'action publique : production de connaissances et observation du phénomène par les pouvoirs publics | 62 |
| Conclusion : Une régulation savante omnipotente ? | 73 |
| CHAPITRE 4 : LA POLYCENTRICITE DE LA REGULATION DE L'ACTION PUBLIQUE CONTRE LA MALTRAITANCE DES ENFANTS | 74 |
| 1) La régulation internationale croissante de la lutte contre la maltraitance des enfants | 74 |
| 2) La régulation nationale de la lutte contre la maltraitance des enfants, « victime » de la périphérisation des centres | 83 |
| 3) Le local : espace majeur de régulation de l'action publique contre la maltraitance..... | 91 |
| Conclusion : Des recompositions dans la division du travail de régulation | 99 |

CHAPITRE 5 : ACTION PUBLIQUE ET ENTREPRENEURS PRIVES DE LA CAUSE DE L'ENFANCE

MALTRAITEE 101

- 1) L'importance croissante du secteur associatif dans la régulation de l'action publique contre la maltraitance 102
- 2) Les médias français et espagnols, des entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée ? 118
- Conclusion 123

CHAPITRE 6 : ENTREPRISES POLITIQUES ET LUTTE CONTRE LA MALTRAITANCE DES ENFANTS 124

- 1) La lutte contre la maltraitance des enfants, un sujet périphérique dans le débat politique national . 124
- 2) La lutte contre la maltraitance des enfants, un sujet désinvesti par les entrepreneurs politiques locaux 135
- Conclusion 137

CONCLUSION 138

BIBLIOGRAPHIE 140

- 1) Sources primaires 140
- 2) Sources secondaires 144

SOMMAIRE DETAILLE 148

AVANT-PROPOS

Cette comparaison des systèmes français et espagnol de prise en compte et de lutte contre la maltraitance des enfants a été primée en 2004 dans le cadre des prix des meilleurs mémoires de troisième cycle mis en place par la Cnaf¹.

Ce mémoire trouve légitimement sa place sur les trois axes thématiques définis par la Cnaf pour l'attribution de ces prix, à savoir les évolutions de la famille ; l'analyse des prestations et des politiques familiales ; l'étude des problèmes sociaux en lien avec la famille. Et sur chacun de ces axes il apporte des informations, des analyses fouillées et des questions.

Au-delà des aspects informatifs de la comparaison entre Espagne et France, au-delà également des informations érudites et détaillées sur l'évolution du problème social « maltraitance des enfants » et des politiques publiques développées, sous des configurations variées, pour tenter d'y répondre, ce mémoire apporte des clés plus générales d'appréciation et de compréhension de l'action publique, notamment dans le domaine de la famille.

Il y a ici de l'originalité dans les hypothèses, dans les données et dans l'approche de ce sujet, maintenant si présent sur l'agenda politique. La maltraitance – un néologisme passé récemment dans le langage courant – est (encore) assez rarement abordé rigoureusement, notamment par les analystes de politiques publiques. Il y a un grand intérêt à voir la sociologie politique investir cette problématique car il s'agit assurément d'un secteur (ou d'une « scène ») d'action publique appelé à être développé et donc plus contrôlé et plus évalué. Si certains points de l'analyse de Frédéric Vabre sont discutables – et c'est tout à fait habituel dans ce type d'approche – il n'en reste pas moins que nous avons ici une contribution importante à la connaissance, aux débats et à l'accompagnement (voire à la réforme) des politiques relatives à la « maltraitance des enfants ».

L'auteur compte déjà (ou comptera rapidement) parmi les experts de la question. Il a ici mêlé et mixé d'anciens travaux, des entretiens, de l'analyse de documents et une problématisation solide à partir de toute la littérature sur la question et des nouvelles théories des politiques publiques. Ce mémoire de grande qualité est ainsi valorisé par le canal des dossiers d'études. Il pourrait prendre d'autres déclinaisons sous forme de publications. Car son auteur, qui se destine à de hautes fonctions administratives, peut-être même au sein de la Sécurité sociale, a incontestablement réalisé une étude d'excellente facture, à la densité exceptionnelle, et à l'écriture extrêmement claire.

Julien Damon
Responsable du Département de la recherche et de la prospective
CNAF

¹. Pour la présentation de ces prix, voir www.cnaf.fr rubrique « jeunes chercheurs »

INTRODUCTION

« Comment puis-je savoir ce que je vais dire ? »
Marc Bloch²

Un sujet rattrapé par l'actualité

Premier semestre 2004... Comme à d'autres occasions ces dix dernières années, le tourbillon médiatique sur les maltraitances aux mineurs ne semble plus pouvoir s'interrompre. Comme un mauvais souvenir à peine oublié, « l'affaire » Dutroux fait d'abord un retour en force dans les unes de la presse à l'occasion du procès de ce pervers belge ayant séquestré, abusé et affamé des jeunes filles. Réseau ou prédateur isolé ? Quelles complicités ? Sept années après la découverte des faits, l'homme est re-présenté comme une sorte d'exception démoniaque et repoussante en marge de l'humanité. Les questions sont posées et reposées que déjà s'annonce un procès similaire en France, à Outreau. Banlieue ouvrière tristement décrite, réseau de 17 personnes impliquées dans des abus sur 17 enfants, dont des notables : les récits de la presse font froid dans le dos, et là encore, des questions lancinantes crépitent. Comment des gens « comme tout le monde » ont pu adopter des comportements aussi obscènes ? Qu'en pensent la voisine, les parents d'élèves, le maire ?³

En Espagne, voilà que les candidats aux élections générales tentent de dessiner des clivages sur la question des violences domestiques, tandis que *la mala educación*⁴ de Pedro Almodóvar s'annonce. Peu après, le film présenté par le cinéaste espagnol fait l'ouverture du festival de Cannes. Il concerne un cas de maltraitance sexuelle institutionnelle dans un collège religieux à l'époque franquiste. Quelques polémiques ont lieu, le temps que l'attention soit portée à nouveau sur Outreau, ou rien ne s'est passé comme on s'y attendait : mensonges de la mère et des enfants, accusation de la justice, débats sans fin sur la façon de prendre en compte la parole de l'enfant, voire sur leur place dans la société.⁵ Au même moment, une « marche blanche » est organisée pour la petite Estelle, disparue depuis plus de 500 jours.

Certains sujets académiques rejoignent parfois malgré eux le débat sociétal. Sans que nous ne l'ayons prémédité, les derniers mois qui viennent de s'écouler illustrent assez l'intérêt de cette recherche et l'acuité des questions qu'elle soulève. Ils ont souligné une fois de plus le paradoxe de la « protection de l'enfance », à savoir que le désintérêt général qu'elle suscite est compatible avec des vagues d'indignations ponctuelles extrêmement violentes autour de faits divers. Attentif à capter toute information se rattachant de près ou de loin à nos investigations, il aura été difficile et nécessaire de s'extraire de cette actualité pour la contempler avec un recul analytique. Néanmoins, rôle de la presse, pouvoir du fait divers, recours incessant aux savoirs de l'expert, timidité du politique, versatilité des opinions...sans anticiper sur le contenu de notre étude, il est étonnant de constater comment se répètent presque invariablement les mêmes mécanismes sociaux lorsqu'il est question des mauvais traitements envers des enfants.

Cadre général de la recherche et délimitation du sujet.

Si ces traitements semblent avoir toujours existé, leur condamnation par la société à travers le qualificatif de « mauvais » est relativement récente. Elle a présupposé la prise de conscience de l'altérité radicale des enfants⁶ avec le milieu des adultes : leur fragilité, l'incomplétude de leur développement et leur besoin concomitant d'être protégés dans cette période de risques potentiels. Ce rejet des mauvais traitements aux enfants, jusqu'alors courant dans la sphère domestique, a donné lieu à une intervention publique à partir de la deuxième moitié du XIXème siècle et s'est renforcée tout au long du XXème.

² Dans *Apologie pour l'histoire* (1949)

³ Entre le 3 et le 5 mai 2004, l'agence AFP consacre ainsi 10 dépêches aux questions de pédophilie (entre le procès Dutroux, le procès d'Outreau, la découverte d'un gendarme pédophile et le refus du CSM de sanctionner un juge pour pédophilie). Les autres agences ne sont pas en reste : *Reuters* y consacre 9 dépêches et *l'Associated press* 10.

⁴ Le film s'intitule *La mauvaise éducation* en français.

⁵ L'AFP émet pour la seule journée du 24 mai, 11 dépêches consacrées aux rebondissements du procès.

⁶ Nous entendons le mot d'enfant dans ce mémoire comme le fait l'article 1 de la Convention de New York, c'est à dire comme désignant tout individu n'ayant pas atteint la majorité légale. (18 ans en France et en Espagne) « Enfant » est donc ici synonyme du terme juridique « mineur ».

Depuis quelques années, la considération de ces mauvais traitements comme *phénomène social* à déplorer s'est constituée autour de la notion de *maltraitance*. « Découverte » dans les années 60 à partir de forums scientifiques, nous essaierons au cours de l'étude d'en déconstruire les emplois. La tristement médiatique pédophilie en constitue la forme la plus frappante, par le tabou anthropologique qu'elle brise, mais la maltraitance ne s'y limite pas. L'apparition et la mobilisation récentes de cette notion composite et évolutive semblent avoir renforcé le traitement de l'enfance comme problème social et comme problème public. Ce processus se poursuit aujourd'hui, fruit de tendances lourdes portées par un certain nombre d'acteurs dans l'espace public.

L'objectif que nous nous sommes fixé en réalisant cette étude est le suivant. Il s'agira de déterminer le *type de régulation* qui est en œuvre dans l'espace de la lutte contre la maltraitance des enfants à partir de la compréhension des enjeux et des tensions qui structurent la saisie et la prise en compte par le politique de ces questions en France et en Espagne.

L'action publique contre la maltraitance concerne toutes les activités des pouvoirs publics visant à prévenir et éviter les mauvais traitements, par une aide des familles ou par une séparation de l'enfant d'avec ses parents. Il peut s'agir également des activités coercitives de punition d'auteurs d'actes de maltraitance, ou d'activités curatives, visant à limiter les effets de la maltraitance en « soignant » l'enfant, voire l'auteur de l'infraction. Notre sujet se veut donc plus large que la seule *protection de l'enfance maltraitée*, qui ne renverrait qu'à la question des séparations et des placements d'enfants, mais moins étendu par exemple que *la protection des droits de l'enfant*, lesquels vont bien au delà de cette problématique. En revanche, la lutte contre les formes de *maltraitements* se rapproche très fréquemment du concept beaucoup plus général du rejet des *violences*, terme que nous utiliserons de temps en temps dans son sens le plus complet.

Une interdisciplinarité nécessaire et fructueuse

« (...)L'action publique se déploie sur un triple registre dans la mesure où elle se définit tout à la fois comme action collective au sens où elle résulte de la rencontre d'une pluralité d'acteurs, comme action institutionnalisée car elle est toujours la marque d'un contexte institutionnel, et comme action politique, parce que soumise à une contrainte de légitimité. »⁷

Un tel sujet emprunte à de multiples champs de la connaissance scientifique. D'une part, comme analyse d'un domaine d'activités des entités publiques, il s'inscrit d'abord et avant tout dans une sociologie de l'action publique, celle-ci étant vue comme « l'ensemble des effets, pas nécessairement prévisibles et cohérents, qui résultent d'interactions entre des institutions interdépendantes, entre les agents qui font vivre ces institutions et une multitude d'acteurs sociaux intéressés par les « décisions politiques » entre ces acteurs et les gouvernants... »⁸ Par ce qu'elle révèle des phénomènes de pouvoirs dans l'espace public et des contradictions d'un système politique, c'est une sociologie politique.⁹

D'autre part, lorsque, comme dans notre cas, l'action publique se base sur de nombreuses politiques réglementaires¹⁰, la sociologie du droit est évidemment mobilisée, de même que le droit public, sur lequel il faut se pencher pour appréhender les différents niveaux de compétences impliqués (international, national et infranational). En outre, mise en œuvre par un certain nombre d'administrations et d'acteurs distincts, l'action publique de lutte contre la maltraitance des mineurs peut être envisagée selon des approches de sociologie des organisations et de sociologie des professions. Enfin, parce qu'elle se produit essentiellement dans la sphère familiale¹¹, la maltraitance des enfants est une question qui relève de l'économie des relations entre la sphère publique et la sphère de l'intime. En cela, elle interroge la sociologie de la famille mais aussi l'anthropologie ou encore la théorie politique.

⁷ DURAN Patrice (2001) « L'action publique, un procès sans sujet », in Coll., *Sociologies du Travail : quarante ans après*, Elsevier, Paris.

⁸ LAGROYE Jacques, FRANCOIS Bastien, SAWICKI Frédéric (2002) *Sociologie politique*, Paris, Presses de Science po et Dalloz, p. 501.

⁹ DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, L.G.D.J., Paris 1999.

¹⁰ « Une politique réglementaire se caractérise comme une action publique consistant à édicter des normes autoritaires affectant le comportement des assujettis. » THOENIG Jean Claude, MENY Yves, *Politiques Publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, p.145.

¹¹ Nous nous intéresserons essentiellement à la question des maltraitements intrafamiliaux, qui représenteraient, selon des statistiques dont nous verrons le peu de fiabilité, plus de 80 % des maltraitements. Le résidu est essentiellement composé des maltraitements institutionnelles, c'est à dire des maltraitements commises dans des lieux et par des individus censés protéger les enfants : écoles, centres d'accueil spécialisés, garderie, centres de vacances...

On le voit, beaucoup de sciences sociales peuvent être mises à profit autour de cet objet de recherche. Les questionnements croisés en la matière ne peuvent être que fructueux. Examinons maintenant classiquement quel est l'état de la littérature sur la question.

Mais jusqu'où ira le foisonnement de la littérature « indigène » ?

Si nous soulignons plus haut l'importance dans les médias du thème de l'enfance maltraitée, que dire du foisonnement éditorial que suscite cette question ? L'un n'est d'ailleurs probablement pas étranger à l'autre : les ouvrages consacrés à la question de l'inceste, ou à toute violence envers des enfants, attirent une certaine curiosité médiatique qui contribue à la renommée de leurs auteurs, et dans un mouvement inverse, plusieurs personnalités du monde médiatique n'hésitent pas à publier des récits de leur enfance malheureuse.¹² Ces récits, de même que les histoires imaginaires sur ce thème, trouvent un lectorat nombreux.

Cette abondance ne peut qu'interpeller le chercheur en sciences sociales. Au delà du sensationnalisme et du voyeurisme, la maltraitance faite aux enfants passionne, révolte. Sa dénonciation consensuelle participe d'une fixation de l'interdit et du monstrueux dans une société fragmentée qui semble par ailleurs manquer de valeurs fédératrices.

Mais cette demande sociale d'émotion collective se double d'une demande d'explication du phénomène et des moyens de lutte. Or, ce sont les acteurs de cette lutte qui produisent l'essentiel de la connaissance en la matière. On ne compte plus le nombre d'ouvrages sur l'enfance maltraitée produits par des juristes, des psychologues, des médecins ou des chefs de services sociaux. Socialement et institutionnellement situés, les discours de ces acteurs ne s'en présentent pas moins comme des discours savants. Ils sont donc à la fois redoutables, du point de vue de la recherche en sciences sociales, si le chercheur les duplique sans distance critique,¹³ et particulièrement intéressants et riches s'il procède au contraire à une rupture épistémologique permettant de les déconstruire. Plus que dans d'autres domaines sans doute, cette littérature indigène n'est donc pas à négliger. Son influence est réelle, chez les professionnels qui sont très demandeurs de ce type d'écrits, tout comme dans la société et l'espace politique.

Citons quelques figures de cette *entreprise éditoriale*, dont nous reparlerons dans notre chapitre sur l'expertise, car elles font toutes partie de ce que l'on pourrait qualifier en forçant le trait la *communauté de la politique publique*¹⁴ de lutte contre la maltraitance des enfants. En effet, ces personnalités se caractérisent souvent, outre par leurs publications, par leur bonne insertion dans le champ de l'expertise et du conseil aux gouvernements. On trouve par exemple chez les juristes les ouvrages de Jean Pierre Rosenczweig,¹⁵ Président du Tribunal pour enfant de Bobigny ou de Marie Pierre Porchy, juge d'instruction lyonnaise.¹⁶ Chez les travailleurs sociaux, Michèle Créoff, directrice de service au Conseil général du Val de Marne et responsable de la coordination interministérielle sur la question de la maltraitance à enfants de 1997 à 2001, semble se détacher par la bonne visibilité de son ouvrage.¹⁷ Marceline Gabel, à la fois ancienne assistante sociale, chercheuse, experte proche du ministère, chargée de cours à l'université de Nanterre, reste cependant une référence.¹⁸ Mais les acteurs les mieux représentés sont incontestablement les

¹² Chaque année, les éditeurs se saisissent de l'intérêt du public en proposant quelques livres témoignages. 2004 n'aura pas échappé à cette pratique, avec l'ouvrage du rédacteur en chef de Canal Plus Christophe Tison *Il m'aimait* ou encore celui de Benjamin Castaldi narrant l'expérience de Catherine Allégret face à son beau père Yves Montand. Ces deux ouvrages sont des best sellers.

¹³ L'un des biais produit par la position de ces « acteurs savants » consiste dans la surestimation du rôle de ces mêmes acteurs dans la lutte contre la maltraitance. Ainsi, Danielle Rapoport, qui a travaillé dans ce champ toute sa vie, n'évoque pour ainsi dire que l'influence de son milieu professionnel lorsqu'elle rend compte de la « prise de conscience » du phénomène de maltraitance. Cf. l'entretien qu'elle nous a accordé et RAPOPORT Danielle « De la reconnaissance de la « maltraitance » à l'émergence de la « bientraitance » », in DE SINGLY François (dir) *Enfants adultes. Vers une égalité de statut ?* (2004) Universalis.

¹⁴ L'emploi de l'expression « communauté de politique publique », n'est guère très pertinent analytiquement en l'espèce, bien qu'il renvoie à un concept bien établi de l'analyse de l'action publique, car il laisse entendre qu'il y aurait une forme d'accord sur la direction que doit prendre une telle politique. Nous verrons que ce n'est pas le cas, loin s'en faut.

¹⁵ Jean Pierre Rosenczweig a écrit récemment des ouvrages autour de son métier de juge pour enfant : *Justice ta mère !*, Editions Anne Carrière, 2002 ou encore *Justice pour les enfants*, Robert Laffont, 1998. Il est également responsable de revues et de sites Internet...

¹⁶ Marie Pierre Porchy milite pour l'introduction de la notion d'inceste dans le Code pénal. Son dernier ouvrage traite de cela : *Les silences de la loi. Un juge face à l'inceste*, Hachette littérature, 2003.

¹⁷ CREOFF Michèle (2003) *Guide de la protection de l'enfance maltraitée*, Editions Dunod, collection Guides.

¹⁸ Cette multipositionnalité est un atout : elle permet d'intégrer des mondes qui se côtoient peu et d'accroître sa légitimité. Citons trois de ses ouvrages, réalisés en collaboration avec Lebovici et Mazet : (1995) *La maltraitance : maintien du lien*, (1996) *Maltraitance*

psychologues, pédopsychiatres et psychanalystes. Le livre récent dont tous les acteurs parlent est celui de Maurice Berger, professeur de psychologie, chef de service de psychiatrie de l'enfant au CHU de Saint Etienne et psychanalyste, dont le côté dénonciateur plaît aux associations et aux militants et suscite l'intérêt de professionnels toujours en quête de remise en cause.¹⁹ Il faut citer également les écrits des précurseurs Pierre Straus et Michel Manciaux²⁰, ou encore les travaux plus récents de Danielle Rapoport, psychologue clinicienne et titulaire de l'assistance publique hôpitaux de Paris.²¹ Nous arrêterons cette énumération qui deviendrait fastidieuse si elle entendait donner un aperçu plus complet.

Nous n'avons cité ici que des auteurs relativement spécialisés. Mais en matière de pédopsychiatrie, la liste pourrait s'élargir aux personnalités les plus médiatiques consultées à tout propos concernant l'enfance, et notamment sur les questions de maltraitance : Edwige Antier, Aldo Naouri, Caroline Eliacchef, Marcel Ruffo... Nous les évoquerons eux aussi dans le chapitre sur l'expertise. Le panorama serait incomplet si nous n'évoquions le cas des inspecteurs généraux des affaires sociales et autres hauts fonctionnaires, qui sont parfois sollicités, en particulier dans le cadre de la littérature institutionnelle.²² Tous ces acteurs écrivent également dans un certain nombre de revues. La plus importante est sans doute le *Journal du Droit des jeunes*, qui relaye les débats du moment chez les professionnels de l'enfance et de la jeunesse, mais aussi des revues plus généralistes, telles que *l'Actualité sociale hebdomadaire*.

Enfin, la frontière entre discours d'acteurs et discours savant se brouille un peu plus lorsque des travailleurs sociaux tentent d'adopter une posture de chercheur. C'est le cas de Paul Vasseur qui s'est essayé à la recherche historique,²³ ou encore de Alain Grevôt, auteur d'une étude comparative sur la protection de l'enfance, axée sur les pratiques des professionnels.²⁴

La situation est donc paradoxale : alors même que la lutte contre la maltraitance des enfants est l'objet d'une véritable effervescence de récits et d'analyses souvent péremptoires dans les discours ordinaires, les médias et chez les experts, le champ académique des sciences humaines et sociales l'investit peu.

Le savoir savant sur l'enfance en repli ?

La question de la maltraitance des mineurs ne manque pourtant pas d'intérêts intellectuels. Inscrite à la fois dans des logiques d'interventions sociales et coercitives, elle pose des questions « concrètes » d'organisation de la réponse publique, certes, mais également de grandes questions politico-philosophiques sur l'ordre social. En effet, on peut l'appréhender sous l'angle des relations de pouvoirs dans la sphère domestique, sous celui des rapports entre sphère publique et sphère privée, ou encore sous celui de la place de la violence et du maintien de l'ordre et de la cohésion dans nos sociétés. En dépit de ces thèmes fondamentaux des sciences sociales, peu de travaux s'y sont intéressés.

L'historiographie fait office d'exception dans ce triste diagnostic de désintérêt pour l'enfance. L'histoire de l'enfance est désormais bien balisée par des publications nombreuses²⁵ qui ont pris la suite du travail précurseur de Philippe Ariès sur l'enfant sous l'Ancien Régime.²⁶ Nous nous efforcerons d'ailleurs dans notre premier chapitre de rendre compte de la diversité des approches et des débats qui les traversent. L'histoire de l'institutionnalisation de la protection de l'enfance est également relativement bien connue, avec

psychologique, (1997) *Maltraitance répétition, évaluation*. Tous les trois ont été publiés chez Fleurus. Marceline Gabel a également été coordinatrice de l'observatoire de l'enfance en danger de l'ODAS.

¹⁹ BERGER Maurice (2003) *L'échec de la protection de l'enfance*. Dunod.

²⁰ STRAUS Pierre, MANCIAUX Michel (1982) *L'enfant maltraité*, Fleurus, Paris.

²¹ RAPOPORT Danielle (2003) *Blanche neige, les sept nains et... autres maltraitances*, Belin.

²² On peut ici penser à Pierre Naves, auteur de plusieurs rapports sur la question de la protection de l'enfance, ainsi qu'à la Défenseure des mineurs, Claire Brisset, qui publie chaque année le rapport qu'elle adresse au parlement et au Président de la République.

²³ VASSEUR Paul, *Protection de l'enfance et cohésion sociale du IV^{ème} au XX^{ème} siècle*, L'Harmattan, 1999. Paul Vasseur dirige un CCASS, mais il est aussi diplômé de l'EHESS.

²⁴ GREVOT Alain, *Voyage en protection de l'enfance, une comparaison européenne*, Vaucresson, CNFE-PJJ, 2001. Alain Grevôt dirige une équipe de protection de l'enfance dans le secteur associatif.

²⁵ Un ouvrage collectif de référence fait un bon état de la question et propose un éclairage bienvenu sur les avancées historiographiques et les conflits d'interprétation : *Histoire de l'enfance en Occident*, sous la direction de Egle Becchi et Dominique Julia (deux tomes).

²⁶ ARIES Philippe (1977) *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien régime*, Le Seuil, Paris.

par exemple l'ouvrage collectif de référence dirigé par Marie-Sylvie Dupont-Bouchat et Eric Pierre²⁷ ainsi qu'une petite revue scientifique sur « l'enfance irrégulière ». ²⁸ Les questions de l'abandon ou du travail des plus jeunes ont été traitées abondamment par l'histoire sociale, l'histoire ouvrière ou l'histoire du travail. Témoin de cette avancée de l'historiographie, l'historien Gérard Noiriel a créé en 2004 un séminaire de recherches à l'École des Hautes Études en Sciences sociales sur *l'Enfance maltraitée*.²⁹ Il entend y développer une histoire des relations de pouvoirs dans la sphère domestique.

Les sociologues ont été moins nombreux à traiter de ce thème. On trouve d'abord tout un courant de la sociologie critique, qui a dénoncé l'intervention des travailleurs sociaux vus comme des agents « domesticateurs » de la classe ouvrière au service de l'État. Donzelot, dans *La police des familles*³⁰ explique ainsi comment les enquêtes sociales ont conduit à la nécessité pour l'éducateur et l'assistante sociale de détenir un savoir sur la famille, savoir fourni par la psychanalyse. On retrouve dans ce mouvement les thèmes classiques de la pensée foucauldienne sur les rapports entre savoir et pouvoir. Ce type de thèses, s'il a connu son heure de gloire, reste néanmoins très lié à l'après-68.

Dans une lignée moins dénonciatrice, Michel Chauvière a produit plusieurs ouvrages sur la protection de l'enfance, avec une prédilection pour la catégorie de l'enfance inadaptée³¹ et de l'enfance délinquante. Cela s'explique par la priorité donnée à cette thématique par le Centre de recherche de la PJJ de Vaucresson qu'il a dirigé et également par un souci qu'il exprime de ne pas céder à la « victimologie »³² qu'implique l'usage de l'expression *d'enfance maltraitée*. Les ouvrages collectifs et pluridisciplinaires³³ récents qu'il a co-dirigés sont néanmoins quelque peu victimes de la largesse de la catégorie « protection de l'enfance », qui met en jeu des problèmes et des logiques multiples. Cette catégorie est historiquement située : elle renvoie à la fois à l'enfance pauvre, à l'enfance maltraitée et à l'enfance délinquante. Si son usage est pertinent dans l'analyse du passé, alors que ces trois logiques étaient étroitement mêlées, elles semblent plus distinctes aujourd'hui. On trouve donc sous ce vocable des analyses sur des réseaux d'acteurs relativement différents. La méfiance envers l'autonomisation de l'objet « enfance maltraitée », que l'on perçoit dans plusieurs contributions, notamment celle de Delphine Serres³⁴, tient au fait qu'elle dissocierait complaisamment les enfants martyrs qu'il faudrait protéger et les délinquants qu'il faudrait punir et s'inscrirait ainsi dans une dynamique de partition simplificatrice du monde entre les « bons » et les « méchants », et finalement entre le bien et le mal. Nous reviendrons sur ce débat et les conséquences empiriques de cette autonomisation, qu'évoque également l'excellent ouvrage de Laurence Gavarini et Françoise Petitot.³⁵

La faiblesse numérique des recherches sur l'enfance et la maltraitance est particulièrement frappante en science politique³⁶, où très peu de thèses ont été soutenues sur le thème de la protection de l'enfance. Anne Daguerre³⁷ en fait partie. Elle a eu le mérite de choisir une approche de politique publique et une démarche comparative. Son propos essentiel consiste à mettre à l'épreuve de l'empirie la théorie des

²⁷ DUPONT BOUCHAT et PIERRE *Enfance et justice au XIX^e siècle. Essai d'histoire comparée de la protection de l'enfance 1820-1914.*

²⁸ Revue d'histoire de l'enfance irrégulière. (5 numéros ont paru)

²⁹ Ce séminaire a eu lieu de février à mai 2004 et doit se poursuivre sur plusieurs années.

³⁰ DONZELOT Jacques (1977) *La police des familles*, Editions de minuit. La dénonciation sociologique de la fonction politique du travail social eut beaucoup d'influence dans le milieu du travail social, en exacerbant un « sentiment de culpabilité latent chez de nombreux professionnels. » ION Jacques, RAVON Bertrand (2002) *Les travailleurs sociaux*, p. 91.

³¹ Michel Chauvière s'intéresse au réseau institutionnel, aux groupes socio-professionnels et intérêts qui traversent les pratiques de rééducation de l' « enfance inadaptées » (une notion datant de 1943 subsumant les catégories « d'enfance déficiente » et d'enfance « en danger moral ») dans son célèbre ouvrage socio-historique : *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy.*, (1980) Les Editions ouvrières, Paris.

³² Cf. l'entretien qu'il nous accordé, ainsi que CHAUVIERE Michel (2004) « L'impératif de protection de l'enfance et ses tensions » in YVOREL Jean Jacques (dir.), *La protection de l'enfance : un espace entre protéger et punir. L'émergence d'une idée, l'étape 1958-59, les recompositions contemporaines.* Etudes et recherches n°7, Vaucresson CNFE-PJJ, Ministère de la Justice.

³³ CHAUVIERE, LENOEL, PIERRE (dir.) (1996) *Protéger l'enfant. Raison juridique et pratiques socio-judiciaires* (XIX^e XX^e siècles), Presses Universitaires de Rennes. Cet ouvrage réunit 11 chercheurs, dont 5 sociologues, 4 historiens, un historien du droit et un juriste. Neuf contributions sur onze sont spécifiquement axées sur les pratiques pénales envers les enfants et les jeunes déviants. Les deux autres sont plus générales.

³⁴ SERRES Delphine (2004) « Les enfants « en danger » au prisme des statistiques de l'ODAS. Des catégories juridiques (1958) aux catégories statistiques (1994) », in YVOREL Jean Jacques, op. cit., pp.7-82.

³⁵ GAVARINI Laurence, PETITOT Françoise (1998) *La fabrique de l'enfant maltraité : un nouveau regard sur l'enfant et la famille*, Erès.

³⁶ ...si toutefois on peut considérer sociologie et science politique comme deux disciplines distinctes, ce qui est loin d'être un débat clos !

³⁷ Anne DAGUERRE est une politiste de Bordeaux. Sa thèse est intitulée *L'évolution de la politique de protection de l'enfance en Angleterre et en France, 1980-1989*. Elle l'a été publiée chez L'Harmattan en 1999.

réseaux de Marsh et Rhodes et à démontrer que celle-ci n'explique que partiellement les changements législatifs intervenus dans les années 80 en France et en Angleterre. Néanmoins, elle reste, elle aussi, prisonnière de la catégorie vaste de *protection de l'enfance*, que nous avons également adoptée dans notre mémoire d'IEP.³⁸ Avant elle, une autre étude sur la période 1979-1989 avait été produite sur la genèse des politiques françaises sur l'enfance maltraitée.³⁹ Ces travaux précurseurs devraient être rejoints d'ici peu par une autre *policy analyst*, Laurie Boussaguet, doctorante de l'IEP de Paris, qui a écrit d'ores et déjà un mémoire sur l'Etat et la pédophilie en France dans les années 90⁴⁰, thème cette fois-ci plus étroit que le nôtre.

Pour donner un aperçu plus saisissant des différences d'investissement des différentes disciplines, nous avons procédé à une rapide recension personnelle des mémoires de recherches et des thèses présents dans l'important fond documentaire de la Fondation pour l'enfance.⁴¹ Certes, il ne s'agit pas d'un échantillon exhaustif.⁴² La fondation reçoit les travaux sur l'enfance des candidats à son prix scientifique et d'étudiants qui viennent y travailler. Le phénomène de surreprésentation de certains champs de la connaissance peut donc s'auto-entretenir. Considérés donc avec toutes ces réserves, ces chiffres nous semblent néanmoins révélateurs de la situation :

| Répartition par discipline des travaux de recherches (thèses et mémoires) donnés à la Fondation pour l'enfance | |
|---|--------------------------|
| Disciplines | Nombre de travaux |
| Médecine, ENSP | 67 + 4 = 71 |
| Psychologie | 40 |
| Travail social, éducateur, assistante sociale, conseiller en économie sociale et familiale | 31+8+6+1= 46 |
| Droit, criminologie | 22+5= 27 |
| Science de l'éducation | 9 |
| Anthropologie, Science politique, sociologie | 2+1+1= 4 |
| Géographie, démographie | 1+1= 2 |
| Communication sociale | 1 |

Situation de la littérature scientifique en Espagne

La situation en Espagne est fondamentalement similaire. Les recherches que nous avons effectuées dans le fond documentaire de la Plate-forme des organisations d'enfance, ainsi qu'à la plus importante Université de Madrid, la *Complutense*, attestent de cette sur-représentation des disciplines accès sur l'individu : médecine, psychologie, science de l'éducation. En outre, l'institutionnalisation plus importante qu'en France du Travail social, qui est présent dans les différents cycles universitaires, constitue un débouché majeur pour toute la littérature indigène. Comme ici, le droit et la criminologie sont bien représentés.

Ce qui diverge davantage du cas français, c'est l'indifférenciation généralisée qui existe entre littérature *scientifique* et littérature *institutionnelle*. En effet, une grosse partie des ouvrages consacrés aux questions relatives à la maltraitance des enfants est publiée par les pouvoirs publics, en particulier par les

³⁸ VABRE Frédéric (2003) *Eléments d'analyse des politiques publiques de protection de l'enfance en Argentine et en Suède*. Comparaison par la méthode des contrastes dramatiques, mémoire d'IEP réalisé sous la direction d'Anne Mandeville-Briot. Il ne s'agissait pas dans cette étude de comparer ces deux pays en terme de performances, mais d'utiliser l'exemple des politiques de protection de l'enfance pour mettre à jour les différences fondamentales des deux systèmes politiques considérés.

³⁹ Cf. Xavier DUPOND *Constitution et genèse d'une politique publique : la protection de l'enfance maltraitée en France, 1979-1989*.

⁴⁰ BOUSSAGUET Laurie *L'Etat et la pédophilie en France dans les années 90. La genèse de la loi du 17/6/1998* Dans ce mémoire de DEA réalisé sous la conduite de Pierre Müller, l'auteure utilise un appareillage scientifique qui emprunte l'essentiel de ces concepts au courant des approches cognitives des politiques publiques.

⁴¹ Le centre documentaire de la *Fondation pour l'enfance* est le plus gros centre spécialisé sur la question de la protection de l'enfance en France. Il comporte 7000 références.

⁴² Il n'y a par exemple aucune thèse ou mémoire de recherche en Histoire, ce qui est d'autant plus surprenant que le fond de la fondation comporte un certain nombre d'ouvrages historiques.

communautés autonomes et le Ministère du Travail et des affaires sociales⁴³, lequel produisait une revue scientifique dans les années 90⁴⁴ et participait à l'organisation de nombreux colloques de chercheurs.⁴⁵ Nous y reviendrons par la suite, mais c'est dû pour une grande part à la proximité des universités avec les entités publiques, qui ont établi des partenariats dont on trouve moins trace en France. Autre différence : l'importance de la littérature psychologisante anglo-saxonne sur le *child abuse*, qui est de toute évidence bien plus présente en Espagne que dans les bibliothèques de l'hexagone. Cela peut s'expliquer par le « retard »⁴⁶ que l'Espagne connaissait dans ce domaine, sous le franquisme, comparativement à la plupart des pays occidentaux. Il y a eu ensuite, dans les années 70 et surtout 80, un effet de rattrapage rapide, par une importation massive de la littérature étrangère la plus fournie : celle provenant d'Amérique du Nord.

En revanche, sociologie et science politique espagnoles font, elles aussi, figures de parents pauvres. Une thèse de Lourdes Gaitán Muñoz sur les enfants dans l'Etat providence a été soutenue et publiée en 1999.⁴⁷ Or, la sociologue Marta Martínez Muñoz, dans une note critique sur cet ouvrage, reconnaît que l'enfance est la grande absente des recherches sociologiques en Espagne.⁴⁸ Quelques travaux de recherches sur les effets des placements⁴⁹, des dispositifs institutionnels, commentés souvent par des juristes ou des psychologues⁵⁰...les contributions de la science politique⁵⁰ ne sont pas légions. Nous n'avons trouvé qu'une étude d'envergure, menée par des chercheurs de la faculté de sociologie et de science politique de l'Université Complutense sur l'institution du Défenseur des mineurs de la communauté de Madrid.⁵¹

Tentatives d'explication du phénomène

Ce constat d'insuffisance de la production de connaissances fondamentales en sciences sociales sur les questions de l'enfance et de la jeunesse en général⁵² est partagé depuis plusieurs années par les chercheurs du champ de la protection de l'enfance, qui en font une analyse à la fois lucide et un peu désabusée. Certes, cette insuffisance pourrait s'expliquer par l'inexistence de gros centres de recherche spécialisés sur ces matières et le peu d'enseignement et de formation dont elles font l'objet. Mais la raison essentielle semble être la dépréciation au sein de la communauté savante de l'objet de l'enfance et de la jeunesse qui rejallirait sur l'entrepreneur scientifique qui décide de s'en saisir. Nous pourrions sans doute aisément transposer cette remarque pessimiste du sociologue Jean Marie Renouard à l'objet *enfance maltraitée* :

« (...) un chercheur officiel commençant sa carrière avec le thème de la jeunesse, doit s'en détourner par la suite s'il veut obtenir la consécration de sa communauté, comme un juge pour enfant doit à terme abandonner la justice des mineurs pour faire carrière. Qu'un professionnel débutant commence sa carrière avec ces autres débutants que sont les jeunes est admis, mais qu'il s'y cantonne peut paraître suspect aux yeux de ses pairs. S'agissant de la jeunesse déviante, tout

⁴³ Un ouvrage de sa collection « Etudes » n'est même pas signé. Il a été rédigé par plusieurs personnes du ministère. COLLECTIF (1996) *El maltrato y protección a la infancia en España*. ministerio de asuntos sociales, Madrid.

⁴⁴ *Infancia y sociedad* est une revue du Ministère qui a tiré 35 numéros de 1990 à 1996. Les mauvais traitements ont fait l'objet du n°2, et sont ensuite restés un des sujets importants.

⁴⁵ Le Ministère avait par exemple organisé en 91 un séminaire européen sur « Recherche et politiques d'enfance en Europe dans les années 90 ».

⁴⁶ L'idée de « retard » n'est pas des plus satisfaisantes, car elle suppose une logique d'évolution linéaire que l'Espagne devrait nécessairement suivre.

⁴⁷ GAITÁN MUÑOZ Lourdes (1999) *El espacio social de la infancia. Los niños en el Estado de bienestar*, Consejería de sanidad y servicio sociales, Instituto del menor y la familia, Madrid. Cet ouvrage est tiré d'une thèse doctorale soutenue à la faculté de sociologie et science politique de l'Université de la Complutense, sous la direction de Jesús Leal Maldonado. L'auteure y étudie comment l'Etat providence influe sur la vie des enfants.

⁴⁸ Elle écrit en particulier : « una de las singularidades de esta obra es que se publica desde la sociología, lo que constituye una llamativa excepción (...) la infancia [es] ausente de las investigaciones sociológicas. » Sa note critique était publiée en 1999 dans le numéro 3 de la *Revista de asociaciones para la prevención del maltrato infantil*, intitulé : « Bienestar y protección infantil ».

⁴⁹ Citons la thèse de Felipe Morente Mejias de 1996 : *Los menores vulnerables : socialización versátil entre la familia y la institución de acogida*, soutenue à la Complutense sous la direction de José Enrique Rodríguez Ibáñez.

⁵⁰ Le plus connu est sans doute Ferrán Casas, qui dirigeait le centre de recherche sur l'enfance du ministère. C'est lui qui, dans un ouvrage collectif sur la protection de l'enfance en Europe, a présenté le cas espagnol. CASAS Ferrán (1993) « España » in COLTON M. J., HELLINCKX W., *La atención a la infancia en la Unión europea*. Ministerio de asuntos sociales.

⁵¹ CRESPO GONZALES Jorge (2001) *La figura del defensor del menor en la Comunidad de Madrid : un análisis intergubernamental y comparado*, Estudios e investigaciones, Defensor del menor, Madrid. Les auteurs consacrent d'ailleurs un chapitre à une comparaison du défenseur madrilène avec ses homologues européens.

⁵² Un bilan de la recherche française sur la jeunesse a été dressé en 1994 et donne le sentiment qu'elle n'est pas très développée en dehors de quelques spécialisations traditionnellement dynamiques telle que la sociologie de l'éducation. Les questions relevant des « problèmes sociaux » sont faiblement traitées. Cf. Mauger Gérard (1994) *Les jeunes en France : état des recherches* Ministère de la jeunesse et des sports, Paris, la Documentation française.

porte à croire que cet objet serait, pour la recherche officielle, doublement mineur en raison de la minorité de la catégorie constitutive de l'objet et de sa dépréciation puisqu'il est massivement traité sur la scène publique par des journalistes, des professionnels ou des amateurs. Tout se passe comme si la jeunesse déviante était un objet mineur laissé à un discours tenu pour mineur par le discours savant et que le fait qu'il soit accaparé par ce discours mineur, renforçait sa qualité mineure et justifiait son abandon relatif par le discours savant. »⁵³

Préoccupé, Michel Chauvière, dans la préface d'une revue récente, ne dit pas autre chose :

« (...) il faut s'intéresser au statut et à la situation des travaux visant la protection de l'enfant. Il y a aujourd'hui (...) des difficultés de valorisation du petit flux de travaux universitaires qui continuent de s'y consacrer, et surtout un manque de visibilité politique de tout le champ. Ces questions sont devenues beaucoup moins nobles que dans le passé(...) »⁵⁴

Un examen des sujets majeurs traités dans le champ de la *policy analysis* révèle la faiblesse du nombre d'études sur les enfants, et d'une manière générale sur les questions sociales⁵⁵, auxquelles sont préférés des sujets plus nobles : politiques étrangères et de sécurité, politiques européennes, politiques agricoles, politiques industrielles...

Ainsi, le contraste entre le faible nombre d'études de *social scientist* sur la question de la maltraitance et la forte demande sociale d'un discours savant sur ces questions profite à d'autres disciplines : droit, psychologie, psychopathologie, psychanalyse, et donne lieu à de nombreux discours d'acteurs présentés comme des discours savants. Cette posture de repli n'est pas neutre sur le plan de la réponse publique au phénomène de la maltraitance. Nous reviendrons, dans notre chapitre consacré aux experts, sur les conséquences de ce relatif abandon par les sciences sociales de la question de l'enfance maltraitée.

Comparaison est-elle raison ? Du « tourisme intelligent »⁵⁶ au laboratoire durkheimien

La tradition française d'analyse des politiques publiques, si elle a été inspirée par la recherche anglo-saxonne et la remise en cause occidentale de l'Etat providence, n'en est pas moins restée relativement franco-centrée. Ce phénomène n'est pas propre à l'analyse de l'action publique. En science politique, c'est un phénomène assez général, comme le regrette Pierre Favre, chargé d'un travail d'évaluation sur la discipline en 1996⁵⁷ :

« La part dominante de la science politique française reste exclusivement franco-centrée. Ses travaux portent sur des phénomènes français étudiés pour eux-mêmes ou sur l'histoire d'institutions ou de pratiques exclusivement dans leur forme française, et on y décèle même la quête de terrain plus « locaux » encore, de telle manière qu'ils soient proches et familiers au chercheur. Le comparatisme est marginal. L'usage des travaux récents et encore non traduits des auteurs étrangers est rare et de toute façon non systématique(...)»⁵⁸

⁵³ RENOARD Jean Marie (1996) « La protection judiciaire de la jeunesse et la recherche », in CHAUVIERE, LENOEL, PIERRE, *Protéger l'enfant...* op. cit. p.180. Le phénomène que décrit Renouard n'est d'ailleurs pas propre au champ de la recherche. Plus l'individu est petit, moins l'activité des adultes qui s'en charge est rétribuée symboliquement. Le « psychosociologue » Jean Epstein explique ainsi comment la hiérarchie interne des travailleurs sociaux intègre la question de l'âge des publics concernés : « C'est un des paradoxes de la petite enfance en général. On a d'un côté des discours très totalitaires du genre « tout se joue avant trois ans ! » mais en réalité les métiers qui s'y intéressent sont très dévalués socialement. » Intervention au colloque de Familles rurales sur « l'accueil des tout-petits » vendredi 12, samedi 13 décembre 2003 (notes personnelles).

⁵⁴ CHAUVIERE Michel (2004) « L'impératif de protection de l'enfance et ses tensions » in YVOREL Jean Jacques (dir.), *La protection de l'enfance : un espace entre protéger et punir. L'émergence d'une idée, l'étape 1958-59, les recompositions contemporaines. Etudes et recherches* n°7, Vaucresson CNFE-PJJ, Ministère de la Justice.

⁵⁵ Quelques exceptions néanmoins dans ce paysage intellectuel : Commaille, Hassenteufel, Martin, Mathiot...qui travaillent sur des politiques telles que la famille, l'emploi, la santé ou encore la formation.

⁵⁶ SMITH Andy (2000) « l'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? » in *Revue internationale de Politique Comparée*, vol.7, n°1, pp.7-19.

⁵⁷ La commission européenne voulait connaître l'état de la science politique dans 17 pays associés au programme ERASMUS et a donc mis en place une conférence d'évaluation de la coopération interuniversitaire. Pierre Favre, Professeur à l'IEP de Paris, fut alors le rapporteur pour le cas français.

⁵⁸ FAVRE Pierre (1996) « La science politique française, une science à l'écart du monde ? » in LEONARD Yves (dir.) *Découverte de la science politique*, cahiers français n°276, La documentation française.

La comparaison est pourtant utilisée en science politique, où la « politique comparée » fait l'objet d'ouvrages, de travaux et même de revues.⁵⁹ Cependant, elle ne reste que le sous-champ de quelques spécialistes et le constat général demeure. L'internationalisation des recherches, des problématiques et des publications n'est pas aussi réelle que ne le souhaiteraient les politistes.⁶⁰ Cette analyse est confirmée en creux par Andy Smith dans son article de 2000⁶¹ sur l'analyse comparée des politiques publiques, dont la naissance et l'évolution tracées dans les années 80 et 90 semblent plus devoir aux anglo-saxons⁶² qu'aux théoriciens français.⁶³ Quant aux autres sciences sociales, la comparaison y est plus marginale encore.⁶⁴ Finalement, utilisé par une minorité de chercheurs, on est en droit de se demander si le comparatisme n'est pas une simple posture esthétique sans utilité, nouvelle « tarte à la crème » intellectuelle : toujours proclamée, jamais réalisée.

C'est oublier que la comparaison n'est pas qu'un sujet de mode. « Penser, c'est comparer » dit Karl Deutsch⁶⁵, et lorsqu'elle présente les méthodes permettant d'atteindre l'explication, Madeleine Grawitz place la méthode comparative en premier.⁶⁶ Traditionnellement, la comparaison a été le substitut à une expérimentation difficile et souvent impossible en sciences sociales. Pour Emile Durkheim, fondateur de la sociologie française, la comparaison est l'unique outil d'analyse d'administration de la preuve en sociologie : « Nous n'avons qu'un moyen de démontrer qu'un phénomène est cause de l'autre, c'est de comparer les cas où ils sont simultanément présents et absents et de chercher si les variations qu'ils présentent dans ces différentes combinaisons de circonstances témoignent que l'un dépend de l'autre »⁶⁷

La comparaison peut être binaire ou multiple. Dans le premier cas, il s'agit de comparer de manière intensive deux objets différents tandis que dans le deuxième, on compare plusieurs objets issus d'une pluralité de contextes, ce qui permet d'avoir de nombreux exemples d'un phénomène étudié.⁶⁸ Employée à plusieurs stades de la recherche, la méthode comparative peut avoir une valeur à tous les niveaux d'une recherche : description, classification et explication. En effet, elle peut fournir des hypothèses et également les vérifier. Elle est aussi très liée au fait de classer, car pour établir des typologies, il convient d'analyser des cas nombreux l'un par rapport aux autres.

En dehors des difficultés de l'internationalisation, les réticences des chercheurs français tiennent beaucoup à la difficulté de comparer correctement des situations complexes aux risques de simplifier ou de biaiser des résultats. Madeleine Grawitz n'hésite pas à admettre que l'objectif premier de toute comparaison : l'explication, reste difficile à atteindre. On peut suggérer des liens de causalité entre certains facteurs présents ou absents, mais cette dernière « demeure souvent limitée ». La limite principale à cette méthode tiendrait au fond dans le peu de rigueur définitionnelle et méthodologique des chercheurs qui l'emploient.

Néanmoins, depuis quelques années, l'injonction à la comparaison s'est faite de plus en plus insistante. Celle-ci est venue à la fois des pouvoirs publics, souvent enthousiastes devant une démarche qui leur semble à la fois originale et nécessaire dans le contexte actuel de transnationalisation, mais également de la communauté savante elle-même, qui s'est rendue compte des coûts symboliques d'une certaine forme de repli sur soi, et des possibilités de montée en généralité que la comparaison offrait.

Dans notre cas, il s'agira d'une comparaison binaire. Nous sommes donc prudent quant au risque de généraliser à outrance l'analyse de deux situations. N'entre pas dans nos objectifs la découverte d'un

⁵⁹ On peut ici citer la *Revue internationale de politique comparée*, ainsi que les ouvrages de Badie et Hermet d'une part et de Yves Mény d'autre part, tous deux intitulés *Politique comparée*.

⁶⁰ Constat amer dressé lors des deuxièmes assises de la Science politique française du 14 mai 2004 par les participants à la table ronde « L'internationalisation en question ».

⁶¹ SMITH Andy, op. cit, pp. 7 et 8

⁶² Smith cite en particulier Peter Hall, Maurice White et Stephen Wilks.

⁶³ L'auteur cite néanmoins Patrick Le Galès et Bruno Jobert, pour leurs écrits du milieu des années 90.

⁶⁴ Séminaire de Cécile Vigour et Jacques Commaille sur les *Problèmes méthodologiques de la comparaison*. Les deux enseignants, en...comparant l'usage de la comparaison dans les différentes disciplines, en arrivent à l'hypothèse que celle-ci est présente dans le droit et la science politique car ce sont des disciplines qui viseraient souvent des objectifs d'action, alors que les autres : Sociologie, Anthropologie, Histoire, se définiraient d'abord par leurs objectifs de recherches.

⁶⁵ Cité dans ARNOLETTO Eduardo Jorge (2000) *Aproximaciones a la Ciencia Política*, Edition Triunfar, Córdoba, p. 201.

⁶⁶ GRAWITZ (Madeleine), *Méthodes des sciences sociales*, Dalloz, 2001, page 419.

⁶⁷ Dans DURKHEIM Emile *Les règles de la méthode sociologique*, PUF, Paris, 1983.

⁶⁸ HERMET (Guy), BADIE (Bertrand), BIRNBAUM (Pierre), BRAUD (Philippe), *Dictionnaire de la Science Politique*, Armand Colin, Paris, 2001, (pp.61-62).

modèle universel, dont la recherche est d'ailleurs critiquée par un certain nombre de comparatistes.⁶⁹ L'action publique de lutte contre la maltraitance des mineurs est complexe et composite. On ne peut d'ailleurs parler d'une politique publique en la matière, mais d'un ensemble d'actions aux finalités parfois différentes, conçues, décidées, appliquées et évaluées sous des formes et dans des arènes de pouvoirs multiples. Il convient donc avant tout d'éviter la simplification, trop tentante au moment de comparer. Cette précaution devrait nous permettre d'atteindre des constatations plus rigoureuses.

Pourquoi la France et l'Espagne ?

Plusieurs raisons expliquent et justifient une comparaison avec l'Espagne. L'idée de comparer l'action publique de lutte contre la maltraitance des enfants est née tout d'abord de notre mémoire d'I.E.P. Ayant comparé deux situations très différentes en utilisant la méthode des contrastes dramatiques,⁷⁰ nous avons le désir d'aborder la comparaison de manière plus classique, à travers le cas de deux pays plus analogues. Dans le cas de la France et de l'Espagne, il s'agissait de deux Etats centralisés jusqu'aux décennies 70 et 80, aux modèles d'administration publique et territoriale assez proches, influencés par le modèle napoléonien. A l'heure actuelle, leur proximité culturelle, géographique et économique permettrait peut être d'expliquer plus facilement des différences, en neutralisant un certain nombre de variables pour mieux en analyser d'autres.

Cette étude impliquait de devoir passer quelque temps à l'étranger pour réaliser une enquête qualitative. C'est alors que l'opportunité nous a été offerte de pouvoir réaliser un stage de deux mois au service des affaires sociales de l'Ambassade de France à Madrid. Cet endroit, dont la finalité première est l'observation des politiques sociales espagnoles, s'est révélé être le lieu idéal pour notre travail. Il offrait un accès aisé aux acteurs de la protection de l'enfance et permettait de constater la transnationalisation des problématiques et des demandes de solutions. En outre, en tant qu'interface régulateur des relations entre administrations sociales françaises et administrations sociales espagnoles, il donnait à voir les attentes respectives des uns et des autres, ainsi que les regards croisés des uns sur les autres. C'est donc au cours de ce stage que nous avons pu nous familiariser avec le dispositif et les acteurs de la protection de l'enfance espagnole.⁷¹ La comparaison s'avérait dès lors envisageable, le cas français étant quant à lui plus facile d'accès.

En dehors de ce concours de circonstances personnelles, l'analyse de la vie politique a également servi cette comparaison et militera sans doute pour d'autres comparaisons de l'hexagone avec la péninsule. On assiste en effet depuis quelques temps à une montée en puissance de l'Espagne comme référence dans la sphère politico-administrative française.⁷²

Il faut d'abord y voir un effet de conjoncture. L'estime acquise par José María Aznar à la tête du gouvernement espagnol de 1996 à 2004 l'avait transformé en véritable leader de la droite européenne. La croissance économique espagnole était montrée en exemple, apparemment servie par des politiques néolibérales, en vogue dans les organismes internationaux. Quant à l'organisation du Parti Populaire, héritage franquiste que dirigeait Aznar, elle avait été explicitement copiée par nos dirigeants de droite au moment de la constitution de l'Union pour un Mouvement Populaire, qui voulait en être le pendant français. A gauche, l'élection inattendue en mars 2004 du leader socialiste José Luis Rodríguez Zapatero a été immédiatement utilisée à profit par les socialistes français, qui y ont vu un exemple à suivre. Cette élection leur a permis en outre de rééquilibrer le rapport de force idéologique au sein des socialistes européens,

⁶⁹ Vlassopoulou rejette par exemple cette recherche éperdue de modèle universel à partir d'une critique de deux courants : approche de « style de politique » et approche de « type de politique », qui tentent de trouver des explications universelles aux phénomènes entourant les politiques publiques par la comparaison. Pour elle, ces courants ne peuvent aboutir à de bons résultats car les instruments qu'ils utilisent sont partiels, et ce d'autant plus que leur volonté de créer des modèles analytiques universels les oblige à limiter le nombre de variables explicatives, qui sont en outre rendues plus générales pour s'adapter aux cas étudiés. Cf. VLASSOPOULOU Chloé Anne (2000) « Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique », (pp.125-141), in CURAPP, *Les méthodes aux concrets. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Presses Universitaires de France.

⁷⁰ VABRE Frédéric (2003) *Eléments d'analyse des politiques publiques de protection de l'enfance en Argentine et en Suède. Comparaison par la méthode des contrastes dramatiques*

⁷¹ Ce stage avait pour finalité la rédaction d'un rapport pour le compte de l'ambassade : *La protection de l'enfance et de l'adolescence en Espagne* (82 pages).

⁷² On peut d'ailleurs faire une constatation empirique qui est peut être révélatrice : le bureau des affaires sociales de l'Ambassade de France en Espagne a vu son activité progresser de manière substantielle en l'espace d'une année, essentiellement du fait de la multiplication des demandes d'informations sur l'Espagne de la part des administrations françaises.

diminuant l'influence des Allemands et des Anglais qui devenait prépondérante. Incarnant une nouvelle génération, Zapatero, à l'image de Aznar pour la droite, se transforme en véritable icône de la réussite pour les socialistes français, qui l'assimile volontiers à une forme de modernité dans la gestion de l'action publique.

Plus structurellement, la référence à l'Espagne est permanente en ce qui concerne l'organisation des pouvoirs publics.⁷³ On touche ici au cœur de l'argumentaire justifiant notre comparaison. La patrie de Cervantés préfigurerait en fait ce qui pourrait voir le jour en France une fois opéré le grand dessein décentralisateur souhaité par certains. Compétence largement décentralisée dans les deux pays, la lutte contre la maltraitance des enfants est exemplaire car elle se trouve au cœur de ce que l'on appelle classiquement les relations centre/périphérie.⁷⁴ Or, l'Espagne, Etat unitaire régionalisé, semble parcourue par des processus de décentralisation plus aboutis qu'en France. La comparaison visera donc, particulièrement, à faire le constat des différences dans l'organisation administrative, à tenter de les expliquer et à montrer leurs rôles dans les formes respectives de réponses à la question de la maltraitance des mineurs.

Pour cela, il faut nous assurer tout d'abord que notre objet est comparable. La lutte contre la maltraitance pourrait en effet constituer ce que Sartori⁷⁵ appelle un « localisme », c'est à dire un concept qui n'a de sens qu'en France et qui n'existerait pas en Espagne en tant que tel. Tel n'est pas le cas. Même si les définitions qui en sont données ne sont pas toujours très précises, le concept de maltraitance est international et il est largement utilisé en Espagne. Mis à jour par des travaux américains, généralisé notamment au congrès de Stockholm en 1996, l'immense majorité des auteurs s'accordent pour y inclure quatre types de mauvais traitements : les maltraitements sexuelles, physiques, émotionnelles ainsi que les négligences lourdes.⁷⁶ En espagnol, on parle de *maltrato*, et de ces formes : *maltrato sexual, físico, emocional* et de *negligencias*. La seule difficulté idiomatique peut provenir du fait que la langue espagnole ne distingue pas le concept de maltraitance (*maltrato*) du mauvais traitement au singulier (*un maltrato*). Cependant, il n'y a en général pas d'ambiguïté dans les usages que les acteurs en font.

En ce qui concerne l'étendue du phénomène, nous ne ferons pas de comparaison systématique des statistiques, notre objectif étant plutôt de montrer les enjeux et les tensions qui se dessinent autour de leur construction. D'une manière générale, notre approche est plus qualitative. Nous nous intéresserons aux configurations d'acteurs et à leur influence dans la fabrique de l'action publique de lutte contre la maltraitance, plus qu'à une évaluation en terme de « performances » de cette action publique. D'ailleurs, en l'état actuel des données sur le sujet, une telle évaluation, si elle se voulait sérieuse, serait à notre avis impossible.

Recueil des données

Pour réaliser notre mémoire, la faiblesse de la recherche existante en science politique nous a naturellement amené à adopter une démarche exploratoire. Surpris dès le départ par le nombre important d'acteurs et d'interactions impliqués dans la lutte contre la maltraitance des enfants, nous souhaitions en réaliser une sorte de « cartographie ». Cela nous a conduit à utiliser des sources variées, nécessitant le recours à des techniques documentaires, mais également à des techniques vivantes.⁷⁷ Le fait de pouvoir passer quelques temps en Espagne permettait d'échapper au syndrome du chercheur de bureau⁷⁸ et d'envisager la réalisation d'une enquête de terrain. Cependant, le mémoire ne repose pas que sur des données empiriques. Il aurait été certes stimulant de ne forger qu'à partir de notre terrain des concepts issus

⁷³ Une excellente thèse de science politique comparant le potentiel mobilisateur des régions françaises et espagnoles a été soutenue en 2000. Elle vient d'être publiée : PASQUIER Romain (2004) *La capacité politique des régions. Une comparaison France Espagne*. Collection Res Publica, Presses Universitaires de Rennes, 230 pages.

⁷⁴ Nous employons ici le terme de centre au sens de Pierre Grémion dans *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976.

⁷⁵ Cité par Cécile Vigour, Séminaire de l'ENS Cachan sur la comparaison.

⁷⁶ Les spécialistes français n'ont fait que traduire les termes anglais de *physical abuse, neglect, emotional abuse, et sexual abuse*. Cf. SERRES Delphine, op. cit p. 77.

⁷⁷ Selon la distinction opérée par Madeleine Grawitz dans le livre 3 de son ouvrage *Méthodes des sciences sociales*.

⁷⁸ Expression employée par Patrick Hassenteufel dans « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP, *Les méthodes aux concrets. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Presses Universitaires de France, 2000. L'auteur dénonce quatre types de comparaisons qui ne répondraient pas aux exigences méthodologiques minimales. Il y range notamment les « comparaisons de bureau », qui se basent sur de la littérature disponible et des coupures de presse, sans qu'il y ait de contact direct avec les réalités que l'on prétend étudier.

des détails concrets observés, comme le proposent les partisans du courant de la *grounded theory*,⁷⁹ mais l'étrécissement de nos échantillons et leur dissymétrie les rend très imparfaits pour réaliser ce genre d'exercice. Nous avons donc croisé ces données ethnographiques avec d'autres types de sources écrites primaires ou secondaires. L'étude de terrain s'est ainsi enrichie des lectures théoriques, et les multiples mouvements d'un type de sources à l'autre ont été très féconds. Comme le disent Stéphane Beaud et Florence Weber, la dichotomie entre théorie et empirie est en effet arbitraire : « Il n'y a pas de description sans concepts. L'enquête engage l'analyse. »⁸⁰

Les entretiens

La possibilité et la nécessité pour notre enquête de rencontrer les acteurs de la lutte contre la maltraitance des enfants nous a fait opter pour la réalisation de séries d'entretiens semi-directifs. Ces entretiens ont été menés en juillet 2003 et en avril 2004 pour l'Espagne, et essentiellement de mars à juillet 2004 pour la France. Il s'agissait tout à la fois d'entretiens documentaires et d'entretiens d'opinion. En effet, les personnes dont nous avons décidé de recueillir les témoignages nous fournissaient pour la plupart des informations difficiles à trouver par ailleurs, par exemple, le nombre d'adhérents pour une association ou le mode de fonctionnement d'un service administratif. Au moment de l'exploitation de ces informations se pose la question de leur fiabilité, sur laquelle nous reviendrons plus avant. Il s'agissait également de connaître les opinions ou plus largement, les attitudes connotées des enquêtés à l'égard de tel ou tel problème, dispositif, autre acteur du champ, etc. Les personnes que nous avons choisies d'interviewer ont été choisies en fonction de leur rôle personnel dans l'action publique contre la maltraitance des enfants, ce qui range nos entretiens dans les « entretiens d'individualités ». ⁸¹ Nos échantillons essayent de rendre compte d'une distinction entre les niveaux de régulation nationaux constitués par des associations, administrateurs ou experts ayant une influence dans le tour de table « central » et les niveaux de régulation « locaux » comprenant essentiellement des responsables de services sociaux. Ajoutons que ces catégories sont loin d'être aussi nettes, la frontière entre monde administratif et monde associatif étant fréquemment traversée. Pour prendre un exemple par pays, le président de la Fédération d'Associations pour la Prévention de la Maltraitance Infantile est également Directeur d'un service de pédiatrie sociale à Madrid, tandis que la Présidente du Conseil Français des Associations des Droits de l'Enfant est une ancienne assistante sociale, et qui plus est, ancienne députée spécialisée sur les questions d'enfance et de famille.

Cependant, en dépit de la similitude générale des deux échantillons nationaux, on observera rapidement une différence de composition. Ces dernières ont trait aux différences dans les contextes de réalisation de l'enquête qu'il nous faut, dans une démarche réflexive, rapidement évoquer. Plus qu'une technique en effet, les entretiens sont avant tout des *relations sociales*.⁸² On peut même dire que ces relations ont commencé avant même qu'il n'y ait co-présence entre nous et les enquêtés. Le caractère plus « dominants » des interviewés espagnols s'explique ainsi par l'appartenance à l'Ambassade de France que nous avons revendiquée dans la sollicitation des rendez-vous. Force est de reconnaître que le prestige attaché au monde diplomatique fonctionne en effet comme un véritable sésame permettant d'ouvrir les portes et de remonter les hiérarchies.

La différence avec la France est certes atténuée par le fait que cette place de stagiaire à l'ambassade nous a également aidé pour contacter des acteurs français de l'action publique de lutte contre la maltraitance. En revanche, cette position a influé sur le contenu des entretiens. Le dispositif lui-même était en effet différent. Notre supérieur, le Conseiller aux affaires sociales, nous avait interdit de recourir à l'usage du dictaphone, trop « chasseur de scoops » à son goût, et a veillé lors des trois entretiens réalisés en sa présence à ce que nos questions ne provoquent pas d'incidents diplomatiques... Il est vrai que la réalisation d'un rapport officiel, mais interne à l'administration française, à partir de quelques visites cordiales sur le terrain ne fait pas appel aux mêmes exigences que celle d'un mémoire de DEA. On est ici face à un cas typique de conciliation nécessaire et malaisée d'un objectif d'action et d'un objectif de recherche. Le caractère solennel de la rencontre était souligné par les urbanités dont chacun faisait preuve mais surtout par l'évocation de la « France », comme interlocutrice que nous aurions en quelque sorte personnifié.

⁷⁹ KAUFMANN Jean Claude (1996) *L'entretien compréhensif*, Paris Nathan.

⁸⁰ BEAUD Stéphane, WEBER Florence (2003), *Guide de l'enquête de terrain*, La Découverte, Paris, p.13.

⁸¹ Selon la grille d'analyse proposée dans LOUBET DEL BAYLE Jean Louis (2000), *Initiation aux méthodes des sciences sociales*, L'Harmattan, Paris, pp. 47-58.

⁸² BOURDIEU Pierre, « Comprendre » in *La misère du monde*, Seuil, Paris, p. 1391.

« Je suis vraiment enchantée de voir que la France s'intéresse à ce que nous faisons. C'est un honneur. »

Boni Cantero, Chef du service enfance et famille de la commune de Vitoria Gasteiz⁸³

La maîtrise de l'expression découlant de cette élévation de l'enjeu de l'entretien était néanmoins relativisée par l'absence d'appareil enregistreur.⁸⁴

L'influence de l'ambassade se lit rétrospectivement dans les cinq entretiens espagnols que nous avons réalisés en avril 2004 en tant que « simple » étudiant-sociologue. Alors que le Défenseur du mineur de la Communauté de Madrid nous avait reçu en personne l'été précédent, c'est cette fois son conseiller juridique qui le remplace. En outre, « l'honneur » que nous faisons aux enquêtés en venant les interviewer est moins proclamé. Sur un plan pratique, nous nous autorisons alors à enregistrer les témoignages.

Pour nos entretiens français, les dispositifs d'entretien ont été plus unifiés, ce qui n'empêche pas, là aussi, d'éventuels biais. Les personnes interrogées l'ont par exemple été majoritairement sur leur lieu d'activité, ce qui a un effet évident sur le contenu des entretiens, à savoir une certaine retenue sur le fonctionnement de l'organisation.⁸⁵ Se jouent en outre, comme dans tout entretien, des effets de prestige ou encore des phénomènes de conformation à ce que l'enquêteur doit sans doute se représenter du rôle joué par l'interviewé.

Globalement, la réalisation d'entretiens sur la lutte contre la maltraitance n'a pas été difficile. L'accès au terrain s'est effectué facilement, mais nous avons quelques atouts pour cela. En Espagne, l'appartenance à l'ambassade, l'explication sur la nécessité de préparer la venue du ministre de la Famille et le colloque européen du 20 novembre 2003 permettait d'emporter facilement l'adhésion. En France, l'appartenance à un troisième cycle de l'Ecole Normale Supérieure était un gage de sérieux nous situant d'emblée dans une position dominante de l'espace scolaire et universitaire. Ce sérieux a été même parfois renforcé par la bonne image de notre directeur de recherche :

« Vous connaissez André Jean Arnaud et Jacques Commaille ? Ouaou ! C'est du lourd ! » Monsieur C., substitut du procureur⁸⁶

« CL : Et alors avec qui vous travaillez ?

FV : Jacques Commaille.

CL : Ah, Jacques Commaille...

FV : Vous le connaissez ?

CL : Bien sûr que je le connais. Qui ne le connaît pas dans le milieu ? »

Chantal Lebatard, administrateur à L'UNAF⁸⁷

Si les coûts d'accès au terrain ont donc été faibles, la conduite et surtout l'analyse des entretiens furent plus ardues. En effet, les personnes que nous avons interrogées se caractérisaient presque toutes par une grande aisance dans la prise de parole publique. C'est le cas des acteurs « dominants »⁸⁸ que nous avons interrogés, qui ont visiblement l'habitude de cet exercice. C'est également le cas des travailleurs sociaux, dont la pratique omniprésente du langage oral constitue une des dimensions constitutives du métier.⁸⁹ Il n'a donc pas été facile de les faire passer d'un discours *spontané* à un discours *naturel*.

Observations

Les entretiens offrent aussi matière à des observations ethnographiques, surtout quand ils sont réalisés sur le lieu de travail des interviewés, comme c'était le cas en l'espèce. L'attente dans un couloir ou dans une salle aménagée à cet effet permet de s'imprégner de l'ambiance d'un lieu, de la jovialité ou des tensions perceptibles dans une organisation. Les interruptions parfois nombreuses des entretiens pour régler des problèmes d'agenda, répondre au téléphone au ministère, sermonner un éducateur, corriger la

⁸³ Entretien réalisé le 8 juillet 2003 à la mairie de Vitoria. Boni Cantero nous a même offert un ouvrage illustré sur Vitoria.

⁸⁴ Du point de vue du contenu des premiers entretiens espagnols, cette absence du dictaphone a donc eu un effet « rééquilibrant ».

⁸⁵ Ce phénomène peut même être accentué par l'impossibilité de s'isoler. A la *Voix de l'enfant*, par exemple, la juriste qui nous a reçu partageait un espace ouvert avec quatre autres employées.

⁸⁶ Entretien réalisé le 18 mai 2004 au Palais de Justice.

⁸⁷ Entretien réalisé le 7 juin 2004 au siège de l'UNAF.

⁸⁸ Il s'agit d'ailleurs moins de dominants en général que de dominants « professionnalisés » comme l'expliquent Hélène CHAMBOREDON, Fabienne PAVIS, Muriel SURDEZ et Laurent WILLEMEZ dans « S'imposer aux imposants », *Genèses*, pp.114-132, 1994.

⁸⁹ ION Jacques, RAVON Bertrand (2002) *Les travailleurs sociaux*, La découverte, collection Repères, p.77.

rédaction d'un signalement, sont autant de détails riches pour assimiler la *substance* de l'action de chaque acteur dans la lutte contre la maltraitance.

L'observation s'est faite participante au bureau des affaires sociales de l'ambassade de France à Madrid lorsqu'il nous a fallu organiser la visite en Espagne de Christian Jacob, Ministre délégué à la famille, venu pour avoir un aperçu des politiques espagnoles de lutte contre la maltraitance des enfants, et s'assurer de la présence du ministre des affaires sociales Eduardo Zaplana au colloque européen qu'il organisait le 20 novembre 2003. Il s'agissait là d'un bon exemple de l'utilisation de la cause de l'enfance maltraitée pour une *entreprise politique*. La participation à la délégation a été en outre stimulante pour notre réflexion. Elle nous a permis d'observer la façon dont les Espagnols ont donné à voir l'action publique qu'ils mettent en œuvre, à travers par exemple la visite d'un centre pour enfants maltraités de Madrid tenu par une congrégation de religieuses. Elle permettait surtout d'observer deux élites politico-administratives semblant (re)trouver le sens de leur action aux sources du « terrain ». Revenu en France, nous avons participé en tant qu'observateur à deux colloques. Le premier, le 15 septembre 2003, à la Sorbonne, avait trait à la création de l'Observatoire national de l'enfance en danger et était organisé par le Ministère de la justice. Il donnait la parole aux spécialistes français du champ de la maltraitance les plus reconnus et réunissait tous les acteurs concernés dans le public. Le deuxième colloque : « Prévenir la *maltraitance*, promouvoir la *bienveillance*, une ambition européenne. » était organisé par le ministre délégué à la famille et la présidence italienne de l'Union Européenne, au Centre de conférences internationales. Il donnait lieu à un exposé de chacun des 25 ministres de l'Europe élargie, et permettait là encore de mesurer la légitimité distribuée par le biais des invitations aux différents acteurs de la protection de l'enfance.

Pour terminer sur nos observations ethnographiques, signalons le travail documentaire que nous avons effectué dans deux associations : la *Plate-forme des Organisations d'Enfance* en Espagne et la *Fondation pour l'Enfance* en France. En effet, en passant de longs moments dans leurs locaux, il est facile de se rapprocher de leurs personnels et de saisir des scènes de leur travail plus facilement que lors d'entretiens qui restent relativement courts.

A l'image des hommes politiques, qui se légitiment par la proximité et la connaissance des problèmes concrets, le « terrain » réalisé sur l'action publique contre la maltraitance aura fonctionné tout au long de notre enquête comme une manière d'acquiescer une assurance croissante face à un sujet complexe. L'empirie aura permis à la fois d'échapper (mais le peut-on complètement ?) au sens commun souvent incantatoire sur les questions de maltraitance sans céder à une forme d'étude purement livresque qui désincarne l'enjeu.

Autres sources

Le terrain, pour riche qu'il soit, ne se suffit pas à lui-même. C'est pourquoi des techniques de recherches documentaires ont également été employées. Nous avons utilisé la littérature existante sur le sujet : les quelques recherches en sciences sociales disponibles et quelques ouvrages d'acteurs du secteur. Nous avons également accédé à des sources primaires : rapports officiels, débats parlementaires français et espagnols, bulletins et revues d'associations.

Problématique

Les enjeux de la *mise en politique* de la lutte contre la maltraitance des enfants se structurent autour d'un certain nombre de tensions qui travaillent l'ensemble du champ de la protection de l'enfance.

Traversée par la question anthropologique et politique du statut de l'enfant, la lutte contre la maltraitance est d'abord un domaine où se jouent d'importantes évolutions cognitives affectant l'action publique. Alors que la lutte contre les violences intra-familiales s'est faite en opposition à la sacralisation traditionnelle de l'espace du privé⁹⁰, comment concilier aujourd'hui la protection de l'enfant et le respect de l'autorité parentale ? Point de rencontre et souvent de conflit entre la famille et l'Etat, la lutte contre la maltraitance des mineurs interroge la légitimité de la sphère publique à intervenir dans la sphère privée. Elle renvoie également à des questions fondamentales sur l'économie des relations entre le rejet de la violence

⁹⁰ COMMAILLE Jacques (1997) « Violences intra-familiales : l'exigence d'une politique publique », in *Violences en famille. Conflits privés, pudeurs publiques. Dire rendre justice, réparer ?*, Les cahiers de la sécurité intérieure n°28, IHESI.

de notre *civilisation des mœurs* et la légitimation concomitante de la force employée par tout pouvoir politique.

La lutte contre la maltraitance des enfants est au centre d'un enjeu important de production de connaissances. Politique sociale avant d'être une politique coercitive, elle est toute entière fondée sur des définitions et des catégorisations qui donnent lieu aux conflits d'institutions et d'entrepreneurs de l'expertise particulièrement nombreux au moment de mettre les problèmes en mots. Le résultat des tensions de cette magistrature technique détermine largement le type de réponses publiques (prévention, pénalisation, soin) qui est apporté au problème.

La lutte contre la maltraitance des enfants est également caractéristique de *l'action publique moderne* en ce qu'elle illustre la tendance à la perte de centralité de l'Etat dans la conduite de traditionnelles *politiques publiques*. Dès lors, alors que la protection de l'enfance s'était développée à la faveur de la constitution d'un Etat providence, comment concilier son approfondissement avec la remise en cause actuelle de cet Etat social par un référentiel de marché globalisé ? Aujourd'hui largement inspirée par la société internationale à travers le rôle de l'ONU et de l'Union européenne, mise en œuvre par les collectivités locales et les administrations déconcentrées, l'étude de la lutte contre la maltraitance suppose une mise à jour des tensions fondamentales du champ des forces politico-administratives.

Enfin, action publique régulée par un « droit mou » comprenant beaucoup de normes souples, la lutte contre la maltraitance des enfants laisse beaucoup de marge à la subjectivité des multiples acteurs qui la mettent en œuvre. Ces derniers sont nombreux : travailleurs sociaux, magistrats, enseignants, forces de l'ordre, organisations privées, médias. L'application des dispositifs de lutte contre la maltraitance des mineurs suppose donc un abandon de la sectorisation présente dans les logiques administratives traditionnelles et interroge les questions de coordinations et de luttes de pouvoir, d'ajustements et de désajustements des acteurs impliqués, aux cultures professionnelles souvent différentes, en tous cas détenteurs de ressources et de légitimités distinctes.

L'hypothèse que nous formulons, c'est que ces tensions verticales, horizontales et paradigmatiques, autour de la lutte contre la maltraitance des enfants, concourent aujourd'hui à une véritable euphémisation du politique, retranché d'une part derrière un surinvestissement de l'expertise savante, par ailleurs incertaine, une dévolution des compétences aux niveaux supranationaux et locaux, et enfin une montée en puissance de la « société civile ». La lutte contre la maltraitance des enfants s'inscrit donc pleinement dans une forme de « régulation post-moderne du social ».⁹¹

Les développements qui suivent vont tenter de rendre compte de cette idée à travers différents niveaux d'analyse. Nous commencerons par évoquer la séparation stricte de la sphère publique et de la sphère de l'intime qui a eu cours en Occident jusqu'au XIXème siècle, empêchant par là toute immixtion du pouvoir politique dans la cellule familiale. L'économie de cet ordre politique analysée, nous montrerons en quoi celui-ci était propice aux mauvais traitements sur les enfants, et comment il est, aujourd'hui encore, mobilisé comme référence négative par les acteurs de ce secteur. (Chapitre 1)

L'évocation de l'intervention progressive des autorités politico-administratives pour protéger les plus jeunes sera faite dans un deuxième temps. Nous essaierons de dégager les variables les plus importantes de cette régulation moderne des comportements des adultes à l'égard des enfants. Nous insisterons sur le cas de la France et nous ferons ressortir, par la comparaison avec l'Espagne l'influence particulière des facteurs idéologiques, économiques et politiques. (Chapitre 2)

Cette exploration historique faite, nous entrerons dans les caractéristiques essentielles de l'action publique actuelle de lutte contre les mauvais traitements aux enfants. L'importance des enjeux de connaissance du phénomène de maltraitance sera soulignée, à travers l'étude de la place toujours plus grande accordée à l'observation et aux entrepreneurs de l'expertise, savants dont les sciences ne semblent pas révéler des vérités intangibles. (Chapitre 3)

La perte de centralité de l'Etat, qui aurait caractérisé la régulation moderne de la lutte contre la maltraitance des enfants sera au cœur de nos réflexions suivantes. Contesté dans son rôle d'impulsion par les niveaux de gouvernement supranationaux et locaux, le niveau étatique semble voué progressivement à une existence modeste voire nominale, en dépit de tentatives récentes pour revenir dans le jeu. La comparaison franco-espagnole fera apparaître deux « états de l'Etat » plus similaires que ce que l'on

⁹¹ COMMAILLE Jacques (1996) *Misères de la famille, question d'Etat*, Presses de Science Po

pourrait imaginer à première vue. Elle mettra au jour l'importance croissante des niveaux de proximité et tentera de dégager les raisons des différences de « capacités politiques »⁹² de ces pouvoirs locaux. (Chapitre 4)

Nous reviendrons ensuite sur l'analyse des acteurs, en considérant cette fois-ci les entrepreneurs privés de la cause des enfants maltraités. Nous considérerons alors l'espace de la lutte contre la maltraitance comme un champ, voire un marché. Après avoir dressé une cartographie de ces acteurs associatifs et de leurs ressources, nous montrerons en quoi les deux configurations nationales d'intérêts étudiées peuvent expliquer des différences dans les actions publiques considérées. Nous nous interrogerons également sur l'éventuel statut d'entrepreneur de cause des médias (Chapitre 5)

Enfin, nous terminerons notre exploration en nous arrêtant davantage sur les enjeux et les tensions structurant la régulation politique de la lutte contre la maltraitance des enfants. Nous montrerons en particulier l'ambivalence du thème, aux pouvoirs mobilisateurs et légitimateurs particulièrement puissants, mais peu investis, tant par les entrepreneurs politiques dominants au niveau national que par les élus locaux (Chapitre 6)

Tous ces éléments d'analyse dessinent un espace de l'action publique contre la maltraitance des enfants fragmenté et sans véritable « pilote ». Les symétries parfois surprenantes entre la France et l'Espagne mettent néanmoins à jour deux variantes du modèle de régulation post-moderne, marquée en France par l'importance de pratiques associatives militantes et la place des juges, et en Espagne par le poids décisif des communautés autonomes et d'un secteur associatif largement prestataire de service.

⁹² PASQUIER Romain, op. cit.

CHAPITRE 1 : LA NON-INTERVENTION,

ENFANT, PUISSANCE PATERNELLE ET PUISSANCE PUBLIQUE JUSQU'AU 19^{ÈME} SIECLE

« Tout ainsi donc que la famille bien conduite est la vraie image de la République et la puissance domestique semblable à la puissance souveraine, aussi est le gouvernement de la maison, le vrai modèle du gouvernement de la République. Et tout ainsi que les membres, chacun en particulier, faisant leur devoir, tout le corps se porte bien, aussi les familles étant bien gouvernées, la République ira bien » Jean Bodin⁹³

S'intéresser à l'histoire ancienne en abordant un sujet tel que celui de l'action publique contre la maltraitance des enfants peut paraître surprenant. Les historiens, d'ailleurs, ne voient pas toujours d'un très bon œil l'utilisation par les chercheurs en sciences sociales de leur discipline.⁹⁴ Au mieux, ils jugent souvent cette utilisation purement cosmétique. Une toile de fond historique permettrait en effet aux sociologues de faire taire les critiques qui ne voient dans les sciences sociales que des interrogations liées à l' « ici » et au « maintenant »,⁹⁵ et de s'inscrire dans la grande tradition des *honnêtes hommes* faisant leurs *humanités* autour d'une question. Au pire, le recours à l'histoire serait juste un moyen de valider une thèse purement conjoncturelle, par un procédé rhétorique somme toute assez classique. Gardons-nous en.

En dehors de cette critique, parfois fondée, souvent liée au processus de découpage disciplinaire des champs de la connaissance et aux tensions qu'il entraîne, d'autres objections pourraient être adressées. En effet, pour toute personne intéressée par la gestion publique de la maltraitance infantile, l'éclairage historique peut paraître superflu pour plusieurs raisons : la notion « d'enfance » et « d'enfant » est relativement moderne ; le corps social n'est pas intervenu dans la sphère domestique avant le 19^{ème} siècle. Quant à la notion de « maltraitance », elle figure depuis peu dans le dictionnaire, autant dire que son usage sur la longue période pourrait bien être propice aux anachronismes les plus grossiers.

Cependant, la théorie de l'action publique possède dans ses acquis de base l'affirmation selon laquelle la non-intervention n'est pas la négation de l'action publique, mais une modalité de cette action.

« (...) C'est clairement dans ce sens qu'il faut parler de politique publique, c'est à dire les actes et les « **non actes** engagés » d'une autorité publique face à un problème ou dans un secteur relevant de son ressort. »⁹⁶ Yves Meny et Jean Claude Thoenig

Il nous revient donc d'étudier les fondements de cette *non-action* et ses conséquences, en analysant la séparation stricte de la sphère publique et de la sphère de l'intime qui a eu cours en Occident jusqu'au 19^{ème} siècle et en montrant en quoi cet ordre politique était propice aux mauvais traitements sur les enfants. (1).

Enfin, conscient de l'anachronisme que suppose l'usage des notions « d'enfance » et de « maltraitance » dans l'évocation de temps anciens, nous nous efforcerons justement de montrer en quoi ces notions modernes engagent le questionnaire que les historiens adressent au passé et déterminent l'utilisation légitimante de l'histoire par les acteurs du secteur. (2)

⁹³ BODIN Jean (1986) *Les Six livres de la République*, Fayard, Corpus des œuvres philosophique en langue française.

⁹⁴ Ainsi, l'historien Gérard Noiriel, dans son séminaire sur l'enfance maltraitée de l'EHESS : « Il est intéressant de voir comment les chercheurs en sciences sociales utilisent l'histoire. Il y a un côté mythique de la mémoire. » (notes personnelles)

⁹⁵ C'est le sens d'une tribune d'un membre éminent de la *Real Academia Española* dans le quotidien conservateur ABC: « (...) Le passé et la géographie ont été les principales victimes de ce rejet de la connaissance. Pour ces courants, l'Histoire ne commence déjà plus aux grecs et aux Romains, même pas à la Révolution Française : elle commence hier ou n'a pas d'existence. On lui substitue une sorte de sociologie contemporaine. » (traduction FV) RODRIGUEZ ADRADOS Francisco « No sólo el Aquí y el Ahora », ABC, 12 juillet 2003, p. 3. Parallèle intéressant, Maurice Druon, de l'Académie française, a quant à lui déclaré récemment que les recherches en sciences sociales n'étaient que des « obsessions personnelles » !

⁹⁶ MENY Yves, THOENIG Jean Claude (1989), *Politiques publiques*, PUF, p.130.

1) L'ordre familial comme ordre politique propice aux violences envers les plus jeunes

1.1) Les rapports de légitimation et de non-intervention du politique sur le familial⁹⁷

Jusqu'au 19^{ème} siècle, le caractère souverain de la place du père de famille a eu deux conséquences majeures sur le groupe familial : une forte hiérarchie à l'intérieur et une non-intervention de l'extérieur.

1.1.1) Le groupe familial, une société hiérarchisée à l'image du pouvoir politique

1.1.1.1) La structure inégalitaire de la famille traditionnelle

Loin de la philosophie des droits de l'enfant, qui a reconnu l'enfant comme un sujet de droits au 20^{ème} siècle, au point que l'on parle de plus en plus aujourd'hui de « pédocrisme triomphant »,⁹⁸ les normes régulant le familial sont restées quasi immuables pendant des siècles. Elles ont fondé et surtout légitimé un modèle de famille caractérisée par la place centrale occupée par le père, souverain et « magistrat domestique »⁹⁹. L'*infans*, celui qui ne parle pas, est un être marqué par son imperfection radicale : ce n'est pas un être de raison. Non reconnu en tant que sujet, il est placé au rang d'objet. Ce modèle de famille s'oppose radicalement aux visions contemporaines du groupe familial telles que l'on peut les appréhender à travers ces quelques traits idéaux-typiques¹⁰⁰ :

| Modèle ancien de groupe familial | Modèle contemporain |
|---|---|
| Famille : une société hiérarchisée dominée par la figure du père | Famille : une société individualiste égalitaire où chacun est reconnu dans sa dignité d'homme |
| Clef de voûte : le père | Clef de voûte : l'enfant |
| Epouse : subordonnée dans la famille | Femme : égale de l'homme |
| Enfant : soumis à la puissance du père qui a un droit de correction sur lui | |
| Mariage : union indissoluble | Mariage : contrat révocable par consentement mutuel |
| Une seule forme de familles basée sur le mariage. | Plusieurs formes de familles : mariage, concubinage, famille monoparentale et recomposée |

⁹⁷ L'adjectif substantivé « familial » est un concept qui renvoie à « toute une configuration de droits, d'institutions et d'acteurs enserrant les liens privés et l'enfant dans l'espace public ». Il se veut plus rigoureux que le terme « famille » lorsqu'il évoque son rapport au politique. Cf. CHAUVIERE Michel (2003) « Quatre cibles pour le familial dans une perspective historique » in *Informations sociales*, n°108.

⁹⁸ Analyse du doyen Carbonnier reprise dans COMMAILLE Jacques (1997) « Violences intra-familiales : l'exigence d'une politique publique », op. cit. p. 12.

⁹⁹ BADINTER Elisabeth (1980) *L'amour en plus, histoire de l'amour maternel (XVIII^e- XX^eme)* Paris, Flammarion.

¹⁰⁰ D'après des éléments d'analyse de YOUNG Dominique, *Penser les droits de l'enfant*, Presses Universitaires de France, collection Questions d'éthique, Paris, 2002.

1.1.1.2) L'homologie avec la société politique

Cet ordre familial va constituer un modèle d'ordre politique. Dès l'antiquité, l'homologie est consacrée, Aristote qualifiant l'autorité du père de « royale ». La hiérarchie interne à la structure familiale est le modèle naturalisé d'une société inégalitaire où le dominé apprend à obéir à son supérieur. La considération de la dignité de l'enfant par le christianisme intervient par la suite, mais ces nouvelles idées seront victimes de ce que les psychologues qualifieraient de « dissonance cognitive », la société s'organisant par ailleurs entièrement selon le principe d'autorité.¹⁰¹ La constitution de l'Etat ne va pas modifier la donne. Les théoriciens de la monarchie absolue fondent leur stratégie argumentative sur le modèle du *pater familias*.

« Les mariages sont les séminaires des Etats, la source est l'origine de la société civile et le fondement des familles, et dans lesquelles la naturelle révérence des enfants est le lien de la légitime obéissance des sujets envers leur souverain. »

Louis XIII en 1639¹⁰²

L'autorité du magistrat domestique étant de même nature que celle du roi sur ses sujets, le pouvoir royal va donc réciproquement être l'allié des pères de famille. Toute l'architecture juridique fonctionne ainsi comme une succession de paternité. Il y a Dieu, le Roi (qui règne par la grâce de Dieu), le seigneur, et le père de famille (qui gouverne sa famille par la grâce de Dieu et la volonté du Roi). Dans cette perspective, aucune puissance ne peut pénétrer dans la famille.¹⁰³

1.1.2) Les fondements de la non-intervention de la puissance publique dans le familial, ou la victoire d'Aristote sur Platon

Le débat fondamental sur la possibilité de l'intervention de la puissance publique dans l'espace privé, dont on retrouve aujourd'hui des traces dans toutes les controverses entourant la protection de l'enfance, est la base d'une controverse entre les deux plus illustres penseurs de l'Antiquité : Platon et Aristote. Illustrant deux postures intellectuelles bien distinctes, la pensée spéculative contre la réflexion basée sur l'empirie, ils ont également représenté deux pôles opposés sur l'intervention publique dans la sphère du privé.

1.1.2.1) L'interventionnisme platonicien

Le contrôle social proposé par Platon dans *La République*¹⁰⁴ est extrême, au point d'apparaître comme totalitaire. L'objectif de départ n'est pas de protéger les plus jeunes, mais d'améliorer la reproduction du corps social et d'unifier davantage la Cité. Le philosophe envisage une sélection des humains les plus valables pour qu'ils procréent entre eux et donnent naissance à une descendance robuste. Après l'accouchement, les nouveaux-nés n'appartiendraient pas à leurs géniteurs mais à la Cité toute entière. Des nourrices les élèveraient donc en commun. Aucun individu n'aurait de filiation personnelle, il serait fils et fille de tous les citoyens. Cette suppression autoritaire de la famille permettrait à la Cité platonicienne d'être plus unie et plus forte, débarrassée de tout groupe concurrent.

1.1.2.2) La non-intervention aristotélicienne

Le célèbre maître à penser d'Alexandre le Grand va dénoncer l'utopie platonicienne dans *La politique*. Il développe l'idée d'une séparation stricte entre la Cité, qui est l'espace du politique, et le domestique, l'*oikos*, qui est l'espace de l'économique. Pour Aristote, Platon fait une erreur en croyant que la Cité protégera ces jeunes, sans parents désignés.

« on prend très peu soin de ce qui appartient en commun au plus grand nombre : chacun se soucie au plus haut point de ce qui lui appartient en propre, mais quand il s'agit de ce qui appartient à tout le monde, on s'y intéresse bien moins, ou seulement dans la mesure de son intérêt personnel. »¹⁰⁵

¹⁰¹ Le message chrétien à l'égard de l'enfant est en fait ambivalent. Il prône une reconnaissance de l'enfant comme créature digne d'intérêt et à protéger (les Evangiles soulignent la proximité du Christ avec les enfants), mais il insiste aussi sur l'obéissance et la soumission. Le message du christianisme n'est d'ailleurs pas exempt de divergences internes importantes. Le théologien Saint Augustin décrit ainsi l'enfant comme un symbole des forces du mal, coupable d'être né dans le péché. Cf. VASSEUR, op. cit. et CREOFF, op. cit.

¹⁰² Cité par YOUNG Dominique, op. cit.

¹⁰³ Il n'y a conflit entre le pouvoir familial et le pouvoir du Roi que sur les questions religieuses. Dans une société sans séparation entre l'Eglise et l'Etat, le Roi est fondé à intervenir directement dans la famille si le père adopte une autre religion qui lui place de fait au ban de la société. Cf. séminaire de Gérard Noiriel.

¹⁰⁴ PLATON (1985) *La République*, Le livre de Poche, Paris.

¹⁰⁵ ARISTOTE, *La Politique*, II, 3, 1262 a, cité par YOUNG, op. cit., p.29.

Son analyse revient à dire que la filiation, qui est aussi un lien de propriété¹⁰⁶, est ce qui fonde le désir pour l'individu de s'occuper de sa descendance. La progéniture de quelqu'un étant son prolongement, ce lien personnel à l'enfant l'oblige à vouloir son bien. En supprimant la famille, la Cité platonicienne ne renforce pas les liens entre ses membres, bien au contraire. D'après le philosophe Dominique Youf,¹⁰⁷ ce fondement naturaliste des droits parentaux porté par Aristote va s'imposer jusqu'à la Révolution française. Il a deux conséquences que nous évoquions d'ores et déjà plus haut : celle de ne donner aucun droit à l'enfant, ses parents ne pouvant pas rationnellement lui vouloir du mal, et celle de rendre illégitime toute intrusion de la puissance publique dans le groupe familial.¹⁰⁸ L'économie de ce patriarcalisme, rejetant « la sphère publique aux portes de l'espace privé »¹⁰⁹, va entraîner des violences intra-familiales nombreuses impossibles à réguler.

1.2) Des violences continues des adultes envers les plus jeunes

Du fait notamment de cette puissance paternelle, les récits historiques nombreux de la condition enfantine dans l'histoire montrent que la cellule familiale n'était pas le lieu de vie protecteur que le sens commun peut imaginer. L'épuisement de plusieurs grands cycles historiques ne semble pas avoir fondamentalement influé sur le sort pour le moins rude des plus jeunes.

1.2.1) Dans l'antiquité¹¹⁰

Le *pater familias* a non seulement un droit de correction à peu près total, mais il a en outre, et ce jusqu'en 318,¹¹¹ un droit de vie ou de mort sur l'ensemble des habitants de la *domus* : femme, enfants, esclaves adultes et esclaves enfants. Lorsqu'une naissance survient, il peut choisir d'élever le nourrisson ou de l'exposer. La pratique de l'exposition est liée à la légende fondatrice de Rome avec Romulus et Rémus, les jumeaux exposés recueillis par une louve. Ce rite se veut alors une alternative à l'infanticide. Aristote le recommande dans l'intérêt de la Cité pour les enfants difformes. Plus généralement, il permet aux riches de ne pas donner à voir des enfants illégitimes, ou d'éviter une division du patrimoine, et autorise les pauvres à se décharger d'un poids financier qu'ils ne pourraient assumer.¹¹² L'espoir des parents est alors que quelqu'un recueille l'enfant. Mais c'est rarement le cas, et celui-ci meurt de faim, de froid ou dévoré par des animaux. Le recueil de l'enfant n'est d'ailleurs pas toujours une délivrance, les nourrissons pouvant être réduits à l'esclavage ou mutilés pour être transformés en mendiants.¹¹³ Si elle est contestée à partir du 2^{ème} siècle, cette pratique de l'exposition reste largement pratiquée.

1.2.2) Au Moyen âge et à la Renaissance

Le patriarcalisme perdure sous le Moyen Age, même si le nord de la France échappe un temps au droit romain et que la puissance paternelle s'y adoucit dans les familles les plus aisées.¹¹⁴ Pour le reste, le père de famille dispose toujours d'un droit de correction absolu sur sa femme et ses enfants, lesquels sont toujours considérés comme des êtres imparfaits. Travail, jeux, sexualité, violences, ces derniers partagent très tôt la vie des adultes, particulièrement dans les familles pauvres, où on envoie les enfants mendier et voler. Interdit par l'Eglise, l'infanticide n'a pas disparu. Philippe Ariès montre qu'il est discret mais courant, prenant souvent la forme de l'étouffement dans le lit.¹¹⁵ Pour y remédier, le dépôt anonyme des enfants est

¹⁰⁶ Plusieurs passages de *l'Ethique à Nicomaque* développe cet aspect.

¹⁰⁷ YOUNG, op. cit. p. 30.

¹⁰⁸ La seule intervention que les pouvoirs publics s'accordent concerne l'accueil des enfants sans famille, orphelins et enfants trouvés. Les premiers hospices dépendant des paroisses et des ordres hospitaliers sont fondés aux 4^{ème} et 5^{ème} siècle.

¹⁰⁹ COMMAILLE Jacques (1997) « Violences intra-familiales : l'exigence d'une politique publique », op. cit. p. 12.

¹¹⁰ Il est difficile de remonter plus avant, et peu d'ouvrages s'y risquent. L'ethnologue Michel Fize, dont le propos consiste à montrer comment la structure familiale est un obstacle à l'épanouissement humain, considère qu'avant que le modèle pyramidal du *pater familias* ne s'impose, l'organisation tribale garantissait des relations libres et volontaristes. FIZE Michel (2000) *A mort la famille ! Plaidoyer pour l'enfant*, Erès.

¹¹¹ C'est à cette date en effet que l'empereur Justinien abolit, au moins juridiquement, ce droit de vie ou de mort. Ibidem.

¹¹² VASSEUR Paul (1999) *Protection de l'enfance et cohésion sociale du IV^{ème} au XX^{ème} siècle*, L'Harmattan, p. 21.

¹¹³ Cf. la citation de Sénèque que nous avons mise en exergue en début de mémoire.

¹¹⁴ Le nord de la France adopte un droit coutumier qui permet en particulier à l'enfant de se retourner contre son père en justice si celui-ci a mis sa vie en danger.

¹¹⁵ ARIES Philippe (1977) *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien régime*, Le Seuil, Paris.

possible dans les églises et un réseau d'asiles pour enfants voient le jour. Mais l'immense majorité d'entre eux meurt. Ce n'est qu'au 17^{ème} siècle que Saint Vincent de Paul crée un hospice des enfants trouvés, qui recueille des enfants et organise leur accueil chez des nourrices allaitantes.

1.2.3) A l'âge classique

Le nombre de nourrissons abandonnés ne semblent pas vouloir diminuer. Dans les classes supérieures, les enfants sont éloignés de la vie familiale pour être élevés à la campagne par des nourrices. Ces nourrices sont des femmes de faible extraction qui prennent en charge les enfants des autres pour subsister, le plus souvent après avoir délaissé ou abandonné les leurs. Les estimations qui ont été faites font état d'une mortalité infantile représentant un quart des naissances. Dans les hospices, la proportion s'élève à 90 %.¹¹⁶

Les enfants qui survivent sont élevés durement. S'ils sont issus des classes populaires, ils doivent travailler pour subvenir aux besoins de leur famille. Si ils appartiennent à un milieu plus favorisé, ils sont envoyés dans des couvents ou des pensionnats, où les pratiques éducatives sont dures, s'apparentant plus à un dressage.

On le voit, l'ordre familial en vigueur jusqu'au 19^{ème} siècle place les plus jeunes dans une position vulnérable, soumis au bon vouloir des adultes, sans que la puissance publique, qui a par ailleurs sacralisé les pères, ne semble y trouver à redire.

2) L'histoire de l'enfance, une histoire de la maltraitance ?

Face au récit des violences exercées sur les enfants, il conviendrait d'adopter une démarche réflexive. Pourquoi l'histoire de l'enfance souligne autant cette dimension violente de la condition enfantine à travers les âges, et quel est l'effet possible de ce type d'évocations, notamment sur l'action publique ?

2.1) L'historien a-t'il un regard biaisé ? Controverses historiographiques autour d'un objet construit

« Plus peut être que tout autre objet des sciences sociales, l'enfant échappe, il est tout à construire et nous avons d'abord à nous défaire des images préfabriquées que nous véhiculons. » Egle Becchi et Dominique Julia¹¹⁷

Signe de la vitalité de la recherche dans ce domaine, les controverses historiographiques sont importantes sur la question de l'enfance. Elles portent autant sur les résultats que sur les postures de recherches adoptées.

2.1.1) Les écueils de l'histoire des mentalités.

L'histoire de l'enfance doit beaucoup au français Philippe Ariès, qui a profondément renouvelé l'approche en s'intéressant aux mentalités sur la longue période. *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*¹¹⁸ reste ainsi un classique repris partout et par tous. La thèse de l'historien français soutient d'une part que les sociétés traditionnelles se sont mal représentées l'enfant jusqu'au 17^{ème}, voire 18^{ème} siècle : on passait très rapidement du nourrisson à l'âge adultes.¹¹⁹ Il l'explique par le fait que la famille n'a pas de fonction de socialisation de l'enfant, ce dernier acquérant tous ses savoirs par le biais de l'apprentissage, au milieu des adultes. D'autre part, il n'y a pas d'affection pour l'enfant : il n'existe qu'un sentiment superficiel à son égard que l'on appelle le mignotage, l'assimilant à une sorte de petit animal. L'historien analyse

¹¹⁶ VASSEUR Paul, op. cit.

¹¹⁷ BECCHI Egle, JULIA Dominique (1996) *Histoire de l'enfance en Occident*, Seuil, tome 1, p.21.

¹¹⁸ ARIES Philippe (1977) *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien régime*, Le Seuil, Paris.

¹¹⁹ Ariès s'appuie notamment sur l'iconographie religieuse représentant Jésus.

notamment ce manque d'affection par des causes démographiques, puisque la mortalité est alors très importante.¹²⁰

S'il reste une référence incontournable, Ariès a été critiqué par la recherche qu'il a suscité. Ainsi, les médiévistes qui se sont intéressés à l'enfance ont largement réfuté sa thèse, en montrant qu'une forme d'affection pour l'enfant existait au Moyen Age. Didier Lett,¹²¹ par exemple, qui travaille sur la période du 12^{ème} et 13^{ème} siècles, considère la problématique sur un « sentiment de l'enfance » complètement « périmée », préférant s'intéresser à la nature de ce sentiment plus qu'à son existence.¹²² Ce qui est reproché à Ariès, c'est sa méthode, c'est à dire le fait de partir d'une question contemporaine basée sur une représentation actuelle de l'enfance et de remonter à partir d'elle le cours de l'histoire en cherchant une rupture fondamentale. Ce faisant, c'est tout le postulat de l'histoire des mentalités qui conduirait à des anachronismes et à un profond ethnocentrisme, avec des expressions comme « à notre époque » qui aboutissent à construire une mentalité collective qui n'existe pas nécessairement.

L'exemple d'Ariès, s'il est parlant, n'est pas le plus significatif. En effet, sur la question qui nous préoccupe plus particulièrement, Ariès s'est refusé à utiliser des concepts de la psychologie moderne tel que le terme de maltraitance.¹²³ D'autres historiens en revanche, semblent très influencés par cette problématique.

2.1.2) Vers le progrès...La critique des théories linéaires de l'Histoire

L'histoire de l'enfance dans les classes populaires a été développée par l'histoire sociale à travers toute la question des abandons, mais également de l'exploitation infantile, en particulier dans le contexte d'industrialisation. Cette historiographie du mouvement ouvrier renferme une forme d'idéologie du progrès, avec la notion caractéristique de la « prise de conscience ». Cette tradition revendique un appui des luttes et des conquêtes sociales, au prix d'une vision un peu unilatérale des choses et sans déconstruction de la notion d'enfance et de travail.¹²⁴

Mais la dénonciation de l'anachronisme de certaines démarches de recherche trouve son apogée dans la critique de la pourtant très influente psycho-histoire américaine. Pour cette communauté épistémique, en effet, l'histoire de l'enfance est une histoire du progrès : le moteur du changement historique serait dû aux changements dans la manière d'élever les enfants. Forts de ce postulat, ces auteurs s'efforcent de montrer comment le sort des enfants s'est amélioré. L'ouvrage le plus cité issu de cette mouvance est celui de Lloyd De Mause.¹²⁵ Sa théorie sur les relations entre parents et enfants est basée sur une périodisation de ces modes de relations dans la partie la plus évoluée de la population et dans les pays socialement les plus avancés.

| Etape | Chronologie | Caractéristiques | |
|-------|-------------------------------|------------------|---|
| 1ère | Jusqu'au 4ème siècle après JC | Infanticide | Les parents résolvent leurs conflits et leurs angoisses en éliminant l'enfant |
| 2ème | Du 4ème au 13ème siècle | Rejetant | On reconnaît à l'enfant une âme, mais on l'abandonne devant les difficultés |
| 3ème | Du 14ème au 16ème | Ambivalent | L'enfant rentre dans la vie affective des parents, mais il est modelé selon les préférences des adultes |
| 4ème | Du 17ème au 18ème | Envahissant | Réaction plus empathique pour les enfants. Ce qui importe, c'est la protection de l'enfant comme une responsabilité au dessus de la relation affective. |

¹²⁰ Pour Ariès, le tournant de la considération de l'enfance s'effectue lorsque l'enfant cesse d'être mélangé aux adultes par l'institutionnalisation de l'école qui remplace l'apprentissage. A partir de cette époque, la famille va se réorganiser autour de l'éducation scolaire de l'enfant. ARIES Philippe (1977), op.cit.

¹²¹ LETT Didier (1997) L'enfant des miracles. Enfance et sociétés au Moyen Age. Aubier, collection historique.

¹²² Didier Lett montre que l'écart dans la perception de l'enfant est important selon le type de documents qui est observé. Les sources normatives considèrent peu l'enfant (vocabulaire pauvre), contrairement aux sources narratives (vocabulaire riche). Il établit également une distinction entre les groupes d'âge. Il explique ainsi que c'est la seconde enfance, celle entre 3 et 8 ans, qui est la plus déconsidérée.

¹²³ Ariès, dans son ouvrage, semble ainsi admiratif de la liberté par rapport à la sexualité de ceux qui ont élevé le souverain Louis XIII. Or, cette opinion a été fortement critiquée par le courant du *child abuse* aux Etats Unis, comme étant un véritable appel à la pédophilie ! Cf. Gérard Noiriel, séminaire de l'EHESS sur l'enfance maltraitée.

¹²⁴ Séminaire de Gérard Noiriel.

¹²⁵ DE MAUSE Lloyd (1982) *Historia de la Infancia*, Alianza editorial, Madrid.

| | | | |
|------|---|---------------|---|
| 5ème | Du 19ème jusqu'à la moitié du 20ème | Socialisateur | Prédominant les souhaits de former l'enfant, de le guider sur un bon chemin, de l'instruire |
| 6ème | Deuxième moitié du 20ème jusqu'à aujourd'hui. | coopératif | Recherche systématique de la psychologie et de la pédagogie. Considération de l'enfant comme objet d'étude. |

C'est dans ce type de recherche que la sensibilité actuelle sur les questions de maltraitance affleure le plus et semble biaiser le regard de l'historien.

« (...) La psycho-histoire étant une science « comparative », elle ne saurait pas davantage se spécialiser dans un domaine de l'histoire qu'un astronome dans une région du ciel : le psycho-historien se voit donc fondé à sauter d'une époque à l'autre. On aboutit alors à une étrange alchimie qui rassemble une documentation historique hétéroclite relative aux mauvais traitements subis par les enfants (de la castration aux châtimement corporels et aux abus sexuels) et la filtre selon les présupposés initiaux. »¹²⁶

Les violences faites sur les enfants y sont d'ailleurs décrites avec un luxe de détails, qui situent clairement la démarche de leur auteur dans le temps.¹²⁷

Ces approches uniquement centrées sur l'économie des relations entre l'enfant et ses géniteurs, voire entre l'enfant et son père, semblent réductionnistes. C'est en effet comme si les traitements envers les plus jeunes n'étaient pas le reflet plus général de la violence physique en vigueur à ces époques entre tous types d'individus. L'histoire de l'évolution de la violence montre en effet que progressivement, la violence physique a reculé, c'est d'ailleurs la thèse classique de Norbert Elias dans *la Civilisation des mœurs*,¹²⁸ au profit d'autres modes de conflictualités, tel que l'a montré Bourdieu avec son concept de violences symboliques. En dehors même du changement de regard sur l'enfant, qui est relativement évident et admis, la violence générale des sociétés anciennes ne devrait donc pas être ignorée lorsque l'on rend compte d'une histoire de l'enfance.

On le voit, l'histoire de l'enfance est en elle-même un objet de tensions pour les scientifiques qui s'y intéressent, et comme toujours il apparaît délicat de ne pas projeter des présupposés actuels sur des témoignages de la réalité passée, particulièrement celui de la dénonciation des formes de maltraitements.

2.2) L'utilisation de l'histoire comme source de légitimation

Plus intéressant pour le sociologue que ces conflits historiographiques, nous avons remarqué à quel point l'histoire de l'enfance était mobilisée dans bon nombre de discours des acteurs de la lutte contre la maltraitance. L'hypothèse que l'on peut faire ici est que cet usage de l'histoire permet de légitimer ces acteurs et leurs démarches.

2.2.1) Le récit omniprésent des violences passées contre les enfants

Les différents acteurs de l'action publique contre la maltraitance des enfants ont fréquemment recours à l'histoire. De Mause autant qu'Ariès¹²⁹ sont ainsi très souvent cités dans de la littérature qui n'a à priori aucune prétention historique. Pour illustrer cette affirmation, on peut évoquer le guide à dominante juridique de Michèle Créoff,¹³⁰ qui comporte un chapitre sur l'enfance maltraitée à travers les âges.¹³¹ Autre exemple pour le moins significatif, *le plan intégral pour l'enfance* de la communauté autonome de Castille la Manche, dont on imagine aisément l'aspect opérationnel et bureaucratique, comporte 23 pages sur le

¹²⁶ BECCHI, JULIA, op cit. p. 22.

¹²⁷ Lawrence Stone, dans un article intitulé « The massacre of the innocents » cité par Becchi et Julia, parle à propos de l'Histoire de l'enfance de Lloyd de Mause de « long catalogue d'atrocités où l'on peut même dénoter un goût marqué pour le macabre. »

¹²⁸ Elias, dans *La civilisation des mœurs*, n'étudie pas cette dernière comme une entité mais comme un processus : celui de l'évolution des mœurs vers un refoulement de leur aspect animal ou pulsionnel, c'est à dire vers une forme d'autocontrôle. Ce « contrôle des affects » serait lié historiquement à l'apparition d'un Etat central fort acquérant peu à peu le monopole de la violence physique. Bannie comme mode d'action légitime, la violence est remplacée par la civilité dans le cadre de la compétition pour l'exercice du pouvoir entre aristocrate et bourgeois.

¹²⁹ Philippe Ariès est très connu en Espagne, où son ouvrage a été publié tardivement en 1984.

¹³⁰ CREOFF Michèle (2003) Guide de la protection de l'enfance maltraitée, Dunod, pp. 3-20.

¹³¹ Cette utilisation de l'histoire dans la littérature pour les travailleurs sociaux n'est pas propre à l'Espagne ou à la France. Nous l'avons déjà remarqué dans les ouvrages argentins. Par exemple, le traitement de l'enfance est également présenté sous forme de grandes étapes historiques dans EROLES Carlos, FAZZIO Adriana, SCANDIZZO Gabriel (2001) *Políticas públicas de infancia, una mirada desde los derechos*, Espacio editorial, Buenos Aires, pp.22-35.

traitement de l'enfance dans l'histoire, sous une forme périodisée.¹³² Les associations qui s'intéressent à l'enfance ne sont pas en reste, qui consacrent généralement plusieurs pages de leurs sites Internet à rappeler les « horreurs » commises sur les enfants à d'autres époques. Enfin, les hommes politiques n'hésitent pas non plus à faire quelques digressions historiques pour rappeler « d'où l'on vient » en la matière.

Plus surprenant encore, mais non moins intéressant, l'évocation de l'histoire dans les entretiens que nous avons réalisés avec des acteurs du domaine, alors même que ce thème n'avait pas été l'objet de la question posée. Ainsi, Pilar Alvarado, Inspectrice du corps national de police en charge de la lutte contre les mauvais traitements envers les femmes et les enfants, n'hésite pas à utiliser l'anthropologie historique lorsqu'on lui pose une question sur l'existence d'une composante culturelle dans les facteurs de maltraitements en Espagne :

« (...) on peut remonter à la préhistoire. Il y a des anthropologues et des sociologues qui ont fait des études exhaustives et longitudinales où le patriarcat induit la domination d'un sexe sur un autre. Quand se produit, au paléolithique, la séparation entre l'homme-cueilleur et l'homme-prédateur, où la femme reste dans ses travaux domestiques et que l'homme va chasser, c'est là que se différencient les activités et que la domination commence. Celle-ci continue de se reproduire. La notion de propriété que l'homme avait sur sa femme, mais aussi sur ses enfants, sa maison. Tout se fige sur le *pater familias*, qui est latin aussi. Cela donne une justification, un parapluie, pour dire : « Je fais ce que je veux puisque tout ça est à moi. J'ai un pouvoir absolu sur tout ce qui m'entoure. » (...)¹³³ »

Une fois constatée, il faut nous interroger sur le sens de cette utilisation de l'histoire sous forme de repoussoir.

2.2.2) L'inscription de l'action des acteurs dans une dynamique de progrès

Si quelquefois la mobilisation du passé et des traditions sert à légitimer une pratique ou une institution, dans le cas des acteurs luttant contre la maltraitance des enfants l'histoire ancienne est une référence négative visant à inscrire leur action dans une forme de rupture civilisatrice. Il y a toujours dans les discours un « avant » et un « après » qui permet de légitimer l'action de ceux qui ont lutté et qui luttent encore pour que la société intervienne d'une manière ou d'une autre contre les formes de relations adultes/enfants propices aux maltraitements.

Ainsi, les associations de protection de l'enfance utilisent à plein ce registre du passé dans leur répertoire de légitimation, sur le mode : « avant, la maltraitance était courante, cachée, normale et aujourd'hui ce n'est plus le cas, grâce à nous et à ceux qui nous ont précédés. »¹³⁴ Les acteurs s'inscrivent ainsi dans l'histoire comme des moteurs du progrès¹³⁵ dans l'accomplissement de l'idéal démocratique, voire dans l'humanisation de l'humanité, comme l'affirme la psychologue clinicienne Danielle Rapoport, qui a fait partie des dénonciateurs de la maltraitance en France ayant « ouvert les yeux et les oreilles des gens » :

« (...) je pense que l'espèce humaine est encore...je l'ai dit dans plusieurs articles, c'est repris maintenant... Elle est humanoïde, encore, elle n'est pas humanisée. »¹³⁶

La notion de progrès revient d'ailleurs constamment dans les discours, l'horizon étant une société sans maltraitance, ou une société qui saura les traiter complètement, comme cela transparaît dans les propos de cette chef d'un service ASE :

« Oui, ça change toujours. (silence) En tout cas il y a un souci des professionnels d'avoir des méthodes d'interventions, des protocoles de travail. On n'est vraiment à mon avis qu'au stade

¹³² Junta de Comunidad de Castilla la Mancha, Plan integral para la infancia y la adolescencia en Castilla la Mancha 1999-2003, Toledo, 2000, pp. 17-39.

¹³³ Entretien avec Pilar Alvarado.

¹³⁴ Bénédicte Brajeux, de *la Voix de l'enfant*, utilise une argumentation de ce type.

¹³⁵ Cf. ouvrage de la sociologue Laurence Gavarini et de la psychanalyste Françoise Petitot : *La fabrique de l'enfant maltraité: un nouveau regard sur l'enfant et la famille*.

¹³⁶ Entretien avec Danielle Rapoport.

artisanal, mais je trouve qu'on a fait des progrès là dessus, sur la pluridisciplinarité, sur les modes d'intervention, sur les analyses, sur les compétences. Voilà. »¹³⁷

¹³⁷ Entretien avec Madame G.

Les acteurs de la lutte contre la maltraitance des enfants s'inscrivent donc dans le sens de l'histoire. Ils font œuvre civilisatrice, et les hommes politiques n'hésitent pas à en rajouter sur ce point :

« L'aide à l'enfance est un des indicateurs du développement d'une société moderne, et c'est dans les années qui viennent que vont se produire les plus grandes avancées dans sa reconnaissance. »
José Bono Martinez, Président de Castille La Manche¹³⁸

Si l'histoire ancienne sert de référence négative pour les acteurs de la lutte contre la maltraitance des enfants, avec son modèle familial hiérarchisé et sacralisé propice aux violences en tous genres contre les plus jeunes, l'histoire récente offre quant à elle un certain nombre de héros et de références positives cette fois, issus de configuration d'acteurs qui ont poussé les autorités politico-administratives à considérer les traitements envers les enfants comme un problème public.

¹³⁸ Junta de Comunidad de Castilla la Mancha, op. cit, p. 7.

CHAPITRE 2 : LA CONSTITUTION PROGRESSIVE D'UNE ACTION PUBLIQUE INTERVENANT EN FAVEUR DE L'ENFANT EN FRANCE ET EN ESPAGNE

« Dans le même temps que le pouvoir échappe à l'aristocratie, on voit disparaître ce qu'il y avait d'austère, de conventionnel et de légal dans la puissance paternelle et une sorte d'égalité s'établit dans le foyer domestique. Je ne sais si, à tout prendre, la société perd à ce changement, mais je suis porté à croire que l'individu y gagne. Je pense qu'à mesure que les mœurs et les lois sont plus démocratiques, les rapports du père et du fils deviennent plus intimes et plus doux ; la règle et l'autorité s'y rencontrent moins ; la confiance et l'affection y sont souvent plus grandes et il semble que le lien naturel se resserre, tandis que le lien social se détend. »
Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, III, 8¹³⁹

S'il faut attendre le 19^{ème} siècle pour voir les autorités politico-administratives intervenir en faveur de l'enfance contre le groupe familial, ce changement a été précédé par une modification assez fondamentale du statut de l'enfant tel qu'il était pensé par les philosophes. Une rupture va en effet se produire progressivement avec les conceptions naturalistes antiques. Locke et à Rousseau sont les principaux promoteurs de cette évolution (1) qui va permettre de fournir les bases d'une intervention publique bien postérieure, aux modalités différentes en France (2) et en Espagne (3).

1) Les nouvelles conceptions de l'enfance, bases pour une intervention publique

1.1) John Locke et le renversement de la nature de la relation entre parents et enfants

Locke¹⁴⁰ fait partie des tous premiers à avoir remis en cause l'aspect inégalitaire de la société, tant dans l'univers politique comme dans le familial. Sa philosophie des droits de l'homme issue de l'école du droit naturel postule la liberté et l'égalité universelles, y compris au sein du couple, puisque la femme doit jouir des mêmes droits que l'homme, notamment vis à vis de l'enfant. Il y a donc une codirection de la sphère domestique, qui correspond au passage théorique entre la « puissance paternelle » et « l'autorité parentale ». Mais comment penser l'égalité de l'enfant ? Locke insiste sur une dialectique du même et de l'autre, à savoir que l'enfant est notre semblable futur, mais qu'il est différent de nous dans le présent. Il est donc titulaire des droits de l'homme, mais il ne peut en jouir dans l'immédiat en raison de son inachèvement. Il doit donc se placer sous la protection de ses parents. Sa soumission présente prépare sa liberté future. Si donc, les parents conservent avec Locke leur possibilité de conduire fermement l'enfant, ce n'est pas en vertu d'un privilège naturel ou d'un droit de propriété, mais en vertu d'un ensemble d'obligations éducatives visant à transformer cet enfant en être doué de raison, par conséquent libre et égal à eux mêmes. C'est donc les parents qui ont des devoirs envers leurs enfants dans la pensée de Locke, et non l'inverse.

Dominique Youf montre comment cette conception de l'enfance a fondé toute la conception moderne de la minorité. En dépit de la transformation importante qu'elle opère, on reste néanmoins face à une conception de l'enfance assez dépréciée, partagée par Descartes : celle d'une période négative pour l'esprit humain.¹⁴¹ En outre, Locke ne pousse pas le raisonnement jusqu'à penser l'intervention de l'Etat si la fonction parentale est mal remplie, cette hypothèse n'est d'ailleurs pas envisagée :

« Le principes de la nature humaine portent plutôt les pères et mères à un excès d'amour et de tendresse, qu'à un excès de sévérité et de rigueur. » John Locke¹⁴²

¹³⁹ Cité par Alain Renaut Dans *La libération des enfants. Contribution philosophique à une histoire de l'enfance*, Bayard, Calmann Levy, Paris, 2002.

¹⁴⁰ LOCKE John (1984) *Traité du gouvernement civil*, GF Flammarion.

¹⁴¹ YOUNG Dominique, op. cit.

¹⁴² LOCKE John (1984)op. cit.

1.2) Rousseau et la découverte de l'Enfance positive

La conception moderne de l'enfance, celle d'une période de la vie humaine connotée positivement, doit beaucoup à Rousseau et à son célèbre traité de pédagogie publié en 1762 *Emile ou de l'éducation*.¹⁴³ Il est en effet le premier à avoir pensé l'enfance comme une étape positive et constructive et non comme un simple inachèvement. C'est pour lui un moment qui est la condition de l'humanité. L'enfant est certes inachevé, mais il est capable de penser et de vouloir. Il faut respecter sa forme d'intelligence, avoir de l'empathie et développer son libre arbitre. Dans le *Contrat social*, il allait même plus loin en soutenant que les liens entre parents et enfants ne sont nécessaires que pour l'accession de l'enfant à l'âge adulte. Ils ne sont donc basés que sur la nécessité et non sur des droits naturels. C'est un ébranlement important de la puissance paternelle.

« Chaque famille devient d'autant mieux unie que l'attachement réciproque est la liberté en sont les seuls liens » Jean Jacques Rousseau¹⁴⁴

Certains penseurs utilitaristes du 18^{ème} considéraient déjà important de protéger les enfants pour éviter qu'autant ne meurent, mais Rousseau va avoir une influence déterminante, notamment sur la pensée des Lumières. Sa perspective et celle de Locke permettent de fonder en raison des limitations au pouvoir du père qui traiterait mal son enfant. Elle est reprise en partie par Diderot dans *l'Encyclopédie* lorsqu'il y définit la puissance paternelle. Cette dernière continue d'être présentée comme d'origine divine, mais l'idée qu'il faut lui poser des limites se basant sur les besoins de l'enfant est nouvelle. Celui-ci n'est plus décrit comme une personnalité démoniaque.

L'influence des théories de Locke et de Rousseau a été déterminante bien au delà de leurs pays respectifs. Ce sont des références dans toute la littérature occidentale, donc française et espagnole. Mieux, la conception de Locke de l'enfant comme inachèvement dépendant des adultes et celle de Rousseau d'un enfant acteur, sujet et détenteur d'un potentiel propre à émanciper, sont toujours d'actualité lorsqu'il est question notamment des droits de l'enfant. En la matière, l'essentiel des débats sur l'action publique à mettre en œuvre se joue toujours autour de ces deux positions.¹⁴⁵ Nous y reviendrons.

2) L'intervention progressive de l'Etat en faveur de l'enfance en France : l'histoire d'un cheminement exemplaire ?

2.1) L'interventionnisme rapidement abandonné de la Révolution française.

« Mon fils ne m'appartient pas. Il est à la République. » Danton¹⁴⁶

Le début de la Révolution est une période très progressiste sur les droits de l'enfant. Appuyée par les théories de Locke et de Jean Jacques Rousseau, la rupture avec la naturalisme antique d'Aristote repris par Bodin se produit. Pour la première fois, la puissance publique ose affronter le pouvoir des pères plutôt que de s'en réclamer. Cette première phase de la Révolution prend donc le parti des enfants contre leurs parents, avec par exemple l'abolition définitive de la Loi sur la puissance paternelle. En outre, tout majeur de plus de 21 ans disposant de sa raison est désormais considéré comme un citoyen.¹⁴⁷

L'intervention dans les familles ne se produit pas sur la question des mauvais traitements, mais sur celle de l'éducation. La nation doit arracher l'enfant à ses assignations pour le transformer en citoyen doué de raison. Rabaut Saint Etienne parle ainsi de l'éducation nationale, plus ambitieuse que l'instruction publique :

¹⁴³ ROUSSEAU Jean Jacques, *Emile ou de l'Education*, Folio Essais.

¹⁴⁴ ROUSSEAU Jean Jacques (1971) Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes, GF-Flammarion.

¹⁴⁵ Claude Martin rend bien compte de ces deux figures de l'enfance, sans les rattacher à ce débat philosophique. Pour lui, la première figure, celle de l'enfant inachevé et en devenir provient de la psychologie et de la sociologie. La deuxième figure, celle de l'individu à part entière capable d'agir est pour lui une vision récente. MARTIN Claude (2004) "Les politiques de l'enfance en Europe", in De Singly François (dir.), *Enfants adultes. Vers une égalité de statuts?*, Universalis pp.172, 173.

¹⁴⁶ Cité par YOUNG Dominique, op. cit.

¹⁴⁷ VASSEUR Paul, op. cit.

« Toute sa doctrine consiste donc à s'emparer de l'homme dès le berceau, et même avant sa naissance ; car l'enfant qui n'est pas né appartient déjà à la patrie. »¹⁴⁸

La loi du 28 juin 1793 impose quant à elle à la nation de prendre en charge les enfants abandonnés et les filles mères.

Cette politique volontariste en faveur de l'enfance va être rapidement abandonnée avec le changement de régime. Le régime napoléonien va restaurer rapidement le lien ténu entre le pouvoir politique et le pouvoir domestique.

2.2) Le retour de bâton napoléonien et le droit intermédiaire (1801-1870)

A l'inverse des révolutionnaires, les juristes du Consulat se méfient des fils plus que des pères. Le Titre 9 du livre 1^{er} du Code Napoléon est marqué par un esprit de revanche, avec le rétablissement du droit de correction.¹⁴⁹ L'intervention de l'Etat dans le groupe familial est rejetée comme une atteinte aux libertés

« La société doit respecter les droits des individus, et, dans ces droits, sont compris ceux des pères sur leurs enfants. » Benjamin Constant¹⁵⁰,

Même si désormais, les normes sont les mêmes pour tous sur le territoire français, certaines dispositions de l'Ancien régime sont rétablies. Jusqu'en 1870, le droit va ainsi servir à donner une assise à la société française. L'industrialisation rapide et la croissance des villes influent sur le sort des enfants. Eloignés des solidarités rurales, l'activité féminine augmentant, ces petits citadins sont souvent livrés à eux-mêmes. La question de l'enfance n'est alors posée comme problème public que dans une logique de coercition, en particulier à partir de la question de l'enfance rebelle et du vagabondage, abondamment traitée à l'époque par la littérature (avec par exemple la figure stéréotypée de Gavroche, enfant ayant des comportements d'adulte, et en particulier le « vice » d'être révolutionnaire).¹⁵¹ Cet enfant rebelle, en troublant sa famille, trouble l'Etat, la famille étant le noyau de base de l'ordre public. Dès la Constituante, sont créées des maisons de correction à l'échelle départementale.

Les lois s'intéressant à l'enfance dans cette période sont peu nombreuses. Il y a la célèbre loi de 1841 qui limite le travail des enfants. La deuxième République eut aussi sa loi sur l'enfance, en 1850. Inspirée par les philanthropes libéraux, elle va fixer pour un siècle les caractéristiques de l'éducation correctionnelle des jeunes : des résidences spécialisées, majoritairement privées, où les enfants sont séparés des adultes et une rééducation qui passe par le placement dans des établissements agricoles (image de la terre rédemptrice).¹⁵² En dépit de ces avancées timides, ce droit « intermédiaire », jusqu'à 1870, est révélateur d'une action publique envers les enfants qui se renouvelle peu. Dans les milieux aisés, malgré l'influence de certaines idées des Lumières, les enfants enfermés subissent des méthodes d'éducation toujours aussi dures, même si elles commencent à être dénoncées.¹⁵³

2.3) Le changement véritable de paradigme sous la troisième république

On dispose sur cette période de données beaucoup plus précises sur la manière dont a été fabriquée l'action publique. L'institutionnalisation de la protection de l'enfance a été en effet relativement bien traitée par l'histoire politique.

Le volontarisme politique des révolutionnaires va trouver à la fin du 19^{ème} siècle un terrain d'application plus favorable, dans une France marquée par la défaite de 1870 et dotée d'une administration

¹⁴⁸ Cité par YOUNG Dominique, op. cit.

¹⁴⁹ Cette disposition est aggravée par le Code pénal de 1810. Le parricide y est supplicié alors même que dans un saisissant contraste, le meurtre d'un enfant par son père n'est puni que d'une peine légère.

¹⁵⁰ CONSTANT Benjamin (1986) De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes, in de l'esprit de conquête et de l'usurpation, GF-Flammarion.

¹⁵¹ Séminaire de Gérard Noiriel.

¹⁵² Les exemples les plus connus d'établissements sont ceux de la Petite-Roquette à Paris et la colonie agricole de Lamétrie. Cf. DUPONT-BOUCHAT Marie Sylvie, PIERRE Eric (2001) *Enfance et justice au XIX^{ème} siècle*, PUF, Paris.

¹⁵³ Les romans moralisateurs de la Comtesse de Ségur ont cet objectif. Publiés en feuilletons dans *la Semaine des enfants*, ces écrits tenteront de communiquer aux jeunes générations issues de la petite bourgeoisie et des couches supérieures populaires des référents modernes en matière de morale et d'éducation. Ils ont fait l'objet d'une étude socio-historico-littéraire très intéressante. Cf. PAPIEAU Isabelle (1999) *La comtesse de Ségur et la maltraitance des enfants*, L'Harmattan, Logiques sociales.

efficace.¹⁵⁴ La genèse de ce renouveau commence sous le second empire, et part du constat de la dépopulation de la France. L'importance accordée par le politique au sort de l'enfance a donc avant tout à voir avec l'intérêt de la patrie. Jusqu'aux années 1860, les élites françaises étaient en effet partisans de politiques malthusiennes, persuadées que la France était un pays d'émigration. Avec les progrès dans la production de statistiques, il se produit une véritable prise de conscience que la population française décline, et que cela est dû notamment à la forte mortalité infantile.

Les médecins interviennent en effet dans l'espace public par la publication d'enquêtes sociales. Les docteurs de campagne constatent que cette mortalité est particulièrement forte chez les enfants placés en nourrice, issus soit de familles aisées, soit de familles où la femme était contrainte de travailler. Ainsi, un médecin du Morvan constate que 35% des bébés meurent avant un an. Une alliance se produit alors entre ces médecins des campagnes et les médecins parisiens dominant le champ médical. L'académie de médecine milite alors pour l'allaitement maternel, présenté comme un retour à la nature. Avec la défaite traumatisante de 1870, ce problème sanitaire rejoint l'intérêt suprême de la nation. Un Etat fort est un Etat qui a une population nombreuse, c'est l'idée du « biopouvoir » de Foucault.¹⁵⁵ C'est alors qu'intervient la loi de 1874 qui protège les enfants de moins de deux ans par rapport aux effets du placement en nourrice. A l'époque, c'était déjà dans le cadre des départements que l'action publique était appliquée. Mais l'Etat finançant, il avait un droit de regard. La nourrice est désormais tenue d'avoir un carnet, ce qui permet un début de rationalisation de l'action publique en matière sociale.

Plus qu'à une déroute militaire, la défaite de la France de 1870 serait due à une sorte de perte de substance, à un manque de ressort des troupes françaises. C'est la victoire du « maître d'école Prussien », proclamée par les intellectuels, dont Renan, ainsi que par la presse. Les lois de Jules Ferry rendant l'instruction gratuite, publique et obligatoire sont adoptées la même année, ce qui est une attaque contre les pères, les enfants servant majoritairement de main d'œuvre dans de petits ateliers familiaux. Un corps d'inspecteurs est d'ailleurs créé pour surveiller l'application de cette loi, qui s'accompagne d'une nouvelle limitation du travail des enfants se voulant plus effective que la première de 1841. Une troisième loi en 1874 interdit de confier les enfants aux saltimbanques. Elle concerne les enfants sans état civil, thème surexploité à l'époque par la presse et la littérature misérabiliste.¹⁵⁶ Les enfants focalisent donc l'attention, et c'est donc à une réduction de la place symbolique attribuée au pouvoir régalien des pères qu'on assiste.

Le principe d'intervention de l'Etat étant désormais justifié, d'autres lois importantes intervenant en faveur de l'enfant vont voir le jour quelques années plus tard. Théophile Roussel, qui avait initié la loi de 74 sur les nourrices, fait partie des médecins intéressés par l'hygiène publique à la charnière de la santé et de la politique. L'influence de ce personnage est grande, et il a d'ailleurs été la cible de certains catholiques qui refusaient la mise en cause du pouvoir familial. Moraliste comme les philanthropes dont il s'inspire, il est rapporteur de deux autres lois importantes, révélatrices du changement de paradigme en œuvre. La première de ces deux lois est celle du 24 juillet 1889¹⁵⁷ relative à la « protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés ». (C'est la première fois que le terme apparaît). Ce texte permet au juge civil de prononcer la déchéance paternelle pour les parents indignes.

La loi de 1889 concerne les : « pères et mères qui par leur ivrognerie habituelle, leur conduite notoire et scandaleuse, par de mauvais traitements, compromettent soit la sécurité, soit la santé, soit la moralité de leurs enfants »¹⁵⁸

Elle s'appuie sur une campagne de sensibilisation menée par les mouvements philanthropiques dont René Berenger est le porte drapeau, visant à renforcer la répression des actes de maltraitance et à faire voter une loi pénale plus sévère.¹⁵⁹ La dernière loi portée par Roussel est celle de 1898 sur les violences à enfant. Elle rend possible aux juges de confier l'enfant victime à une famille d'accueil.

¹⁵⁴ La thèse de Catherine Rollet est le travail le plus précis qui existe sur le sujet concernant la troisième république. Elle montre en particulier les enjeux de détermination des critères des catégories d'interventions.

¹⁵⁵ Séminaire de Gérard Noiriel.

¹⁵⁶ On peut penser au *Sans familles* de Hector Malo. La distinction entre presse et littérature est d'ailleurs artificielle, ce genre de roman étant publié sous forme de feuilleton dans les journaux.

¹⁵⁷ Gérard Noiriel, qui a travaillé sur la question de l'immigration et du nationalisme, remarque d'ailleurs que 1889 est la date de la première loi sur la nationalité. L'individu n'est plus rattaché seulement à sa famille, il l'est également à l'Etat nation. (Source : séminaire de l'EHESS)

¹⁵⁸ Jean Jacques Yvorel montre empiriquement comment cette loi, en remettant en cause la puissance paternelle, a contribué à une redéfinition de la place de l'enfant. Cf. YVOREL Jean-Jacques « L'enfant, la puissance paternelle et le juge au 19^{ème} siècle. » in *Violences en famille. Conflits privés, pudeurs publiques. Dire rendre justice, réparer ?*, Les cahiers de la sécurité intérieure n°28, IHESI, pp. 17-31.

¹⁵⁹ A l'époque, les juges pénaux ne sont en effet guère sévères envers les pères maltraitants. Cf. CREOFF, op. cit.

Il est toujours difficile au moment d'analyser l'action publique dans un domaine de soupeser la part d'influence des différents acteurs qui ont concouru à sa formulation et sa réalisation. Reste que le changement important observé à la fin du 19^{ème} siècle correspond à la fin d'un mode de gouvernement ne s'appuyant que sur les « élites ». En effet, c'est à partir de cette époque que l'on constate l'influence de la presse dans la mise sur agenda des politiques publiques. Entre les lois de 74 et de 89, la presse de masse est en effet inventée. Elle devient rapidement un secteur important, avec quatre journaux tirant à plus d'un million d'exemplaires, dont *Le petit journal*. Les classes populaires l'achètent surtout pour la rubrique « faits divers ». Les débats au cours des années 80 sont ainsi nourris de faits divers et d'articles de journaux sur les enfants martyrs.¹⁶⁰ Les porteurs de projet de lois les utilisent pour appuyer leurs thèses, et ont également recours aux récits de Zola ou de Victor Hugo pour constituer leur combat en « bonne cause ». On s'aperçoit ainsi que la plupart des lois sur l'enfance sont nées à partir de polémiques construites par des journalistes, dont le rôle consiste à transformer un fait divers en problème social. Commence donc alors la logique si actuelle de l'identification de l'opinion publique à des causes et à des victimes, les enfants constituant l'archétype de la « victime innocente » au fort potentiel mobilisateur.

Les philanthropes, de leur côté, insistent pour que la prise en charge de « l'enfance malheureuse » soit considérée comme un action préventive servant à éviter que ces jeunes ne tombent plus tard dans la déviance. Cette idée, que porte en particulier Berenger, est étonnamment moderne.¹⁶¹

2.4) Le retour de l'enfant inquiétant

Cette image de l'enfant victime ne va pas perdurer. Alors que dans les forums scientifiques, l'existence d'abus sexuels est toujours déniée, la loi de 1904 mélange le traitement des enfants victimes et des enfants délinquants dans un sens répressif. Désormais, l'assistance publique recevra les orphelins, mais aussi les enfants « vicieux et insoumis » dans les colonies pénitentiaires.

La question de la délinquance des jeunes revient en effet en force au début du 20^{ème} siècle à la faveur de campagne médiatique contre la jeunesse criminelle, occultant la problématique des enfants maltraités et se constituant ainsi comme un problème social. La loi de 1912 crée la fonction de juge pour enfant, spécialisé pour le traitement de la délinquance des mineurs. Une dichotomie nette est faite en fonction de l'âge : les moins de 13 ans sont irresponsables, donc innocents, les plus de treize ans, eux, peuvent être pénalisés.

Le thème des mauvais traitements intra familiaux va rester très peu évoqué à cette époque. En revanche, une campagne médiatique aura lieu en 1934 pour dénoncer la violence qui règne au sein des colonies pénitentiaires, conduisant à la fermeture de plusieurs établissements.

2.5) 1945 1958 : La constitution d'un Etat sanitaire et social promoteur du « bien » de l'enfant

Le « plus jamais ça » de l'après-guerre est marqué par la volonté d'éduquer un homme nouveau. La question des pratiques éducatives s'est d'ailleurs posée avec de plus en plus d'acuité depuis le début du 20^{ème} siècle, avec les théories nouvelles de la pédagogie et de la psychologie¹⁶², qui ont mis à jour dans les années 20 les stades de développement de l'enfant et contribué à susciter les mouvements d'éducation nouvelle et des associations de jeunesse. La montée en puissance des sciences humaines va aboutir à la constitution progressive d'un ensemble de savoirs servant de corpus de références éducatives, psychologiques, psychanalytiques, pédiatriques qui va constituer la base professionnelle de tous les travailleurs sociaux en charge de la jeunesse.

La célèbre « ordonnance de 45 » range le mineur délinquant parmi les mineurs à protéger, et affirme qu'il doit avant tout être éduqué. L'emprisonnement doit demeurer exceptionnel, seules importent les mesures éducatives. Le dispositif de « protection de l'enfance » se complète avec l'ordonnance de 58 relative à « l'enfance en danger ». Catégorie juridique large et nouvelle, elle autorise le juge des enfants à décider de mesures d'aide éducative à son domicile ou dans une structure spécialisée, sans qu'une faute ne

¹⁶⁰ VIGARELLO Georges (1998) *Histoire du viol*, Edition du Seuil, Paris

¹⁶¹ CREOFF Michèle, op. cit.

¹⁶² C'est Piaget et Wallon qui mettent à jours les stades de développement de l'enfant, en expliquant que l'éducation se devait de respecter ces différents stades.

soit imputée aux parents, comme c'était le cas avec la loi de 1889.¹⁶³ C'est donc un changement dans le type même de justice rendue.

L'intervention de l'Etat dans la vie familiale à cette époque est alors maximale. Dans les années 60, on construit des établissements d'accueil de plus de 300 lits.¹⁶⁴ Plus que d'un Etat-providence, il faut parler d'un véritable « Etat sanitaire et social ». En effet, l'objectif des ordonnances de 45 et de 58 vise à faire de l'autorité du juge des enfants l'arme contre l'« inadaptation sociale » des enfants des couches marginalisées, dans une logique d'ordre public. C'est l'invention d'une justice résolutive, où le juge, plutôt que de s'appuyer sur le droit, va utiliser l'expertise des travailleurs sociaux, des psychologues et des psychiatres pour établir le « diagnostic » de la situation de danger de l'enfant. Le retrait de ce dernier de sa famille n'est plus une condamnation des parents, elle se veut une forme d'assistance. Paternaliste, l'Etat remplace les adultes jugés défaillants dans leurs missions de protection et d'éducation de leurs enfants. Ce faisant, c'est le « bien » des plus jeunes qui est le principe d'action le plus affirmé, au détriment évident des droits de leurs géniteurs.

2.6) Le reflux de l'Etat sanitaire et social et la réflexion sur les phénomènes de maltraitance : bases contradictoires pour une intervention en permanente recomposition

| Evolution du nombre d'enfants placés selon l'origine du placement (en milliers) | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|
| Au 31/12 | 1975 | 1984 | 1989 | 1995 | 1999 |
| Décisions administratives | 68 | 49 | 36 | 29 | 27 |
| Décisions judiciaires | 138 | 97 | 92 | 102 | 107 |
| Pupilles | 29 | 13 | 6 | 4 | 3 |
| Nombre total | 235 | 159 | 134 | 135 | 137 |

Source, DRESS jusqu'en 1995-ODAS en 1999¹⁶⁵

Les années 70 voient un peu partout la limite de la légitimité de l'Etat providence à intervenir dans la vie économique et sociale. Les placements d'enfants sont à l'époque très nombreux, témoins d'un paradigme de spécialisation en vigueur à l'époque dans toute l'Europe,¹⁶⁶ et s'explique également par le manque de professionnels empêchant souvent de réaliser des aides éducatives à domicile.¹⁶⁷ Mais ces placements ne donnent pas des résultats très satisfaisants. L'image des professionnels des DASS, qui s'occupent des enfants placés sous protection judiciaire et qui sont chargés de la protection administrative, est celle de « raptés d'enfant ».¹⁶⁸ La décentralisation de ces missions, confiées aux services d'aide sociale à l'enfance des Conseils généraux, ne changera d'ailleurs pas cet état de fait, appuyé d'ailleurs par l'ouvrage de Donzelot sur la *Police des familles* en 1977, qui dénonce le contrôle social exercé par les travailleurs sociaux sur les familles populaires.

Parallèlement, l'émergence de la réflexion scientifique sur la question de la maltraitance a des effets contradictoires. D'une part, la « découverte » des maltraitances « *intra-familiale* » et de leurs effets aboutit logiquement à une défiance de plus en plus grande à l'égard des parents.

« Nous sommes entrés dans une ère de suspicion généralisée, symptôme d'un malaise dans l'éducation et dans le rapport à l'enfance (...) La maltraitance moderne se distingue des représentations précédentes de l'enfance en danger en ce qu'aucun enfant n'est assuré d'en être totalement à l'abri, ses protecteurs naturels, les adultes les plus proches de lui (...) pouvant être également ceux qui l'abusent, le négligent, le mal aiment. »¹⁶⁹

¹⁶³ Cette obligation de recherche d'une faute avait été l'origine de l'échec de cette loi.

¹⁶⁴ GABEL Marceline « Il faut évaluer individuellement chaque situation », in *Le Monde*, 10/12/2003, p23.

¹⁶⁵ SANCHEZ Jean Louis (2001) *Décentralisation : de l'action sociale au développement social*, L'Harmattan, p. 30.

¹⁶⁶ Ferrán Casas distingue deux paradigmes dans le traitement des enfants « inadaptés » qui se sont succédés dans le temps. Le paradigme de spécialisation postulait que les enfants à problème devaient être séparés dans de grosses institutions. Le paradigme de normalisation, qui lui a succédé, postule au contraire que la meilleure manière de surmonter les problèmes particuliers d'un enfant est de la maintenir dans un milieu identique à celui que connaissent les autres enfants, avec un appui spécifique. COLLECTIF (1996) *El maltrato y protección a la infancia en España*. ministerio de asuntos sociales, Madrid.

¹⁶⁷ Cf. le premier entretien réalisé avec Madame G.

¹⁶⁸ Entretiens réalisés avec Madame B., Madame P. et Madame G.

¹⁶⁹ GAVARINI Laurence, PETITOT Françoise (1998) *La fabrique de l'enfant maltraité : un nouveau regard sur l'enfant et la famille*, Erès, p. 10.

Mais d'autre part, la découverte concomitante *des maltraitances institutionnelles* complexifie les leçons que peuvent en tirer les professionnels. Faut-il placer ou pas ? La question est toujours l'objet de polémiques à l'heure actuelle. L'esprit des années 70 et 80 consiste cependant en une prise de conscience interne à l'administration de la nécessité de travailler davantage avec les familles, à l'occasion de deux rapports importants : le rapport « Dupont Fauville »¹⁷⁰ en 71 et le rapport « Bianco Lamy » en 1981.¹⁷¹ Ces deux rapports, s'ils n'ont pas modifié le dispositif, ont influé sur les pratiques des professionnels dans le sens d'une intervention moins massive et plus ciblée.¹⁷²

Le retour en force de la famille et du paradigme non interventionniste prônant une « aide à la parentalité » tous azimut¹⁷³ est néanmoins contrarié par la montée en puissance de la réflexion sur la maltraitance. La sensibilisation progressive de l'opinion publique, due aux médias et aux associations de victimes, dont les féministes, a conduit à l'adoption d'une loi le 10 juillet 1989, « relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance ». Cette loi organise un dispositif de lutte contre la maltraitance en posant l'obligation de signalement des situations de mauvais traitements à l'autorité judiciaire. Au début des années 90, la ratification de la Convention internationale des droits de l'enfant fait de l'Etat partie au traité le garant de la protection de l'enfant, mais garantit également le droit de l'enfant à vivre auprès de ces deux parents. Elle ne tranche donc pas de manière définitive le débat sur l'intervention ou l'abstention de la puissance publique.

Enfin, la redécouverte des abus sexuels, particulièrement au milieu des années 90 avec l'affaire Dutroux en Belgique émeut l'opinion publique. Comme dans la plupart des cas, c'est donc un fait divers qui va constituer une fenêtre d'opportunité pour les entrepreneurs de la cause des enfants maltraités. Après la démission du gouvernement belge, tous les gouvernements européens vont en effet se mobiliser autour de cette question. Le congrès de Stockholm, la même année, est consacré à l'exploitation sexuelle des enfants et entraîne l'adoption de mesures. L'année suivante, la maltraitance est promue « grande cause nationale » par le gouvernement français : plusieurs textes tentent de mieux contrôler les violences en institutions et une loi est adoptée le 17 juin 1998 punissant plus sévèrement les infractions sexuelles commises sur des mineurs. Ces dispositions sont d'ailleurs régulièrement alourdies, comme lors du vote de la loi du 2 janvier 2004 sur lequel nous reviendrons dans le cours de notre étude.

Après avoir abordé le cas français, qui est considéré comme exemplaire en Europe par les mouvements contradictoires qu'il a manifestés dans ces rapports à l'intervention sur le groupe familial, évoquons maintenant le cas espagnol, qui diverge sur de nombreux aspects.

3) L'intervention progressive de l'Etat espagnol en faveur de l'enfance : le poids d'un passé peu glorieux ?

3.1) Le cheminement chaotique vers une rationalisation tardive de l'action publique envers l'enfance

L'histoire de l'intervention des autorités publiques espagnoles en faveur de l'enfant diverge fortement de ce que nous venons de voir dans le cas de la France. Certes, le 19^{ème} siècle a témoigné d'une manière similaire d'un changement dans la conception de l'enfant héritée des philosophes des Lumières, mais en revanche, le 20^{ème} siècle n'a pas été marqué comme en France par une forme d'évolution continue de la protection des enfants. Cette dernière ayant fait l'objet d'une sorte de « rattrapage » au cours des deux dernières décennies.

¹⁷⁰ DUPONT-FAUVILLE A. (1973) Pour une réforme de l'aide sociale à l'enfance, texte du rapport Dupont-Fauville et documents, ESF, Paris.

¹⁷¹ BIANCO J. L. , LAMY P. (1980) *L'Aide à l'enfance demain. Contribution à une politique de réduction des inégalités*, Etudes RCB, rapport et annexes, La documentation française, collection Etudes et documents, Paris.

¹⁷² Entretien avec Madame G.

¹⁷³ Cf. entretiens avec Madame G. et avec Chantal Lebatard, ainsi que l'article de Marceline GABEL (2003) op. cit.

3.1.1) L'activité législative importante du 19^{ème} siècle

Sous l'Ancien régime, l'Etat espagnol n'avait pas une structure administrative et financière efficace. Le gouvernement de la population avait donc été en grande partie délégué à la noblesse et à l'Eglise. Cette dernière était la seule responsable de la couverture des besoins de la population défavorisée. Jusqu'à la révolution libérale, l'Eglise s'occupe donc entièrement de l'action sociale, en particulier des mineurs, ce qui fait de ses institutions d'assistance des instruments de contrôle social des populations menaçantes. La mortalité des plus jeunes dans ces centres est considérable.¹⁷⁴ Au 19^{ème} siècle, ce monopole de l'intervention sociale va voler en éclat, avec la création d'institutions issues des entités publiques : tribunaux pour mineurs en particulier, mais également des maisons de correction. Le thème de l'enfance vagabonde est comme en France un sujet de préoccupation des élites dirigeantes. L'activité législative est à l'époque importante, et l'on retrouve des logiques qui ont été en œuvre au delà des Pyrénées :

1822 : Un Code pénal est adopté, qui dispose que l'enfant de moins de 7 ans ne peut être considéré comme coupable. Entre 7 et 17 ans, il ne le sera que si l'on peut détecter chez lui une volonté de nuire. On observera donc son discernement. S'il existe, on lui imposera le quart de ce que l'on imposerait à un adulte. Sinon, c'est à ses parents de le corriger ou à défaut à une maison de correction. (C'est le début de l'intervention de l'Etat)

1834 : Décret royal de séparation des détenus de moins de 18 ans de ceux qui ont plus.

1857 : Loi de l'instruction publique de Claudio Moyano

1878 : Loi contre l'exploitation des enfants dans des spectacles déterminés

1883 : Création d'institutions de correction paternelle

1891 : Ordre royal déterminant les maisons et établissements de correction des mineurs placés par leurs parents

1900 : Loi régulant le travail des femmes et des enfants

1903 : Loi interdisant l'exploitation des enfants par la mendicité.

1904 : Loi de protection de l'enfance (pour les nourrissons)

3.1.2) La confusion de l'intervention publique jusqu'aux années 80

Au début du 20^{ème} siècle, les institutions de mineurs se multiplient à travers l'Oeuvre de protection des mineurs, qui s'adresse aux enfants abandonnés et à ceux qui ont des conduites transgressives. Le dispositif normatif est fixé par une loi de 1904 et par deux lois de 1948. L'Oeuvre est alors dirigée par le Conseil Supérieur de Protection des mineurs (CSPM), qui est un organe du ministère de la justice autonome, avec une personnalité juridique et un budget propre financé par un impôt de 5% sur les spectacles publics. Sa composition, savant mélanges de détenteurs de ressources d'expertise et de représentants d'intérêts, est étonnante :

« Seront membre du conseil, de manière élective, un individu de l'Académie royale de médecine, un autre de l'Académie royale des Sciences morales et politiques, des représentants des Académies royales de législation et jurisprudence, de la Société espagnole d'hygiène, des Dames d'honneurs et de mérites, de la Société protectrice des enfants, Economique des amis du pays, le Berceau de Jésus, des dispensaires pour nourrissons, Cercle de l'union marchande, cercle industriel, écoles normales des maîtres et maîtresse, association de propriétaire, Association pour l'amélioration de la classe ouvrière, Soutien des arts, Centre instructeur de l'ouvrier et Association de la presse, Association nationale pour les hospices marins et Institut de réformes sociales. En outre, six personnes de compétence reconnue, dont deux mères de famille, deux pères de famille et deux ouvriers. »¹⁷⁵

Cet organe étatique est divisé en plusieurs sections. L'une de ces sections est chargée des tribunaux tutélaires des mineurs, qui prennent en charge la protection de l'enfance en Espagne. L'implantation de ces tribunaux dans chaque province est progressive. Le premier tribunal s'ouvre à Bilbao en 1920, mais suite aux changements politiques, les derniers tribunaux ne voient le jour que dans les années 50. Ces juridictions comportaient des juges non-professionnels, nommés à ces postes sur des critères douteux, le plus souvent honorifiques.¹⁷⁶ Une autre section du CSPM concerne l'assistance sociale. Elle fonctionnait à travers les

¹⁷⁴ Pour en donner un exemple, la ville de Toledo a vu la création en 1846 d'un grand établissement de bienfaisance : le couvent de San Pedro Mártir, qui remplaçait alors quatre établissements fonctionnant dans la ville : l'hôpital de Santiago, l'hôpital de Santa Cruz, une maison de charité et un refuge. Des recherches menées sur les années 1847 à 1849 ont fait état d'une mortalité infantile de 60% des moins de 1 an ayant été accueillis dans ce centre. Source : Junta de Comunidades Castilla la Mancha, *Plan integral para la infancia y la adolescencia en Castilla la Mancha 1999-2003*, Toledo, 2000.

¹⁷⁵ Article 4 de la Ley de protección a la infancia, 1904 (Sources : Diario de las sesiones de las Cortes, 1904, apéndice 12, núm.1)

¹⁷⁶ Entretiens réalisés avec Boni Cantero à Vitoria et avec Pilar Cayuela à la Communauté de Madrid.

juntas de protection des mineurs, de caractère provincial ou local. Les mesures dont elles disposaient étaient l'internement ou l'aide économique.

Les ressources résidentielles disponibles dans l'Œuvre des mineurs étaient constituées d'une part par des centres propres d'internement des mineurs dépendant des tribunaux de tutelles des mineurs et des juntas provinciales de protection des mineurs, d'autre part par des centres de « réforme » pour les mineurs délinquants et enfin par une multitude de centres majoritairement religieux d'internement scolaire ou autres collaborant avec l'Œuvre.

Diversité institutionnelle de l'intervention en faveur des enfants jusqu'aux années 80¹⁷⁷

| Institutions pour mineurs | Tribunal de tutelle des mineurs | Œuvre de protection des mineurs | Auxiliaire Social | Institut national d'assistance sociale | Patronage de protection de la femme | Députations |
|---------------------------|--|---|--|--|---|---|
| Date de début | 1918 | 1904 | 1936 | 1974 | 1902 | 1812 |
| Public visé | Mineurs jusqu'à 12 ans | Mineurs | orphelins | Tous publics | Femmes à partir de l'adolescence | Orphelins et abandonnés jusqu'à la fin de leur scolarité |
| Territoire | province | Etat | Etat | Etat | Etat | province |
| Ressources principales | Un Juge par province | Centres propres de réformes et de protection Centres privés collaborateurs Juntas provinciales et locales de protection | Maisons-berceaux Foyers infantiles Foyers scolaires Résidences d'étude Garderies | Il reprend celle de l'auxiliaire social et les renforce | Collèges-foyers pour adolescentes Résidences pour femmes enceintes et mères seules | Foyers infantile Institut de puériculture Gestion des adoptions d'orphelins et d'abandonnés |
| Fonctions | Protectrice : inculper des parents qui ne remplissent pas leurs devoirs Réformatrice : inculper des mineurs délinquants | Aides économiques Apporter des moyens pour s'occuper des mineurs en situation de carences ou délinquants | | Organe gérant l'assistance sociale complémentaire de la sécurité sociale | Récupérer les femmes pratiquant la prostitution Veiller aux jeunes en « danger moral » | S'occuper des orphelins et des abandonnés S'occuper des mères sans ressources |

L'énoncé de ce tableau général de la protection de l'enfance espagnole avant les années 80 peut donner le vertige. Pour Casas, la multiplicité des systèmes et des autres initiatives publiques et privées rend impossible d'avoir des chiffres d'enfants protégés avant l'année 1987. Dépendant d'institutions privées et publiques extrêmement variées, sans la moindre rationalisation ou coordination dans leur fonctionnement comme en matière de localisation géographique, les macro-résidences espagnoles ont été le seul mode de prise en charge des enfants séparés de leurs familles jusqu'aux années 80.¹⁷⁸ Ces derniers étaient souvent mélangés avec des mineurs délinquants dans des lieux impersonnels, autoritaires et fortement marqués par les dogmes religieux.

¹⁷⁷ Source : FUERTES ZURITA, FERNANDEZ DEL VALLE (1996) *Manual de protección infantil*, Masson, p. 396.

¹⁷⁸ Les enfants connaissant des problèmes sociaux et familiaux ne pouvaient faire l'objet que d'une aide de « bienfaisance » dans un nombre limité de cas, ou d'un placement en résidence. Même si d'autres alternatives existaient dans les décrets de 1948 de Franco, le placement en famille d'accueil était quasi-impossible en pratique. CASAS Ferrán (1993) « España » in COLTON M. J., HELLINCKX W., *La atención a la infancia en la Unión europea*. Ministerio de asuntos sociales, p. 226.

3.1.3) Le grand « rattrapage » de l'Espagne démocratique

Il est toujours délicat d'évoquer le terme de « rattrapage » car il semble présupposer que tous les Etats devraient converger vers un même modèle. En matière d'intervention en faveur de l'enfance, force est pourtant de constater que l'Espagne était très en deçà de ce qui se pratiquait chez ses voisins européens tant par son dispositif d'intervention que dans les moyens financiers, cognitifs et humains qu'elle mobilisait. L'évolution a commencé dès les années 70, portée par les professionnels de terrain qui, conscients des avancées cognitives qui s'étaient produites à l'étranger, s'organisèrent à l'échelle locale pour améliorer certaines pratiques.¹⁷⁹ Plusieurs programmes virent ainsi le jour au niveau local.

Le dispositif législatif moderne est le fruit de trois textes majeurs intervenus après le régime franquiste. D'abord, la constitution de 1978, qui étend tous les droits fondamentaux à tous les Espagnols quelque soit leur âge. Plusieurs de ses articles insistent d'ailleurs sur la nécessité de protéger les mineurs. Mais le texte le plus important est la *loi 21/1987 de réforme du Code civil et de la procédure civile en matière d'adoption, d'accueil familial et autres formes de protection de l'enfance*. Plusieurs innovations sont en effet introduites à cette occasions : le placement en famille devient possible,¹⁸⁰ le nouveau système est « déjudiciarisé », ne dépendant plus des tribunaux tutélaires des mineurs, et décentralisé, passant ainsi aux mains des communautés autonomes. Contrairement à la plupart des pays européens, où la justice remplit un rôle déterminant, la constatation par les services sociaux des communautés autonomes d'une situation de *desamparo* suffit pour que l'administration soit responsable du mineur *ex lege* (en dehors de toute décision judiciaire). C'est donc un système de tutelle automatique qui a été choisi pour rendre l'administration plus efficace, notamment en cas d'urgence.¹⁸¹ La condition juridique qui fonde l'intervention publique, comme dans le droit français, est très floue :

Desamparo : « situation qui se produit à cause de l'inaccomplissement ou de l'impossible ou inadéquat exercice des devoirs de protection établis par les lois pour la garde des enfants, quand ceux-ci sont privés de la nécessaire assistance morale ou matérielle. »¹⁸²

L'autorité judiciaire conserve néanmoins un rôle. Le procureur est averti des décisions prises par la communauté autonome, et intervient en cas de contestation des parents pour transmettre l'affaire au tribunal de famille. Cependant, même durant cette procédure, c'est l'administration qui a la responsabilité du mineur.

Très révélateur de l'économie des relations existant jusque là entre le familial et les pouvoirs publics, la loi de 1987 régule pour la première fois les procédures d'adoption, qui jusqu'à cette date échappaient complètement à la puissance publique : il suffisait aux adoptants de s'entendre avec les géniteurs de l'enfant et de donner leur consentement devant un juge. Cette situation avait engendré des scandales divers relayés par les médias : trafics d'enfants, parents incompetents... Désormais c'est l'administration, comme en France, qui prend l'adoption en charge à travers des procédure de sélection.

Le dispositif donnant aux enfants une protection juridique se complète finalement en 1996. La loi organique du 15 janvier vise à intégrer dans le droit interne espagnol les dispositions de la Convention internationale des droits de l'enfant ratifiée par l'Espagne en 1990. Elle établit une distinction entre les situations de risque, pour lesquelles une intervention dans la famille doit être réalisée et les situations de *desamparo*, reliées cette fois-ci à la question de la maltraitance, pour lesquelles une séparation avec le groupe familial s'impose. La réflexion sur les mauvais traitements conduit aussi le législateur à obliger les professionnels en contact avec les enfants à signaler les cas qu'ils constatent, par la détection d' « indices raisonnables ». Contrairement à la France, la montée en puissance de la notion de maltraitance, arrivée dans l'espace public grâce aux médias, ne s'est pas faite dans un contexte de durcissement du traitement des enfants délinquants. Au contraire, la loi 5/2000 sur la responsabilité pénale des mineurs a une philosophie éducative extrêmement progressiste.

¹⁷⁹ Ibidem, p.224.

¹⁸⁰ 3203 enfants à protéger sont placés en famille d'accueil en 1989, contre 24.406 qui sont internés en résidence. Cf. CASAS Ferrán, op. cit.

¹⁸¹ Préambule de la loi 21/1987

¹⁸² Définition incluse dans la loi 21/1987

3.2) Essai d'analyse d'une divergence historique par la comparaison

Ce survol historique rapide des politiques réglementaires espagnoles concernant les enfants étant posé, la comparaison avec le cas français doit nous permettre de dégager quelques constatations et hypothèses d'analyse. Le mouvement général vers une remise en cause par les autorités publiques du pouvoir régalien des pères semble s'être produit, mais avec une rapidité et une intensité moindre.

3.2.1) Un territoire mal unifié, une Eglise puissante et un régime conservateur : facteurs explicatifs de la lenteur espagnole ?

La comparaison de la France et de l'Espagne ne peut ignorer, quelque soit le secteur de l'action publique étudié, les différences dans la maîtrise territoriale des autorités nationales. Malgré l'unification de l'Espagne au moment de l'alliance entre la couronne d'Aragon et celle de Castille, le territoire espagnol a connu des tensions centrifuges d'une ampleur supérieure à celles qu'a connues la France. C'est particulièrement vrai dans les deux derniers siècles, après que les révolutionnaires français et le régime napoléonien eurent consacré l'unité administrative hexagonale, et par la même, la maîtrise du territoire et des notables locaux. L'organisation territoriale espagnole, qui se calquait sur ce modèle, n'a jamais atteint le degré d'unification français, comme le prouve la lenteur de la mise en place des tribunaux de tutelles de mineurs chargés de la protection des enfants dans les provinces, alors même que le régime franquiste se voulait centraliste.

En outre, l'intervention plus timide des autorités publiques espagnoles doit être pensée dans un contexte de suprématie idéologique d'une Eglise catholique traditionnellement des plus conservatrices dans la péninsule. Depuis la reconquête chrétienne, le catholicisme espagnol est en effet plus qu'une religion, c'est un des traits identitaires essentiels constitutifs de l'Hispanité.¹⁸³ Face à un pouvoir séculier faible, les religieux et leur logique de charité sont légitimes pour prendre en charge le social. Rien de surprenant, donc, à constater la persistance d'une idéalisation de la cellule familiale et des vertus de l'obéissance à l'autorité paternelle. Le contraste avec l'attachement français à une République devenue objet d'un véritable culte à la fin du 19^{ème} siècle, est ici frappant.

Mais le facteur explicatif majeur de la stagnation espagnole au 20^{ème} siècle est sans conteste le régime franquiste. Qualifié de « national catholique », il a renforcé le poids de l'Eglise sur la société et a figé la société espagnole pendant près de trente ans, la laissant à l'écart du reste de l'occident et de ses évolutions sociétales. Le patriarcalisme en a été conforté, les femmes restant au foyer pour s'occuper de leurs enfants. L'isolement de la patrie de Cervantes l'a aussi desservie économiquement, la laissant à l'écart des évolutions technologiques et creusant ainsi le décalage avec ses voisins, mieux dotés matériellement. Dans ce contexte d'appauvrissement relatif, protéger massivement les enfants contre leurs familles aurait été une politique trop coûteuse. Si le renforcement de l'Etat providence a renforcé la protection de l'enfance en France, il est difficile de dire que l'Espagne a connu une telle figure interventionniste de l'Etat.

3.2.2) Le passé pré-démocratique comme référence négative, et l'international comme référence positive

Ces facteurs lourds de non-remise en cause du pouvoir régalien des pères sur la sphère domestique n'ont pas complètement disparu avec le retour de l'Etat de droit. Il est tout à fait remarquable que le terme d'« autorité parentale » entendu au sens de Locke comme un ensemble d'obligations, n'apparaisse pas dans le droit espagnol. Le législateur a en effet gardé le terme de... *patria potestas*, en modifiant bien sûr son sens premier.¹⁸⁴ Sur un plan purement statistique d'ailleurs, le nombre d'enfants retirés de leur groupe familial est bien moindre qu'en France.¹⁸⁵

¹⁸³ Ce lien entre hispanité et catholicisme est toujours très fort, même s'il tend à s'atténuer. Cf. intervention de Paul Aubert, « L'Eglise espagnole au cours de la transition », colloque international sur 25 ans de démocratie en Espagne, le 28 novembre 2003.

¹⁸⁴ Lors du débat parlementaire autour de la loi 1/1996, le groupe communiste *d'Izquierda Unida* voulait le remplacer par le terme d'autorité parentale, mais cette proposition a été refusée au motif que l'expression *patria potestas* était trop ancrée. Cf. *Diario de sesiones, Comisión Justicia et interior*, 18 octobre 1995.

¹⁸⁵ La proportion est d'à peine 2 pour mille, d'après les chiffres du ministère du travail et des affaires sociales, soit quatre fois moins qu'en France.

Ce passé récent pré-démocratique est néanmoins rejeté par les acteurs actuels de la lutte contre la maltraitance des enfants. Nos interlocuteurs espagnols ne valorisent dans les entretiens que les 20 dernières années, alors que les interviewés français n'hésitent pas à mobiliser une tradition de protection de l'enfance ancienne, voire même un « instinct »¹⁸⁶ à travers les textes de la fin du 19^{ème} siècle centrés sur l'enfant ou les ordonnances de 45 et 58 :

« La France a une tradition de protection de l'enfance qui est enviée dans toute l'Europe, qui est inscrite dans la culture historique des textes français »¹⁸⁷

C'est également le cas de la littérature officielle, qui très fréquemment commence sa description historique de la protection de l'enfance espagnole à la Constitution de 1978. Le franquisme est peu évoqué,¹⁸⁸ servant dans certains cas de repoussoir pour mettre en avant les progrès rapides réalisés par les professionnels du domaine. Les récits de l'évolution de la lutte contre les violences infligées aux enfants en Espagne construisent donc l'image d'une action publique qui s'est métamorphosée par une volonté collective de tirer un trait sur le passé et de rejoindre le camp des Etats plus favorables aux enfants.

Cette importance de l'international, à travers l'expérience des pays voisins et des textes du droit public international, est soulignée dans tous les discours. Ferrán Casas, par exemple, attribue beaucoup des changements à deux groupes de professionnels qui ont été les médiateurs de nouveaux référentiels d'action puisés à l'étranger.¹⁸⁹ Cette référence n'est d'ailleurs pas propre à l'après franquisme. En fouillant dans les archives parlementaires espagnoles, nous avons retrouvé un débat sénatorial du 26 janvier 1904 sur la protection de l'enfance dans lequel un orateur évoquait une loi française :

« Pour motiver le gouvernement, je me dois de dire qu'il y a 25 ans a été promue en France la Loi Roussell, dont les dispositions, je crois, sont en harmonie avec ce texte. Le fils de Monjardin, qui appartenait à la bienfaisance de Paris, a affirmé qu'avant ladite loi, des 10.000 enfants que l'on envoyait en nourrice en Normandie, Picardie, et à d'autres endroits, 7 000 ne revenaient pas, ce qui signifiait une mortalité horrible. Et après que cette loi Roussell ait été mise en vigueur, on en a sauvé 70%. Ceci pour prouver au ministre d'Etat et au gouvernement qu'il s'agit d'une loi déjà expérimentée qui, bien dirigée et exécutée, ne pourra pas donner de moins bons résultats. »¹⁹⁰
Sénateur Calvo y Martín »

Dans le cas français au contraire, on trouve peu d'occurrences de la référence à l'international,¹⁹¹ comme s'il s'agissait d'un modèle qui s'était auto-construit *ex nihilo*.

Conclusion : Quel style de régulation pour l'action publique en faveur de l'enfance ?

Les théoriciens de l'action publique qui se sont intéressés au traitement politique du familial ont mis à jour en remontant quelques décennies dans le passé une forme de régulation « classique » du privé qui aurait eu cours jusqu'aux remises en cause de l'Etat-providence. Cette régulation qualifiée de « moderne »¹⁹² aurait été caractérisée par une mobilisation convergente de représentations collectives, d'un discours savant et d'un discours politique orienté vers la construction d'un modèle de la « bonne famille ». Basé sur des certitudes bien établies, ce style de régulation serait également lié à un type de configurations marquées par le statocentrisme, c'est à dire par un monopole ou une hégémonie des autorités politico-administratives centrales de l'Etat dans la construction et le traitement d'un problème. Qu'en est il si l'on observe la gestion publique passée de l'intervention en faveur de l'enfant contre son milieu familial ?

¹⁸⁶ Ainsi, la pédiatre Ewige Antier, présidant la table ronde d'un colloque du ministère de la justice, à propos de l'ouverture d'un observatoire de l'enfance en danger : « (...) le professeur Debré serait extrêmement fier aujourd'hui, (...) puisqu'il avait créé le Centre international de l'enfance et de la famille dans le château de Longchamp, qui avait une vocation similaire. Nous allons réhabiliter l'instinct français de protection de l'enfance » (Actes du colloque, p. 25)

¹⁸⁷ Entretien avec Monique Sassier.

¹⁸⁸ COLLECTIF (1996) *El maltrato y protección a la infancia en España*, Ministerio de asuntos sociales, Madrid.

¹⁸⁹ D'une part, il y aurait eu dans les années 70 ceux qui travaillaient dans les résidences pour enfants, influencés par les idées nouvelles venues par la Catalogne de professionnels qui avaient fait une partie de leur formation dans le sud de la France. Ces idées nouvelles, comme le paradigme de la normalisation, auraient abouti à la création des premières écoles d'éducateurs spécialisés. D'autre part, la plupart des intervenants sociaux des municipalités se seraient appuyés, quant à eux, sur des théories latino-américaines basées sur la notion de services de protection sociale communautaires. CASAS, op. cit.

¹⁹⁰ Diario de las sesiones de Cortes, 1904, p. 2087.

¹⁹¹ Cette constatation trouve sa limite lorsqu'on s'adresse aux experts travaillant sur la notion de maltraitance. Cependant, même dans ce cas là, l'influence de la recherche française est soulignée. Cf. entretien avec Danielle Rapoport.

¹⁹² COMMAILLE Jacques (1996) *Misères de la famille, question d'Etat*, Presses de Science Po, Paris, p.30.

Même en admettant que sa pureté conceptuelle a davantage une portée explicative que descriptive, il est difficile pour le scrutateur de l'intervention publique en faveur de l'enfant en France et en Espagne de reprendre la notion de « régulation moderne » pour l'appliquer à ce domaine de l'action publique.

Premier constat : une conception normative univoque des rapports entre enfants et parents, qui aurait été portée par des acteurs savants, administratifs et politiques sur une période déterminée, n'est pas vraiment observée empiriquement par les historiens. C'est particulièrement net lorsqu'on observe l'économie de la normativité en la matière : aux lois accordant à l'enfant un statut très protecteur ont succédé des lois marquées au contraire par la méfiance, suite à des reconfigurations d'acteurs, aux événements historiques et à des retournements de l'opinion publique. En Espagne, en outre, ce style de régulation moderne semble incompatible avec la maîtrise limitée du territoire liée aux tendances centrifuges traditionnelles du champ des forces politico-administratives.

Pourquoi donc reprendre ce concept de régulation moderne s'il ne semble pas congruent avec la réalité telle qu'elle a été observée ? Tout simplement parce que la référence à cette régulation « par le haut »¹⁹³ semble présente dans les entretiens que l'on a pu mener avec nos acteurs, dans la représentation qu'ils ont d'un volontarisme politique favorable à l'enfant aujourd'hui mis en doute.

Pour les interviewés français, l'évocation d'un mode de régulation politique différente de celui en cours est ainsi fréquemment faite. « Histoire incorporée », elle recouvre souvent la fin du 19^{ème} siècle, avec l'ensemble des lois Ferry et Roussel, jusqu'aux ordonnances de 45 et 58 et s'achève au début des années 80, lorsque la décentralisation de la protection de l'enfance a lieu. L'économie générale de cette représentation est celle d'une intervention publique qui s'affirme sur la période, qui intègre tous les acteurs, appuyée par une volonté politique forte de protéger les enfants en danger contre leurs familles.

En Espagne, cette représentation d'une régulation *top/down* volontariste dans le champ de la protection des enfants contre leur famille existe également, mais elle s'applique...à la France. Notre tradition d'intervention en faveur des plus jeunes paraît enviable ; quant à notre centralisme, il est supposé immuable et sert d'exemple à suivre pour ceux qui critiquent la polyarchie espagnole :

« Donc, qu'est-ce qu'on fait ? On démantèle l'Etat. Aucun pays du monde ne l'a fait. En France, vous avez vos départements, la Suisse a ses cantons, l'Allemagne a ses länders. Mais il y a quand même une unité. Ça ne me viendrait pas à l'idée qu'un jour, en France, quelqu'un décide d'être indépendant ! »¹⁹⁴

Jesús García Pérez, pédiatre et président de la FAPMI

Il conviendrait de s'interroger pour savoir si les représentations sociales de ce modèle de régulation moderne produisent un effet de réalité, et de quel type. Enoncées, elles participent de la culture historique des institutions et ont en tous cas pour fonction de souligner un contraste avec un type de régulation actuel aux traits différents dont nous essaierons dans les chapitres suivants de dresser plus en détail l'économie générale.

¹⁹³ COMMAILLE Jacques (2002) « Famille : entre émancipation et protection sociale. », in COLLECTIF, *Familles. Permanence et métamorphose*, Sciences Humaines Editions, Auxerre.

¹⁹⁴ Entretien avec Jesús García.

CHAPITRE 3 : LE SAVANT, PRESCRIPTEUR DE L'ACTION PUBLIQUE ? ENJEUX ET TENSIONS AUTOUR DE LA CONNAISSANCE DU PHENOMENE DE MALTRAITANCE DES ENFANTS

« Pourquoi est-il utile qu'une neuropsychiatre infantile s'adresse à un public de responsables politiques et de gestionnaires de la chose publique ?

Lorsqu'il est question de l'enfant et de la famille, nous avons grand besoin de critères objectifs, unificateurs, au-delà des positions culturelles et idéologiques, et de constituer sur une base solide, fondée sur la science, les politiques à mettre en œuvre. »

Marinella Malacrea, neuropsychiatre et psychothérapeute de Milan, texte (distribué) de l'intervention du 20 novembre 2003.¹⁹⁵

« La science va nous apprendre le Bon. Il faut s'adresser à elle pour prendre des décisions. »
Marinella Malacrea, à l'oral, entourée des 25 ministres européens chargés de l'Enfance.¹⁹⁶

« L'idéologie ou la souffrance partagées n'ont pas de valeur scientifique. Nous avons un savoir confirmé par le temps(...) Nous avons le devoir de communiquer ce que nous savons, et de ne pas accepter que l'ignorance fasse force de loi. »¹⁹⁷ Maurice Berger, pédopsychiatre

L'observateur attentif remarquera sans doute un paradoxe quand il est question de mauvais traitements sur les enfants : le caractère immédiat, intense voire incontrôlé de l'indignation entraînée par la seule évocation du terme « maltraitance » se double en effet d'une perplexité majeure au moment d'expliquer ces phénomènes.

Ce paradoxe n'est pas surprenant. De nombreux problèmes ardues entraînent des réactions morales épidermiques, du fait même qu'il est délicat d'envisager leur complexité. D'autre part, pour le profane, « maltraitance » fonctionne comme un « *booh ! word* », un mot à la plasticité très négative, qui renvoie à des représentations sordides de mauvais traitements physiques sur de fragiles victimes : coups, brûlures.¹⁹⁸ Pourtant, la notion de maltraitance telle qu'elle a été construite par les scientifiques inclut bien d'autres cas de traitements bien moins évidents. Si l'abus sexuel, en tant qu'il est relié à l'inceste, fait partie des tabous anthropologiques de l'humanité avec l'anthropophagie,¹⁹⁹ les maltraitements psychologiques²⁰⁰ et les négligences sont bien plus difficiles à cerner, y compris par le discours d'évidence. Les questions modernes posées par la montée en puissance de la réflexion sur la maltraitance sont en fait très difficiles à trancher, y compris en matière de mauvais traitements physiques. La gifle est-elle une maltraitance ? La réponse à une telle question semble dépendre du sens qui lui est attribuée, de sa fréquence, de son intensité, de l'âge de l'enfant, etc. D'autres interrogations du même genre ne trouvent pas de réponses plus définitives : combien de temps peut-on laisser un enfant seul sans qu'il s'agisse d'une négligence lourde ? Jusqu'à quel âge peut-on parler de pédophilie dans le cadre d'une relation avec un mineur ? Voire même des questions émergentes telles que : un enfant court-il des risques devant la télévision ?

Les problèmes posés par les phénomènes de maltraitance n'ont donc rien de simple, qui appelleraient des solutions définitives et catégoriques de la part des décideurs pour les régler. Par

¹⁹⁵ MALACREA Marinella (2003) « La « bienveillance » : une alternative à la maltraitance à l'enfant », texte de l'intervention diffusée à la conférence des ministres européens responsables de l'Enfance du 20 novembre 2003 *Prévenir la maltraitance, promouvoir la bienveillance : une ambition européenne*.

¹⁹⁶ Notes personnelles (d'après la traduction simultanée)

¹⁹⁷ BERGER Maurice (2003) *L'échec de la protection de l'enfance*, Dunod, p. 178.

¹⁹⁸ Ainsi, Au cours d'un entretien avec une non-spécialiste, un malentendu se produit sur ce que recouvre le terme « maltraitance » : « Pour répondre à la question sur les mineurs, j'ai suivi assez peu de procès sur des cas de maltraitements, j'ai suivi des procès sur de la pédophilie.

FV : Mais c'est un type de maltraitance, c'est de la maltraitance sexuelle.

DV : Non, mais c'est particulier... La maltraitance, c'est la famille directement. La pédophilie, c'est extérieur. » (Cf. Entretien avec Dominique Vernier)

¹⁹⁹ Le cas de Saturne dévorant ses enfants, thème traité par Rubens, mais aussi par Goya, est un bon exemple de récit mythologique rendant compte de ce tabou. L'anthropophagie et l'inceste seraient d'ailleurs le fruit d'une même prohibition : l'interdiction de l'incorporation de l'Autre.

²⁰⁰ L'expression « maltraitance émotionnelle » est également utilisée dans le même sens. Mais certains soutiennent que « psychologiques » est le véritable terme générique, les maltraitements émotionnelles n'en constituant qu'un sous-ensemble à côté des « maltraitements cognitifs ». Cf. DURNING Paul « La maltraitance psychologique constitue-t-elle une quatrième forme ou le cœur de toute maltraitance ? » (2004), in *La lettre de la Fondation pour l'enfance*, n°42, p. 3

conséquent, c'est ici qu'intervient la connaissance du « spécialiste » et son discours « psy »²⁰¹, qui permettraient de connaître et d'évaluer la réalité sur laquelle on prétend agir efficacement. Savoir et pouvoir s'entremêlent, et l'expertise se positionne donc comme un des enjeux majeurs de ce domaine de l'action publique, comme elle l'est dans bien d'autres.

L'expertise est d'abord un enjeu pour les décideurs politico-administratifs. Elle offre une légitimité à leurs décisions, qui seront « basées sur la science » ou « fruits des expériences de terrain » et leur donnera quelques certitudes dans leurs initiatives. Qu'il s'agisse d'une modification normative ou d'une campagne de prévention, par les sujets de recherche et surtout les prescriptions qu'ils font, les savants inspirent directement l'action publique, ou plus discrètement, la pré-codent.

L'expertise est également un enjeu pour les « savants ». L'aide à la décision publique constitue un champ dans lequel les professionnels travaillant sur la question de la maltraitance peuvent acquérir des rémunérations d'ordre financier et /ou symbolique. La connaissance est alors l'objet d'un marché : elle s'échange contre des rétributions diverses, dans un contexte de forte compétition entre les entrepreneurs de cette magistrature technique.

Ces différentes implications de l'expertise concernent les bases cognitives de l'action publique permettant son émergence (problématisation, publicisation, mise en politique) mais on la retrouve à d'autres séquences de son déroulement. D'une part, l'observation des phénomènes de maltraitements fait l'objet de créations d'outils, tant en France qu'en Espagne. D'autre part, dans la phase la plus appliquée, « l'expertise », notamment psychologique, est mobilisée pour établir un diagnostic de la situation des protagonistes. La protection des enfants contre les mauvais traitements est en effet, comme nous l'avons déjà évoquée, basée sur des normes souples et imprécises qui renvoient souvent les décisions à prendre à la teneur de l'évaluation des professionnels.²⁰²

L'objectif de ce chapitre sera donc d'analyser l'expertise à la fois en tant que sujet (1) et objet (2) de l'action publique.

1) L'expertise comme sujet de l'action publique : de la mise à jour d'un problème social à sa mise en politique(s)

1.1) *Enjeux et tensions autour de la construction d'un concept social polymorphe*

« Maltraitance : mauvais traitement envers une catégorie de personnes : enfants, personnes âgées, etc...) »²⁰³

1.1.1) La reconnaissance progressive du phénomène par le champ médical

La « découverte » du phénomène de maltraitance : son contenu, ses effets médicaux, a été en elle-même objet de nombreux enjeux et tensions au sein du forum médical. Les spécialistes contemporains du champ de la lutte contre les violences infligées aux plus jeunes n'hésitent pas à rappeler les difficultés qu'ont connues leurs prédécesseurs, sans doute pour mieux valoriser leurs activités actuelles, en soulignant la difficulté de leur place dans le champ sanitaire. Ce faisant, ils soulignent une dimension de la réalité que mettent souvent à jour les chercheurs en sciences sociales, à savoir que les sciences dites « dures » voire parfois « exactes » (!) ne sont pas coupées des mondes sociaux dans lesquels elles prennent place. Si les négligences ont traditionnellement fait l'objet de l'intervention publique, à travers la notion de « carence éducative » et autres, la figure de l'enfant battu émerge ensuite, puis le déni de l'abus sexuel est brisé, et enfin plus récemment, sont redécouvertes et théorisées les maltraitements psychologiques. Le terme de maltraitance rentre, lui, dans les deux dictionnaires français de référence en 1992 et 1994.

²⁰¹ Un livre récent a consacré un chapitre à l' « imprégnation de l'ensemble du champ de l'enfance, et notamment de sa protection, par un discours psy auquel se réfèrent les professionnels » In GAVARINI Laurence, PETITOT Françoise (1998) *La fabrique de l'enfant maltraité : un nouveau regard sur l'enfant et la famille*, Erès, (Chapitre 6 : La confusion des langues : le discours « psy »)

²⁰² Le terme d' « expertise » est d'ailleurs celui qui est employé lors des procès judiciaires, lorsque le savoir d'un professionnel permet de jauger la fiabilité des différents témoignages. Dans le cadre des signalements, on parle davantage d' « évaluation » en France. (*valoración* en Espagne)

²⁰³ Définition du Petit Larousse.

1.1.1.1) Le récit de l'engagement des « précurseurs maudits »

Comme nous l'avons déjà dit dans les chapitres précédents, la mise en récit historique n'est jamais sans remplir une fonction sociale.²⁰⁴ Dans le cas de la narration de la construction du concept de maltraitance, elle permet de souder autour d'elle une communauté épistémique, qui se présente ainsi comme l'héritière d'une tradition riche de héros mythiques : les médecins fondateurs, loués pour leur courage.²⁰⁵ S'il faut en désigner un, le précurseur du domaine est Ambroise Tardieu,²⁰⁶ qui a été le premier à analyser les violences commises sur les enfants sur un plan médico-légal. Il commence en 1856 dans une étude dénonçant les incestes dont avaient été victimes plusieurs fillettes qu'il avait examinées. Puis, en 1860, il récidive dans une communication publiée aux *Annales d'hygiène publique et de médecine légale*, à propos cette fois de coups et de privations.²⁰⁷ Sur les 32 enfants de son échantillon, 17 avaient moins de 5 ans et 18 en sont morts. A l'époque, l'analyse de Tardieu est réfutée par la communauté médicale. Bourdin et Fournier, membre de l'Académie de médecine, décrivent les enfants comme naturellement menteurs et vicieux. Pour la société du 19^{ème} siècle, les incestes sont rarissimes et le fait d'adultes présentant des troubles mentaux exceptionnels.

A la fin du 19^{ème} siècle, Freud joue un rôle ambigu. Il semble donner crédit à la thèse de l'existence de nombreux cas de relations sexuelles dans l'enfance, expliquant des symptômes neuroniques. Mais devant l'incompréhension de ces pairs, il va élaborer une autre théorie attribuant les névroses aux fantasmes inconscients et aux pulsions intérieures. Il présente bientôt l'enfant comme un pervers prédisposé à la séduction. La mise à jour du complexe d'Œdipe va être utilisée pour déculpabiliser les adeptes de pratiques pédophiles, en considérant l'enfant comme l'acteur principal de la relation sexuelle.²⁰⁸

La mise à jour de la maltraitance ne va se produire qu'à partir de la moitié du 20^{ème} siècle. Certes, en France, entre temps, l'école de pédiatrie de Nancy présente au congrès de médecine légale de 1929 un rapport sur les sévices à enfant,²⁰⁹ mais elle est extrêmement minoritaire. La plupart des psychiatres parlent toujours « d'enfants pervers », une terminologie très liée à cette époque. Ferenczi va détailler, en 1932, au 12^{ème} congrès international de psychiatrie, une communication sur l'importance du traumatisme sexuel vécu dans l'enfance, et notamment la fréquence des relations incestueuses. Ses collègues décident alors de l'évincer de la présidence de l'Association internationale de psychiatrie et d'empêcher la publication de son article.

1.1.1.2) Les reconnaissances internationales et internes des maltraitements physiques

Ce sont les chercheurs nord-américains qui vont ensuite jouer le rôle majeur dans l'acceptation définitive du phénomène de maltraitance physique comme réalité. Le radiologue Silverman, constate en 1939 que la position et l'ancienneté de certaines fractures peuvent être les manifestations de la maltraitance chez les enfants battus. Il prescrit dès lors un tableau clinique, qui ne sera connu qu'avec la publication internationale qu'en fait le pédiatre Kempe.²¹⁰ Les enfants battus se voient ainsi dès lors considérés comme des individus atteints du « syndrome de Silverman ». L'importance de l'utilisation du terme « syndrome » pour décrire à la fois les blessures et le comportement parental était une façon pour les professionnels de santé de construire un modèle médical de l'enfant maltraité qui va leur octroyer ensuite un rôle déterminant.

En France, ce sont les pédiatres sociaux qui vont militer pour que tous les professionnels de l'enfance admettent l'existence du phénomène des maltraitements physiques. L'équipe la plus mise en avant est celle des professeurs Strauss, Neimann, Deschamps et Manciaux. Ils mettent en place un enseignement de Pédiatrie sociale et fondent en 1979 l'AFIREM (Association Française d'Intervention et de Recherche sur

²⁰⁴ Ceci dit sans vellétés fonctionnalistes de notre part !

²⁰⁵ Il est intéressant de noter par exemple que le sénateur Roussel, grand défenseur de la cause des enfants, à l'origine de la première loi sur les mauvais traitements de 1889 n'est que très peu cité par la littérature « indigène ».

²⁰⁶ Ambroise Tardieu est cité comme un précurseur aussi bien dans les ouvrages français que dans la littérature espagnole. Exemple : COLLECTIF (1996) *El maltrato y protección a la infancia en España*. Ministerio de asuntos sociales, Madrid p.32.

²⁰⁷ L'article, cité dans tous les ouvrages consacrés à la maltraitance, s'intitule : « Etudes médico-légales sur les sévices et mauvais traitements exercés sur les enfants »

²⁰⁸ CREOFF, op. cit.

²⁰⁹ PARISOT, CAUSSADE (1929) « Les sévices envers les enfants », in *Annales de l'hygiène publique et médico-légale*. (Cités par Danielle Rapoport (2004), op. cit.)

²¹⁰ La publication de Kempe et de ses collaborateurs est considérée comme l'ouvrage de référence : KEMPE (1962) *The battered child syndrome*. Cité par exemple dans COLLECTIF (1996) *El maltrato y protección a la infancia en España*. Ministerio de asuntos sociales, Madrid, p.17.

l'Enfance Maltraitée). Cette prise de conscience sera longue, en particulier dans le secteur psychiatrique, mais réelle, comme le prouve l'augmentation exponentielle du nombre de cas détectés. C'est dans la décennie 70-80 que le néologisme de maltraitance fait son apparition. La dénonciation des maltraitances institutionnelles dans les crèches a lieu à cette époque,²¹¹ de même que la prise de conscience des mauvais traitements exercés sur les nourrissons.²¹² A la télévision, Françoise Dolto est la première d'une longue série de « psys médiatiques » venant expliquer la bonne manière de traiter un enfant.²¹³ En 1982, Paris accueille le 4^{ème} congrès international de l'ISPCAN (*International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect*) où il est question de maltraitances institutionnelles. Peu après, l'OMS inclut dans la notion de maltraitance les négligences et les carences affectives et éducatives.

L'Espagne ne va rattraper le « retard » qu'elle connaissait sur la question de la maltraitance qu'à partir du milieu des années 80.²¹⁴ Abreuvée par la littérature internationale et notamment anglo-saxonne, le cheminement vers la reconnaissance du phénomène se produit dès lors rapidement dans la communauté savante.

1.1.1.3) La prise en compte tardive des maltraitances sexuelles et psychologiques.

Si la reconnaissance comme fait social des maltraitances physiques, notamment intra-familiales, va être longue à se produire, les abus sexuels mettront plus de temps encore. En France, en particulier, la libération des mœurs entraînée par les événements de mai 1968 semble avoir joué un rôle contradictoire : alors que la remise en cause de l'autorité permet de libérer la parole, notamment en ce qui concerne les maltraitances physiques, la possibilité de « jouir sans entrave » produit l'effet inverse en matière de maltraitances sexuelles. Il est fréquemment rappelé qu'à cette époque, des écrivains n'hésitaient pas à raconter les relations qu'ils entretenaient avec des prépubères au non d'un certain anti-conformisme.

La prise de conscience va s'opérer à partir de deux forums²¹⁵ : le forum scientifique, influencé par les recherches nord-américaines très nombreuses sur la question,²¹⁶ et le forum associatif, avec la dénonciation par des féministes de viols commis dans leur enfance, ainsi que par la constitution dans les années 80 des premières associations consacrées à l'enfance maltraitée. L'affaire Dutroux de 1996 va légitimer leurs dénonciations en sensibilisant les populations, sans empêcher le sujet de rester sensible, y compris dans la communauté médicale.²¹⁷

Les maltraitances psychologiques ont été théorisées encore plus récemment.²¹⁸ Là encore, le terme a émergé aux Etats Unis au milieu des années 80, avant d'être repris en France dans les années 90. Paul Durning affirme ainsi que c'est la « dernière née » des formes de mauvais traitements à enfants.²¹⁹ Un premier colloque sur la question a eu lieu en France en 1996, suivi de plusieurs publications. Les mauvais traitements visés diffèrent des deux autres types précédents en ce qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un déni social. Cela peut s'expliquer notamment par le fait qu'il ne s'agit pas vraiment de « découverte », la psychologie s'étant depuis longtemps intéressée à eux à travers d'autres dénominations.

1.1.1.4) La maltraitance : phénomène admis, sujet de spécialisation déprécié

L'avancée scientifique qui s'est produite sur les questions de maltraitance est contemporaine d'une période où les pédiatres ont été amenés à redéfinir leurs missions, et à passer « de la lutte contre la

²¹¹ Il s'agit notamment de la recherche et du film réalisés par l'équipe de Danielle Rapoport, qui a conduit la ministre Simone Veil à fermer les « pouponnières ». Cf. entretien avec Danielle Rapoport.

²¹² Il s'agit notamment du mouvement engagé par l'ouvrage de Frédéric Leboyer (1974) *Pour une naissance sans violence*, Seuil.

²¹³ Françoise Dolto a animé l'émission *Lorsque l'enfant paraît* de 1977 à 1979.

²¹⁴ COLLECTIF (1996) *El maltrato y protección à la infancia en España*. Ministerio de asuntos sociales, Madrid.

²¹⁵ BOUSSAGUET Laurie (2001) L'Etat et la pédophilie en France dans les années 90. La genèse de la loi du 17/6/1998, mémoire de DEA de l'IEP de Paris.

²¹⁶ Cf. les entretiens que nous avons réalisés avec Danielle Rapoport et avec Madame G, qui racontent toutes les deux leur étonnement, en 1984, dans un congrès canadien, devant l'« obsession » des nord-américains pour la question des abus sexuels.

²¹⁷ L'ordre des médecins a encore condamné plusieurs docteurs pour avoir diagnostiqué des violences sexuelles commises sur de jeunes enfants il y a quelques mois.

²¹⁸ L'APSAC, une association de pédiatres internationale, définit le mauvais traitement psychologique comme : « un pattern de comportements répétés du parent (ou de l'adulte qui prend soin de l'enfant) ou un comportement isolé mais extrême qui convainc l'enfant qu'il est sans valeur, raté, non aimé, non désiré, en danger ou encore que sa seule valeur tient au fait qu'il satisfait les besoins de l'autre. » Cf. DURNING op. cit.

²¹⁹ DURNING Paul (2004), Ibidem.

mortalité infantile à la promotion de la santé totale. »²²⁰ Si le diagnostic des maltraitances a donc servi à (re)légitimer cette profession, il conviendrait de s'interroger sans doute plus que nous ne pouvons le faire ici sur l'espace des différentes positions de ces acteurs médicaux dans leur propre champ. Malgré les quelques grands spécialistes actuels reconnus de la question, on noterait sans doute que la position de la plupart des médecins en charge de ces « sociopathies »²²¹ est relativement marginale. Danielle Rapoport explique ainsi comment la pédiatrie sociale est selon elle dévalorisée dans le champ scientifique :

DR : Dans *Blanche neige*²²², on dit (...) qu'elle est « mal traitée », en deux mots. Mais c'est dans tous les sens. On ne la traite pas bien, et on la maltraite. Et c'est à un tel point qu'il y a des services et des consultations de pédiatrie sociale qui ont fermé, il y a 20 ans dans un des plus grands hôpitaux du monde d'enfants. Le premier au monde : c'est l'hôpital des Enfants malades. C'est le premier historiquement, et c'était le premier à fermer la pédiatrie sociale.

FV : Et pourquoi ?

DR : Parce qu'on ne fait pas carrière, et qu'à l'époque, ce qui était noble, c'est l'immunologie, c'est la génétique. Pourquoi actuellement le handicap intéresse ? Parce qu'on a enfin trouvé des causes génétiques au handicap. Alors, le Téléthon...tout ça. Du coup, il y a tellement de chercheurs magnifiques qui sont lancés et qui sont en train de trouver. Je ne sais pas si vous imaginez, le Creutzfeld Jacob, ...

FV : Comme si ça devenait de la vraie science, un peu.

DR : Ca devient de la neuroscience, de la science pure. On fait carrière dessus, tandis que la maltraitance, qui touche dix fois plus d'enfants, au niveau du nombre, et puis surtout, demande un professionnalisme qu'on n'imagine pas... Mais c'est pas un professionnalisme qu'on apprend dans les études de médecine. Les études de médecine, maintenant, c'est pas ça. On n'apprend pas l'inconscient.

FV : Et vous trouvez qu'il y a beaucoup de carences, à ce niveau ?

DR : Oh la, la, mais énormes ! Et alors, en plus, on est malheureux ! Parce qu'ils sont passionnés les étudiants en médecine par ça, contrairement à ce qu'on croit. C'est pas vrai du tout... On a, pas tous, mais on a facilement entre 4 et 6 internes par an quand on est sur deux services, et une douzaine d'externes. Donc, vous imaginez en 40 ans combien j'en ai vu, des internes et des externes. Mais ils sont passionnés, il y en a plein qui auraient voulu se spécialiser là dedans, plein. Ce n'est pas vrai qu'ils ne s'y intéressent pas, c'est nous qui les rendons dans un moule.

FV : C'est le contexte institutionnel qui aboutit à cette crise ?

DR : Absolument, c'est ça, c'est quelque chose de déprécié et de déshumanisé, et de tout ça. Parce que c'est vrai qu'il y en a à qui ça fait peur et qui disent : « Moi, je ne me coltine pas cette maman avec ses enfants. » Plus le fait que maintenant, il y a tous les problèmes juridiques autour. »²²³

Médecine considérée comme impure et au faible prestige, la pédiatrie sociale n'est guère plus valorisée en Espagne, ce qui ne contribue pas à son développement. Le service spécialisé de l'Hôpital de l'enfant Jésus que nous avons visité à Madrid est le seul qui existe dans tout le pays.²²⁴

1.1.2) Une extension non maîtrisée ?

La notion de maltraitance, à mesure qu'elle s'est construite, s'est ainsi enrichie de nouveaux phénomènes, soulignant s'il en était besoin le caractère non-essentialiste (donc fortement dépendant des époques, des lieux et des avancées scientifiques), de l'adjonction du qualificatif de « mauvais » à un traitement. « Scientifiquement », elle n'aurait de sens que par les conséquences qu'elle entraîne et non par son contenu, ce qui laisse ouverte la possibilité d'adjoindre éventuellement d'autres types. Sa construction n'est donc pas achevée, et on constate d'ailleurs que son usage se diversifie. Appelant les représentations les plus sordides, sa connotation très négative permet en effet à celui qui l'utilise de solenniser son propos, ce qui conduit à une extension dont on cherche parfois les limites.

1.1.2.1) L'arrivée de la « maltraitance audiovisuelle »

²²⁰ SERRES Delphine op. cit. p. 73. L'auteure cite en particulier un article des Archives françaises de la pédiatrie de 1977 qui évoque à l'époque le « syndrome du pédiatre inquiet » apparu face à la baisse des naissances et de la mortalité infantile d'une part et la concurrence plus forte des spécialistes d'autre part.

²²¹ Néologisme utilisé par Jésus García dans l'entretien qu'il nous a accordé.

²²² Danielle Rapoport évoque ici l'ouvrage qu'elle a rédigé avec Anne ROUBERGUE (2003) *Blanche neige, les sept nains et...autres maltraitances*, Belin.

²²³ Entretien avec Danielle Rapoport.

²²⁴ Entretien avec Jesús García Perez.

La préoccupation de l'opinion publique et d'un certain nombre de chercheurs et d'institutions autour de la question des relations entre les enfants et la télévision prend une importance croissante en France, et plus encore en Espagne, au point que ces derniers parlent désormais d'un nouveau champ de la protection de l'enfance : la protection *socio-culturelle*²²⁵ que certains vont jusqu'à qualifier de « lutte contre la maltraitance audiovisuelle »

1.1.2.1.1) Une inquiétude générale face aux médias

En France, la préoccupation pour la protection des enfants face à certains contenus médiatiques fait l'objet d'une action des pouvoirs publics depuis 1945, à travers notamment la Commission de classification des œuvres cinématographiques. Cependant, elle semble de plus en plus d'actualité, évoquée de manière croissante par les différents ministres de la famille, et relayée par différentes initiatives prises ces toutes dernières années. Un groupe de recherche sur le sujet a en effet été lancé par des universitaires,²²⁶ puis le mouvement familial associé à d'autres associations, a donné naissance à un *Collectif Interassociatif Enfance et Médias*.

En Espagne, le thème est également à la mode, tant dans les administrations (l'Observatoire de l'enfance a créé un groupe de travail sur le sujet) que dans les ONG (la Plate-forme des organisations d'enfance a également créé un tel groupe.) Le Défenseur du mineur de la Communauté de Madrid, très présent dans la presse, est également de ceux qui dénoncent leur rôle nocif. Qu'est-ce qui peut justifier une telle inquiétude ?

L'opinion couramment émise consiste d'abord à constater l'importance croissante des médias dans la socialisation des enfants, et ce pour deux raisons majeures. D'une part, la majorité des enfants verrait peu leurs parents. Le phénomène est bien connu dans toute l'Europe. Les parents passeraient de moins en moins de temps avec leurs enfants, et l'incorporation des femmes au marché du travail, réalisée en Espagne en un temps record, aurait conduit beaucoup d'enfants à ne plus avoir quelqu'un auprès d'eux dans le foyer. Le phénomène des « enfants-clefs »,²²⁷ c'est à dire d'enfants de plus en plus jeunes qui rentrent seuls chez eux après l'école, aurait ainsi fortement augmenté. D'autre part, la faible natalité, particulièrement en Espagne, (1,2 par femme), multiplierait les foyers à enfant unique. Dès lors, le raisonnement est assez simple : privés de leurs parents, sans frère et sœur, la télévision et les jeux vidéos deviendraient leurs seuls interlocuteurs et leur moyen principal de socialisation. Un rapport pour le compte du Ministère espagnol estime à près d'un tiers les enfants dans cette situation,²²⁸ ce qui permettrait de donner la mesure du problème.

La constatation du rôle majeur des médias dans la socialisation des plus jeunes inquiète pour deux raisons majeures. La première concerne le phénomène désormais qualifié « pédo-criminalité cybernétique »,²²⁹ qui correspond à l'usage d'Internet de la part d'individus voulant abuser d'enfants influençables.²³⁰ Cette question fait l'objet d'une brigade spéciale de police en France comme en Espagne. Elle se double d'une inquiétude des professionnels quant aux programmes télévisuels regardés par les enfants.

1.1.2.1.2) La télévision, nouvel acteur maltraitant ?

L'influence de la télévision sur le comportement des enfants est de plus en plus dénoncée par différentes institutions. Une directive de la commission européenne invite ainsi les Etats membres à adopter une politique audiovisuelle tenant compte de la sensibilité des jeunes téléspectateurs. Elle distingue en particulier deux catégories de programmes : ceux « susceptibles de nuire » et ceux « susceptibles de nuire gravement »²³¹ En France, la ministre déléguée à la famille et à l'enfance Ségolène Royal avait commandé

²²⁵ Entretien avec Pedro Nuñez Morgadez et entretien avec Javier García Morodo.

²²⁶ Il s'agit du GREM, le Groupe de Recherche Enfants Médias.

²²⁷ « *El niño-llave* » est un thème qui a été abordé plusieurs fois dans les entretiens espagnols. (particulièrement Boni Cantero, Pedro Nuñez Morgades, Jesús García Perez.)

²²⁸ Cf. VIDAL FERNANDEZ Fernando, *Situación social de la infancia en España 2001*, Ministerio de trabajo y asuntos sociales, Madrid, 2003, p.103.

²²⁹ L'expression pédo-criminalité est de plus en plus préférée par les spécialistes au terme de « pédophilie », dont la connotation est plus ambiguë. L'importance du choix des termes utilisés pour dire la maltraitance est soulignée en particulier dans l'entretien avec la psychologue espagnole Pilar Alvarado.

²³⁰ Une étude de l'association *Acción contra la pornografía infantil* (ACPI) était d'ailleurs préoccupante, révélant que beaucoup d'enfants avaient reçu des propositions de ce type à travers les *chats* de discussions.

²³¹ Cette directive européenne s'intitule « Télévision sans frontière ».

un rapport au CIEM qui lui a été remis.²³² Après l'arrivée de la droite au pouvoir, une commission a été réunie autour de Blandine Kriegel et a conclu que la télévision avait bien un impact sur le comportement des enfants.

Dans le récent *Rapport sur la situation sociale de l'enfance en Espagne*, pas moins de 6 pages sont consacrées à ce thème sur 138. On y apprend d'abord que les études réalisées sur les programmes diffusés montrent qu'il y en a de moins en moins qui s'adressent aux enfants. Ainsi, entre 1997 et 2000, l'offre de programmes spécialisés aurait diminué de 2 heures par jour.²³³ Parallèlement, il y aurait désormais plus d'enfants pour regarder la télévision le soir entre 21h et 23h que pendant les horaires « spécialisés ». A ces inquiétudes s'ajoute, comme en France, une augmentation très importante des programmes de *télé-réalité*, qui offrent le spectacle de personnes devenant célèbres sans aucun mérite, de la *presse rose*,²³⁴ et enfin des programmes violents qui, ajoutés aux jeux vidéos, banaliseraient la violence chez l'enfant. Devant la montée en puissance de ces programmes, il n'y aurait plus de contenu éducatif pour les enfants, au point que le problème est désormais présent dans le débat public, évoqué notamment par la Commission des moyens de communication aux *Cortes*.

La mise en politique de cette question tient donc d'une part à des évolutions sociologiques objectives, mais également à des raisons institutionnelles. Nous faisons l'hypothèse que si la « protection socio-culturelle » occupe aujourd'hui autant de place dans le débat public lorsqu'il est question d'enfant, c'est qu'elle constitue un sujet d'action possible pour des ministres qui, par ailleurs, ont peu de prises sur la régulation des dispositifs de lutte contre la maltraitance, qui ont été largement décentralisés. Nous y reviendrons dans les chapitres suivants. Quant à l'intensité relativement supérieure que prend ce débat en Espagne, on peut tenter de l'expliquer par l'inexistence d'une institution telle que le CSA, inexistence qui influerait négativement sur les contenus des programmes télévisuels.

L'utilisation du terme « maltraitance audiovisuelle » commence dès lors que des scientifiques prouvent que certaines pratiques ou programmes télévisuels, de même que l'utilisation à outrance de jeux-vidéos, conduisent à des troubles psychologiques ou comportementaux chez les enfants. Jesús García, pédiatre social de Madrid, utilise ainsi l'expression volontairement inquiétante de « maladies cybernétiques ». De plus en plus présents, ce type de discours tend à justifier scientifiquement des interdictions qui auraient pu n'avoir qu'une base morale. Les études engagées ne concernent d'ailleurs pas que la télévision, comme le prouve la recherche commandée par le premier Défenseur du mineur de la communauté de Madrid sur les spectacles taurins.²³⁵

1.1.2.2) Le risque d'une logique de victimisation généralisée

Si donc le substantif de « maltraitance » peut être accolé à certains phénomènes sur une base scientifique,²³⁶ ou disons, sérieuse, force est de reconnaître que certains usages du terme semblent plus contestables. Ainsi, dans certains cas, le recours à la maltraitance ne semble servir qu'à dire la nécessité de s'intéresser aux conditions d'épanouissement des enfants :

« J : C'est un problème général, social. Mais il a beaucoup de causes et a beaucoup de formes. Il y a des domaines de maltraitements très amples, comme la maltraitance institutionnelle, mais la maltraitance, cela peut être aussi lorsqu'un enfant dans sa maison vit sous une antenne de téléphone mobile. Qu'on l'ait prouvé ou pas, cela peut être un risque. Il y a des formes de maltraitements que peut souffrir un enfant qui est une maltraitance disons, plus indéfinie. Parce que

²³² CIEM (2001) L'environnement médiatique des jeunes de 0 à 18 ans : que transmettons-nous à nos enfants ?

²³³ Etude de la CEACCU (Confédération espagnole des Mères au foyer, consommateurs et Usagers) réalisée en 2000.

²³⁴ En espagnol, on qualifie de « *prensa rosa* » des programmes où des personnes plus ou moins célèbres viennent vendre les détails de leur vie privée.

²³⁵ Javier Urrea avait fait réaliser un rapport conséquent sur les effets psychologiques causés par les spectacles taurins sur les enfants. Cf. Collectif (1999) « Posibles repercusiones psicológicas de las corridas de toros en niños menores de 14 años », in *Estudios e investigaciones* 1999, Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid. pp. 25-357. Les résultats ont été éloquentes, confirmant les effets nocifs de la vision de *corridos* et d'*encierros* chez les plus jeunes. Une majorité d'enfants était choquée par de tels spectacles, et une proportion non négligeable souffrait de troubles psychologiques. Cependant cette proportion se réduisait fortement avec l'âge. Le rapport recommandait donc l'instauration d'un âge minimum, situé aux alentours de 13 ans. Ce rapport a entraîné des polémiques très virulentes avec les lobbies pro-*corridos* et pro-*encierros*, au point qu'aucune restriction n'a pu être apportée pour « protéger » les plus jeunes à Madrid, contrairement à la Catalogne. (SANTAEULARIA Tate, « Cataluña prohíbe a los menores de 14 años entrar a las corridas de toros », *La razón*, p.33, 27 juin 2003.) Le défenseur actuel, Pedro Nuñez Morgades, préfère ne pas aborder ce thème, qu'il juge trop passionnel de part et d'autre.

²³⁶ Denise Cacheux, présidente du COFRADE, demandait ainsi au cours du colloque sur l'Observatoire de l'enfance en danger que soient comptabilisées certaines maltraitements indirectes, « comme les enfants victimes du syndrome d'alcoolisme fœtal. » (Actes du colloques, p. 25)

l'environnement est pollué. Il y a la maltraitance dont peut souffrir un enfant, parce que dans le parc où il joue –et il a le droit au jeu-, les chiens ont fait caca partout, et il ne peut pas jouer bien. Il y a la maltraitance dont peut souffrir un enfant qui vit dans un endroit où le bus ne passe pas pour aller au collège. Enfin il y a des formes de maltraitance beaucoup plus indéfinies. Pour moi, la maltraitance est un problème social de premier ordre. »²³⁷

Javier García Morodo, avocat, conseiller du défenseur du mineur de la communauté de Madrid

On le voit à travers cette énumération, la notion de maltraitance peut vite être associée dans les discours à tous les risques et à toutes les contrariétés. Elle appuie et procède de ce que certains dénoncent comme étant une « victimisation » générale. Alors, tous victimes ? Tous maltraités ? Si il révèle le pouvoir rhétorique du terme, son emploi extensif pourrait cependant rapidement lui faire perdre de son vernis scientifique.

1.1.3) L'impossible définition ?

Même en revenant sur les quatre types reconnus de mauvais traitements, il est difficile d'en donner une définition précise. En droit, la notion de maltraitance est évoquée dans la loi française du 10 juillet 1989, mais le législateur a refusé de la définir, arguant du fait que la science et les mœurs évoluant, de nouveaux cas pourraient apparaître.²³⁸ Les Espagnols ne l'ont pas davantage explicitée. Dès lors, les définitions de la maltraitance sont variées. En voici deux exemples :

- Maltraitance : action volontairement réalisée, (c'est à dire non accidentelle) qui peut blesser ou puisse blesser psychiquement, physiquement ou sexuellement un mineur et toute omission d'une action qui prive ou puisse priver un mineur de la supervision ou de l'attention nécessaire pour son bien-être et son développement. » Cahiers techniques de la Communauté de Madrid²³⁹
- Comportements violents ou négligents des adultes ayant une autorité à quelque titre que ce soit sur l'enfant »²⁴⁰ Michèle Créoff

On constate que ces définitions sont toujours basées sur les conséquences de l'action, c'est à dire l'atteinte à l'intégrité physique ou psychique de l'enfant, et non sur la nature de l'action elle-même, même si les idées de négligences et de violences illégitimes apparaissent. Devant l'inexistence de définition générale, les différents champs d'intervention vont se doter de définition et de critères d'intervention différents, ce qui complique leur coordination, ainsi que l'observation du phénomène.

1.2) Enjeux et tensions autour de la connaissance qualitative du phénomène

La connaissance qualitative du phénomène de maltraitance est la clef de toute l'action publique en la matière. Basée sur des normes souples, la lutte contre les mauvais traitements dépend en effet très étroitement de l'état des savoirs sur la question à un moment donné. La connaissance des facteurs de risques est présentée comme étant le fondement de politiques de prévention qui permettraient de détecter plus précocement les situations de maltraitements potentielles et d'y remédier. De même, la connaissance des meilleurs moyens de traiter des enfants victimes permettrait elle aussi des interventions publiques plus efficaces. Or, l'enjeu et la complexité du problème entraînent des divergences appréciatives sur sa nature. Celles ci se révèlent lourdes de sens, induisant elles-mêmes différents types de réponses.

1.2.1) La connaissance des facteurs de risque, enjeu pour la prévention

1.2.1.1) Maltraitance et pauvreté, corrélation ou biais statistique ?

Les implications du rapport entre maltraitance et pauvreté sont extrêmement complexes. Historiquement, les interventions dans certaines familles avaient un fondement moraliste. Beaucoup les ont perçues comme le résultat d'une lutte symbolique menée par les porteurs des valeurs de la petite bourgeoisie contre les valeurs populaires. En France en particulier, la pensée d'après-68 a fortement insisté

²³⁷ Entretien avec Javier García Morodo.

²³⁸ Cf. entretien avec Denise Cacheux, et débats de la commission des lois préparatoires au vote de la loi du 10 juillet 1989.

²³⁹ DIAZ HUERTAS José Antonio (1999) Atención al maltrato infantil desde el ámbito sanitario. Instituto del menor y la familia, Comunidad de Madrid.

²⁴⁰ CREOFF, op. cit. p. 22.

sur cette idée.²⁴¹ L'arrivée de la notion de maltraitance entendrait s'inscrire dans un processus de scientification de l'action sociale. Néanmoins, la technicisation de ces interventions n'a pas permis de mettre un terme à la sur-représentation des classes populaires.²⁴² C'est d'ailleurs le sens des protestations de certaines ONG qui dénoncent la stigmatisation de nombreuses familles dont on retirerait les enfants pour de simples raisons économiques. Venant contrarier les bases de leurs missions, c'est un sujet sur lequel les travailleurs sociaux sont très sensibles, comme le prouve la réaction de cette directrice d'un service d'ASE, qui s'est sentie attaquée par le rapport Naves montrant la sur-représentation des classes populaires dans les placements :

« Alors lui... Je lui en veux, à Naves, d'avoir dit qu'on plaçait pour des motifs économiques ! »²⁴³

La sur-représentation de la pauvreté dans les statistiques sur la maltraitance peut s'expliquer par un biais assez simple. En effet, les situations de pauvreté, associées souvent au chômage et à la monoparentalité, sont des cas fréquents d'intervention des travailleurs sociaux, sous forme d'enquête d'aide sociale. En pénétrant ainsi dans leur foyer, la proportion des groupes familiaux en difficultés sociales observée par les intervenants sociaux est donc bien supérieure à celle relative aux familles aisées. Or, meilleure est l'observation, plus nombreux sont les cas de maltraitements détectés.

« Des biais de sélection existent. Les classes sociales les plus favorisées échappent le plus aux repérages et au signalement »²⁴⁴ Anne Tursz, Pédiatre, épidémiologiste, directrice de recherches à l'INSERM

La sous-représentation des familles aisées tiendrait ainsi d'une part au fait qu'elles ont moins besoin d'aide, et d'autre part qu'elles sont mieux dotées en capitaux sociaux et culturels. Ces derniers peuvent être mobilisés afin de masquer d'éventuels mauvais traitements par des stratégies de présentation efficace, comme nous le dit Madame P, directrice d'un service d'action sociale :

« FV : Et puis c'est vrai qu'on détecte souvent mieux chez des gens qui ont des faibles revenus...

P : Oui, parce qu'ils sont déjà aidés pour autre chose. Les autres, ils ont des masques. Mais ça touche tous les milieux, hein. Mais il y a des caches beaucoup plus fortes dans les familles culturellement développées, et financièrement développées aussi... Les aspects culturels sont souvent plus forts que les aspects économiques. »²⁴⁵

La maltraitance semble donc affecter tous les milieux, et l'idée qu'elle toucherait surtout les familles populaires est renvoyée au rang de mythe par le pédiatre social espagnol Jesús García.²⁴⁶ Cependant, on peut se demander si les biais statistiques expliquent entièrement les différences observées. Un auteur anglo-saxon a renversé l'idée précédente en s'engageant contre ce qu'il nomme le « *myth of classlessness* ». ²⁴⁷ Il appuie sa thèse sur trois constats : d'abord, après les dénonciations des années 70, la prise de conscience des travailleurs sociaux de la sur-représentation des familles pauvres n'aurait pas fait baisser l'écart statistique ; ensuite, à l'intérieur d'une même classe, on constate que le degré de maltraitance correspondrait au degré de pauvreté ; enfin, les infanticides, plus difficiles à cacher, se produiraient surtout dans les familles pauvres.

On peut analyser les effets en terme de politiques publiques de cette représentation des violences infligées aux plus jeunes comme étant équitablement distribuées sur l'échelle sociale. D'une part, elle sert les intérêts des psychologues et des médecins, dont le prestige augmente à l'idée d'un phénomène assimilable à une maladie requérant leur diagnostic et leur traitement. Reconnaître inversement que la maltraitance est d'ordre social, produit de la pauvreté, minorerait leur rôle. D'autre part, la reconnaissance de cette corrélation interrogerait l'action publique globale, dont les référentiels en vigueur actuellement ne visent pas à réduire les inégalités par une redistribution des richesses plus forte. Dès lors, les décideurs politiques ont tendance à relayer ce *myth of classlessness*, qui leur permet en outre d'éviter une stigmatisation des milieux défavorisés qui ne correspondrait pas à leurs intérêts électoraux.

²⁴¹ Donzelot (1977) op. cit.

²⁴² NAVES-CATHALA (2000) Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection, rapport conjoint IGAS IGSJ.

²⁴³ Aparté non-enregistré lors du deuxième entretien réalisé avec Madame G.

²⁴⁴ Intervention faite au colloque Pour un observatoire de l'enfance en danger.

²⁴⁵ Entretien avec madame P.

²⁴⁶ Entretien avec Jesús García Perez.

²⁴⁷ PELTON (1985) « Child abuse and Neglect : The myth of classlessness », in PELTON (ed :) *The social Context of Child Abuse and Neglect*, Human Sciences Press, New York.

1.2.1.2) Maltraitance et ethnicité : le double risque de la stigmatisation et du relativisme culturel

Les relations entre maltraitance et ethnicité n'ont pas fait l'objet d'études systématiques en France et en Espagne. Traditionnellement, l'ethnisation des statistiques y est mal vue, contrairement aux pratiques anglo-saxonnes. Une analyse des travaux américains et anglais menés sur le sujet montre d'ailleurs qu'ils ne sont pas convergents quant à la sur-représentation des minorités ethniques dans les phénomènes de maltraitance.²⁴⁸ Deux facteurs peuvent contribuer à constater une répartition inégale des mauvais traitements entre enfants provenant des groupes ethniques majoritaires et ceux issus de minorités, même si un seul est rattachable directement à l'ethnicité.

Ils peuvent d'abord pâtir de la situation irrégulière de leurs parents, sans autorisation légale de séjour, vivant dans la précarité matérielle et juridique. Certains estiment par exemple que les clandestins sont sur-représentés dans les cas d'infanticides, sans qu'aucun chiffre ne puisse étayer cette supposition, les dits nourrissons n'étant alors pas inscrits à l'état civil.²⁴⁹ Cette question se trouve largement occultée, alors que les critères nécessaires pour pouvoir résider légalement sur les territoires français comme espagnol se font plus sévères. La focalisation sur « l'intérêt de l'enfant » supposerait dans ce cas de repenser toute la politique migratoire.

Mais le phénomène le plus délicat concerne les traitements traditionnels des enfants de certaines minorités ethniques, en particulier les pratiques d'ablation du clitoris des jeunes filles dans certaines familles d'origine sub-saharienne, ou encore les mariages forcés de certaines mineures qui sont parfois dénoncés dans les médias. Jusqu'à présent, il y a eu peu de réflexions nationales sur ces sujets. Le problème se pose donc au travailleur social qui se retrouve face à cette situation. Le relativisme culturel, qui pourrait justifier ces pratiques au nom du respect d'une identité, est une posture condamnée par la grande majorité des spécialistes, qui mettent en avant sur cette question la primauté de la protection de l'enfance.²⁵⁰

L'existence de ces faits sociaux, même s'ils sont relativement peu évoqués, ne manque pas d'interroger l'action publique, au moment où les politiques d'intégration semblent devoir être repensées. L'admission de certaines pratiques illégales au nom d'un relativisme culturel ne serait pas sans risque. Elle pourrait probablement conforter le discours stigmatisant de ceux qui choisissent d'exacerber les différences.

1.2.1.3) La transmission intergénérationnelle

Un facteur de maltraitance particulièrement mobilisé par les psychologues est l'héritage d'un comportement parental, appelée également la *transmission intergénérationnelle*. La violence infligée à un enfant serait due au fait que l'adulte maltraitant aurait été lui-même victime de maltraitements, ces pratiques se reproduisant ensuite à nouveau comme dans un cercle vicieux. C'est le facteur majeur dégagé par de nombreuses études épidémiologiques en France comme en Espagne,²⁵¹ que la psychologue clinicienne Danielle Rapoport résume en l'imaginant :

« Donc, en fait, il y a l'individu maltraité qui a appris le chinois, ou le français, ou la maltraitance. Il va parler la langue parentale maltraitante. Donc, (...) il y a une reproduction. »²⁵²

Néanmoins, l'explication se complique si l'on évoque les théories de notre mondialement célèbre psychiatre Boris Cyrulnik. Le concept de résilience qu'il a développé éveille l'idée d'une sorte de destinée du malheur, en montrant que les maltraitements subies peuvent être surmontés selon la manière dont l'entourage « tutorise » ces enfants victimes.²⁵³

²⁴⁸ Certains l'affirment et d'autres la rejettent. KIRTON Derek, « The care and protection of children » (1999) in BALDOCK, MANNING, MILLER, VICKERSTAFF (Ed.) *Social policy*, Oxford University press, p.384.

²⁴⁹ Source : Colloque sur l'observatoire de l'enfance en danger.

²⁵⁰ Michèle Créoff condamne par exemple fermement dans son guide ce qu'elle appelle « l'idéologie anthropologique » qui conduit à cet « alibi culturel ». CREOFF, op. cit. p. 57. Voir également l'entretien réalisé avec Jesús García.

²⁵¹ En France, les services du SNATEM ont montré qu'elle concernait un nombre important de cas.

²⁵² Entretien avec Danielle Rapoport.

²⁵³ Intervention de Boris Cyrulnik intitulée « Structures affectives et défaut de socialisation » au colloque du 15 septembre 2003 pour un observatoire de l'enfance en danger. (*Actes du colloque* pp. 45-50.)

La conciliation de ces théories n'est pas des plus aisées. Jacques Lecomte s'y essaye.²⁵⁴ Pour lui, 90% des parents maltraitants ont été maltraités, mais cela ne signifie pas que leurs enfants maltraiteront. Au contraire, la transmission n'atteindrait que 5 à 10% des enfants souffrant de maltraitance. On peut néanmoins se montrer circonspect devant ces chiffres, car s'ils étaient véridiques, nous irions vers une extinction progressive du phénomène, ce qui ne semble pas correspondre à la réalité observée.

D'une manière générale, la transmission intergénérationnelle de la maltraitance est largement admise, et constitue l'élément le plus visible de la considération de la maltraitance comme un problème purement psychiatrique. Elle comporte néanmoins un véritable risque que soulignent nombre de professionnels : celui de se transformer en prophétie auto-réalisatrice. La volonté qu'on ne considère pas l'enfant maltraité comme un futur parent maltraitant est l'un des arguments majeurs de Cyrulnik pour justifier de l'intérêt de la notion de résilience, et explique en grande partie son succès.

1.1.2.4) Des explications médicales, sociales, ou mixtes ?

L'interrogation sur les facteurs de maltraitance pose en fait la question de savoir quelle est la nature de ce phénomène. Compte tenu de la division disciplinaire du travail de connaissance, les différentes sciences avancent différents modèles explicatifs aux axiomes complètement opposés. On peut ainsi en dégager deux grands types : les modèles médicaux et les modèles sociaux.

Les modèles médicaux de l'enfant maltraité reposent sur la considération de la maltraitance comme un syndrome (Silverman). Les mauvais traitements sont alors les symptômes d'une forme de maladie mentale, dont la nature a plusieurs variantes selon la base théorique utilisée : les écoles psychologiques (comportementale, cognitive, psychodynamique) ont des avis différents sur la question. Il existe aussi des théories basées sur la famille et le poids de l'environnement.²⁵⁵ Dans ce type de modèles, l'enfant et sa famille comptent plus que ce qui leur est extérieur. Problème social médicalisé, la maltraitance devient le sujet de prédilection des professionnels qui vont la diagnostiquer et la traiter, tandis que les parents, quant à eux, vont être cantonnés au rôle de malades. A travers les entretiens que nous avons réalisés sur le terrain, on peut penser que ce « discours psy », comme le qualifie Laurence Gavarini et Françoise Petitot, a été bien intégré dans les modes d'explication de la maltraitance des travailleurs sociaux.

« Je pense qu'il est nécessaire que les enfants soient séparés de leur famille quand il y a un lien pathologique qui peut être dangereux pour l'enfant. »²⁵⁶ Madame G, chef de service ASE.

Cependant, ces derniers évoquent également les modèles sociaux, qui reposent quant à eux sur l'idée que la maltraitance n'a pas des causes purement individuelles, mais sociales. Deux tendances coexistent à l'intérieur de ce sous-ensemble : celle qui considère le chômage, la pauvreté et le mal-logement comme les premières sources de maltraitance, et celle dite « écologique »²⁵⁷, qui évoque les problèmes d'isolement, du manque de soutien et de solidarité envers les parents. C'est notamment sur ces théories que se base la doctrine du mouvement familial, car cela permet ensuite de se servir du thème de la maltraitance pour appuyer auprès des pouvoirs publics leurs initiatives d'aide à la parentalité. Force est pourtant de constater que leurs revendications sociales font beaucoup de concessions aux modèles médicaux :

« (...) je crois que la maltraitance n'est pas un phénomène sociologique. C'est d'abord et avant tout la souffrance d'individus précis(...) Ceci étant, il y a un certain nombre de facteurs fragilisant la relation parentale qui relèvent de politiques générales, de politiques familiales, de politiques d'accompagnement des individus les plus fragiles, de politiques d'éducation dès l'école et d'accompagnement de la formation des adultes, et que tout ça, cela doit interroger notre société. »²⁵⁸ Chantal Lebatard, administratrice de l'UNAF.

Finalement, l'explication pertinente des phénomènes de maltraitance pourrait se nourrir des deux types de modèles. La diversité des facteurs de risques semblent de plus en plus être mise en avant, aussi bien dans certains « discours psy » que de la part des professionnels de l'intervention sociale. C'est le sens des réponses données à la fois par une psychologue espagnole et une chef de service ASE en France :

²⁵⁴ Jacques Lecomte, (chargé de cours à l'Université Paris X) au colloque pour un observatoire de l'enfance en danger.

²⁵⁵ KIRTON Derek, « The care and protection of children » (1999) in BALDOCK, MANNING, MILLER, VICKERSTAFF (Ed.) *Social policy*, Oxford University press, p.385.

²⁵⁶ Entretien avec Madame G.

²⁵⁷ KIRTON Derek (1999) op. cit. p.386.

²⁵⁸ Entretien avec Chantal Lebatard.

« PA : On ne peut pas de toute façon, recourir toujours aux troubles de type psychopathique ou psychologique, parce que beaucoup d'agresseurs n'ont aucune symptomatologie clinique. Ils exercent uniquement cette violence dans le contexte familial. (...)

FV : Donc, il y a aussi une composante culturelle ?

PA : Oui, il y a une composante culturelle importante. »²⁵⁹

« G : La maltraitance, ce sont les deux. Je ne vois plus la différence entre le sanitaire et le social. Je pense qu'on a trop séparé le sanitaire et le social. (...)ça va ensemble. (...) [la pauvreté], je ne dirais pas que c'est vraiment un facteur de maltraitance, mais par contre c'est un facteur aggravant. Toutes les difficultés économiques sont des facteurs aggravants de maltraitance. Les conflits de couples... tout ce qui perturbe un adulte, en soit, peut être un facteur de maltraitance »²⁶⁰

1.1.2.5) Controverses autour des facteurs explicatifs spécifiques aux maltraitements sexuelles

La prise en compte à partir des années 80 des maltraitements sexuelles a fait augmenter très rapidement le nombre de détections de ce phénomène. Comme sur les autres types de mauvais traitements, le modèle médical et le modèle social entrent en tension, mais les controverses scientifiques ont moins tourné autour du niveau social des individus concernés qu'autour de la question du genre.

Le modèle médical explique par une forme de perversion sexuelle le fait d'être attiré par des individus pré-pubères. Il centre ensuite ces théories sur le dysfonctionnement de certaines relations familiales ou de la communication à l'intérieur du foyer. Souvent, l'abus sexuel surviendrait alors que le couple parental connaîtrait des difficultés, entraînant le père ou le beau-père vers les enfants pour obtenir une satisfaction sexuelle impossible à trouver chez sa compagne. Ces modèles familiaux affirment en outre que cette dernière est parfois complice de ces abus, ou qu'en toutes hypothèses, elle n'est pas totalement inconsciente de ce qui se passe.

Exemples de psychologie vulgarisée sur les différents types de « systèmes de maltraitance »²⁶¹

| | |
|--|---|
| La mère est forte | Elle refuse les relations sexuelles avec son mari. Le père s'adresse à l'enfant, l'inceste permet d'éviter le conflit. |
| Les frontières intergénérationnelles sont inconsistantes | Le père et la fille jouent le rôle des parents, la mère est en situation d'enfant. Elle peut très bien s'y complaire. |
| Les trois partenaires sont sur le même plan | L'enfant est sacrifié pour éviter le conflit et éviter la séparation du couple. Il est institué gardien de la cellule familiale et en porte la responsabilité |

Ceux qui ont été les plus critiques envers ces schémas explicatifs sont les féministes. A leur sens, ils ne prennent pas suffisamment en compte le contexte de pouvoir au sein des familles, dans des sociétés encore patriarcales où l'homme considère souvent sa femme et ses enfants comme des choses. La sexualité de l'homme, dans ces modèles familiaux, apparaît ainsi comme non-maîtrisable. En outre, la femme est vue comme une sorte de rempart à l'abus sexuel sur les enfants, puisque c'est d'une certaine façon sa « défaillance » qui entraîne le changement d'attitude du père envers ses enfants. Ce faisant, ces modèles légitiment la perpétuation des rôles familiaux traditionnels, obligeant les femmes à être de bonnes épouses et de bonnes mères, les deux tâches étant ici liées. Face à cette perspective, l'analyse féministe met quant à elle en avant le concept de genre et le caractère socialement construit de la masculinité.²⁶²

Du point de vue de l'action publique à mettre en œuvre, l'adoption d'un schéma explicatif plutôt qu'un autre modifie le type de réponses à apporter. Alors que dans le modèle familial, il convient de retirer l'enfant de chez ses parents et d'engager une thérapie familiale, dans le cadre de l'explication féministe, il faut criminaliser le comportement du père. Des mesures d'éloignement de ce dernier sont proposées, ou tout au moins de protection de la femme et des enfants dans un nouveau domicile. C'est en particulier la solution qui est de plus en plus proposée en Espagne, où le mouvement féministe est très puissant, avec la volonté de construire des logements spécialisés pour des femmes et des enfants ayant été victimes de maltraitements de la part d'un homme. Finalement, la connaissance de ces facteurs de risques, si elle a progressé, est loin de faire l'objet d'un consensus. Permettant de mieux prévenir, y compris au moyen

²⁵⁹ Entretien avec Pilar Alvarado.

²⁶⁰ Entretien avec Madame G.

²⁶¹ Tableau trouvé sur le site Internet de l'association « enfant en danger ».

²⁶² KIRTON Derek (1999) op. cit.

d'autres politiques sectorielles, elle n'apprend cependant rien sur le contenu que doit prendre l'action publique une fois les mauvais traitements envers un enfant avérés.

1.2.2) Comment traiter l'enfant maltraité ? Controverses autour de la réponse à la maltraitance

1.2.2.1) Séparation ou maintien des liens avec les parents ?

« Moi, ça, peut être parce que je suis vieille et que j'ai du recul, je l'ai plus ressenti comme un phénomène de mode. Il y a des époques où on place et des époques où on ne doit pas placer. Quand j'ai débuté comme assistante sociale, on plaçait. J'allais enlever des enfants avec des gendarmes, armés ! Et puis après, il fallait à tous prix...même un mauvais parent était mieux qu'une bonne institution. Il fallait le laisser dans la famille. Aller le voir, mais le laisser. Aujourd'hui, on a une position plus...on est quand même plus à la famille qu'au placement, mais c'est quand même fifty/fifty avec un tout petit plus à la famille. »²⁶³ Denise Cacheux

C'est probablement sur cette question que les débats entre les professionnels ont été et sont encore aujourd'hui les plus vifs. C'est en effet le cœur de la problématique de l'intervention publique dans l'espace privé : quel est le juste milieu entre le respect de l'autorité parentale et la nécessité de protéger les enfants ? Contrairement aux autres pays européens,²⁶⁴ ce débat semble aujourd'hui stabilisé en Espagne. Aucun des acteurs que nous avons rencontrés n'a semblé trouver la question problématique. De fait, il n'y a jamais eu dans la péninsule de tradition de retraits massifs, et les pratiques actuelles en témoignent, puisque, nous l'avons dit, le nombre de placements reste relativement faible. En revanche, les professionnels de l'hexagone retiraient beaucoup d'enfants dans les années 50 et 60, et les « enfants de l'assistance publique » ou de la « DASS » restent des images fortement ancrées dans la population. Rouvert récemment par un pédopsychiatre,²⁶⁵ qui a dénoncé l'échec du modèle français de protection de l'enfance²⁶⁶ le débat met aux prises deux positions radicalement différentes et une multitude de positions intermédiaires : le *maintien du lien avec la famille biologique* contre *les séparations précoces et définitives*.

Le maintien de l'enfant au maximum dans sa famille naturelle est la position décrite comme « familialiste ». Dans ce paradigme, si un acte de maltraitance est avéré, le retrait de l'enfant peut se faire, mais il est perçu comme un échec. Après avoir privilégié le placement dans la famille élargie,²⁶⁷ les services sociaux doivent travailler au maximum avec les parents pour que la séparation cesse au plus vite, dès que l'adulte aura recouvré ou acquis les capacités d'un comportement parental adéquat. Les partisans de cette position s'appuient sur les études qui dénoncent les effets négatifs des placements. Correspondant dans les années 60 et 70 à un mouvement général de réflexion sur les conséquences de l'action de l'Etat, ce type de travaux pointait du doigt les effets néfastes de la prise en charge étatique. Les partisans de cette position s'appuient également sur l'opinion d'une majorité de la population²⁶⁸ ainsi que des juges.²⁶⁹ Ils ont également la loi comme ressource, en particulier celle de 1970 sur l'assistance éducative, complétée par deux rapports que nous avons déjà évoqués, qui font toujours autorité : Dupont-Fauville de 71²⁷⁰ et Bianco-Lamy de 1981,²⁷¹ qui insistaient notamment sur la nécessité d'une intervention précoce pour aider les familles.

²⁶³ Entretien avec Denise Cacheux.

²⁶⁴ Le débat a notamment fait rage en Angleterre, relayé par les médias après chaque fait divers aux conclusions contradictoires. Cf. DAGUERRE Anne, op. cit. , ainsi que KIRTON Derek op. cit.

²⁶⁵ Le journal *Le monde* a rendu compte de ce débat le 10 décembre 2003 en consacrant une page à la sortie du livre de Maurice Berger, avec les commentaires de trois autres experts : Michèle Créoff, Marceline Gabel et Boris Cyrulnik.

²⁶⁶ BERGER Maurice (2003) *L'échec de la protection de l'enfance*, Dunod.

²⁶⁷ La pédiatre Edwige Antier recommande fortement le recours aux grands-mères des enfants maltraités pour s'en occuper. Cf. colloque sur l'observatoire de l'enfance en danger.

²⁶⁸ Ce sentiment est exprimé par les professionnels rencontrés, et il a été confirmé par un sondage commandé par le Ministère délégué à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, dont la question était néanmoins largement biaisée. On demandait aux sondés de dire leur sentiment sur les mesures visant « à diminuer le nombre d'enfants placés dans les établissements de la DASS (sic) afin de préserver le lien familial lorsque c'est possible ». 50% des sondés ont jugé de telles mesures très utiles, 38 % assez utiles, 5% pas très utiles, 2% pas utiles du tout et 5% sans opinion. (sondage SOFRES réalisé du 23 au 25 août 2001.)

²⁶⁹ Cf. entretien avec Madame G, chef de service ASE, plutôt favorable aux séparations, mais qui explique que l'opinion publique et les juges n'y sont pas prêts, ainsi que celui avec Muriel Eglin, juge, qui s'inscrit, elle dans ce courant de pensées, rejetant en particulier l'existence d'un éventuel « droit des enfants à être tranquilles ».

²⁷⁰ Entretien avec Muriel Eglin.

²⁷¹ Entretien avec Madame G. L'influence du rapport Bianco-Lamy est également particulièrement développée dans VASSEUR Paul, op. cit. page 267 et suivantes.

Pour Maurice Berger, cette « idéologie bien ancrée » est devenue « hors réalité ». Soulignant sa légitimité en mobilisant son expérience de praticien, chef de service en psychiatrie de l'enfant, il condamne sévèrement les tenants de cette « illusion ». Il écrit en particulier : « Tout se passe comme si le lien parents-enfant était l'objet d'un respect religieux ». ²⁷² La stratégie argumentative de son ouvrage est implacable. Il n'hésite pas à singer la parole d'enfants maltraités par leurs parents ²⁷³ pour critiquer les principes d'action des autres professionnels du secteur, en particulier les travailleurs sociaux des départements et les juges. Pour sa part, il postule au contraire l'idée qu'une séparation non effectuée au moment où elle est indispensable se termine en tragédie. Pour de nombreux enfants, le retrait précoce de leur groupe familial constituerait selon lui leur dernière chance de se structurer correctement :

« Nous pouvons affirmer, avec vingt quatre ans de recul, que de nombreux enfants peuvent se développer affectivement et intellectuellement sans jamais retourner vivre avec leurs parents, à condition qu'on les accompagne dans cette aspect particulier de leur existence. Certains souffrent de constater cet impossible retour, mais il s'agit d'une souffrance beaucoup moins désorganisatrice et plus mentalisable que celles qu'ils éprouveraient au sein de leur famille. » ²⁷⁴

La précocité du retrait serait nécessaire, en raison des découvertes qui ont été réalisées sur l'attachement précoce, démontrant qu'un enfant doit impérativement avoir connu dans les premiers moments de sa vie une relation sécurisante pour pouvoir ensuite se développer harmonieusement. Un individu qui n'aurait pas acquis rapidement des capacités d'attachement garderait ensuite des séquelles grave, tant au plan social que cognitif. ²⁷⁵

Une autre idée-force de Berger et des partisans de ces retraits précoces, c'est que les adultes qui n'ont pas un comportement parental adéquat ne seraient pas susceptibles de changer, contrairement à ce que pensent les partisans du « maintien du lien ». En outre, les placements dans la famille élargie seraient à proscrire, car ils donneraient de mauvais résultats. ²⁷⁶ Cet ouvrage, qui condamne l'absence d'évaluation des prises en charge d'enfants par l'ASE, a un ton très provocateur. Il détaille ainsi « quinze conseils pour tuer un psychisme d'enfant » qui reprend les axiomes de bases des théories du maintien du lien.

Il serait intéressant de voir dans les années à venir si ce brûlot a constitué un nouveau point d'inflexion dans les pratiques de placements d'enfants maltraités. Cependant, la violence assumée du propos de Berger n'est pas toujours du goût des professionnels que nous avons rencontrés :

« Berger, c'est un service très pointu qu'il dirige, et il voit des enfants extrêmement abîmés etc. Mais il faut faire attention, il est passé un peu vite à la généralisation. » ²⁷⁷

Madame P, chef de service d'action sociale.

« (...) ça m'énerve que ce soit lui qui l'écrive, parce que c'est un neuropsychiatre et s'il y a des carences en France, c'est bien en psychiatrie et notamment en pédopsychiatrie. Alors je me dis : « attends, c'est l'institution la plus carencée qui se permet de dire que l'autre fonctionne mal. » Cela m'énerve, sur le plan de ma sensibilité. Sur le plan du contenu, je suis intéressée, parce que je le rejoins quand il dit qu'il y a des séparations qu'il faut faire tôt. » ²⁷⁸

Madame G., chef de service ASE

Nous laissons ici ce débat entre maintien du lien familial et séparations précoces et définitives, malgré sa richesse et les questions fondamentales qu'il pose. Il nous permet néanmoins de remarquer, outre les conflits qui traversent l'expertise sur les questions de maltraitance des mineurs, la complexité généralement euphémisée de l'économie des relations entre travailleurs sociaux et psychiatres ou psychothérapeutes.

²⁷² BERGER Maurice, op. cit. p.196.

²⁷³ Le premier chapitre de son ouvrage se structure sous la forme de six lettres fictives d'enfants maltraités confrontés à leurs parents et aux professionnels de la protection de l'enfance. Il écrit après ces six lettres : « Voilà ce que de nombreux adultes, professionnels, membres de diverses associations, ne voudront jamais entendre. Or, l'histoire d'un enfant en tant que sujet ne débute que quand on commence à l'écouter. En lieu de quoi, on tient des discours idéologiques et idéalisants déconnectés de la réalité sur la place de la famille et les droits de chacun.(...) »

²⁷⁴ BERGER Maurice, op. cit.

²⁷⁵ Pour Cyrulnik, cette capacité d'attachement doit être atteinte avant 18 mois. Pour d'autres chercheurs, c'est avant 2 ans.

²⁷⁶ Selon Berger, cette pratique conduirait à 95% d'échec. BERGER, op. cit. p. 205.

²⁷⁷ Entretien avec Madame P. Elle détaille ensuite longuement les problèmes de la pédopsychiatrie et de la psychiatrie en France. Marceline Gabel va dans le même sens à propos de l'ouvrage de Berger : « il s'appuie sur des situations extrêmes, en nombre réduit (...) et ne traduit donc pas la réalité de l'ensemble des enfants protégés par le système de protection français. », in *le Monde*, 10/12/2003, op. cit.

²⁷⁸ Entretien avec madame G.

1.2.2.2) Placement en famille ou en résidence ?

« Avant 86-87, il existait une macro-résidence qui recueillait des mineurs, des vieux... Il y a eu une rupture en 86-87, et le maire de Vitoria a pris la décision politique de la démanteler et de faire à la place des nouveaux foyers plus petits. On a aussi commencé à recruter des familles d'accueil (...) »²⁷⁹ Boni Cantero, chef de service enfance et famille, commune de Vitoria

Le débat d'experts sur le placement en famille ou en résidence a moins lieu d'être aujourd'hui qu'il y a une cinquantaine d'années, alors que la paradigme dominant n'était pas encore celui de la normalisation.²⁸⁰ Aujourd'hui, la plupart des experts sont favorables aux accueils en famille, car ils permettraient une attention plus personnalisée. Les résidences d'enfants victimes, même si elles n'ont plus rien à voir avec les macro-résidences que l'on construisait après-guerre,²⁸¹ restent des lieux dans lesquels le manque d'intimité peut être un problème et où il serait plus difficile à un enfant de se concentrer pour ses études. Cependant, les accueils en établissements spécialisés constituent toujours une solution provisoire pour palier la pénurie de familles d'accueil, comme c'est le cas dans beaucoup de communautés autonomes espagnoles, qui n'ont pu pratiquer le placement en famille qu'à partir de 1986.²⁸²

Pour certains enfants, l'accueil en résidence s'avère néanmoins plus approprié. Le débat se déplace donc sur les jeunes ayant des troubles de comportement, pour lesquels la nécessité d'un traitement spécialisé semble nécessaire. Cela participe de la transformation des missions de ces résidences, aujourd'hui plus *task-focused*.²⁸³

Au fond, si les différents spécialistes de la maltraitance s'accordent pour penser qu'une famille est plus appropriée pour la majorité des enfants placés, le point-clef pour beaucoup tiendrait avant tout dans l'idée de continuité. Au fond, les pires prises en charge d'enfants seraient celles qui les soumettraient à des changements fréquents de lieux de vie. C'est d'ailleurs un des aspects les plus critiqués du système français et celui qui obère le plus les possibilités d'évaluation.²⁸⁴ L'idée de « permanence » rejoint d'ailleurs le débat précédent, puisqu'un accueil sur la longue durée en famille d'accueil, sans possibilité de retour, aboutit à une forme de pseudo-adoption. Celui-ci est prévu par la loi en Espagne,²⁸⁵ et pratiqué de fait en France lorsqu'un retour dans la famille naturelle est impossible.

1.2.2.3) Maltraitance et traitement de la parole de l'enfant

Peu de recherches ont été menées sur la question de la prise en compte de la parole de l'enfant, pourtant révélatrice, à notre sens, des grandes tensions qui structurent les différentes conceptions de l'enfant.²⁸⁶ Les implications qu'elle revêt sont relativement récentes, puisqu'elles ont essentiellement trait à la maltraitance sexuelle, mise en lumière depuis à peine 20 ans. Dans ce genre d'affaires, en effet, la considération de la parole de l'enfant est l'enjeu primordial, puisque le plus souvent l'agresseur ne laisse aucune trace de l'abus qu'il a perpétré et qu'il n'y a en général aucun témoin. Il est donc difficile, à la différence des cas de brûlures ou de coups, d'avoir une preuve médicale de l'existence d'un délit ou d'un crime. Dès lors, les spécialistes doivent se prononcer autour de la question : l'enfant dit-il « le Vrai » ?²⁸⁷

Comme dans la plupart des aspects de la lutte contre la maltraitance, cette question ne fait pas l'objet de consensus, et l'espace des prises de position ne s'articule que partiellement avec celui des différents groupes professionnels concernés : psychologues, avocats, magistrats. Longtemps, l'enfant n'a pas été crû, notamment en raison des thèses freudiennes qui ne lui étaient pas favorables. Il était alors considéré comme un petit pervers affabulateur. Les cas de maltraitements sexuels révélés dans les années

²⁷⁹ Entretien avec Boni Cantero le 8 juillet 2003.

²⁸⁰ CASAS Ferrán, op. cit.

²⁸¹ Paradoxalement, les changements qualitatifs dont ont fait l'objet les résidences n'ont pas contribué à les voir accueillir beaucoup d'enfants, car elles devenaient une solution plus coûteuse que les familles d'accueil.

²⁸² Aujourd'hui, la loi espagnole recommande que les enfants en situation de *desamparo*, soient autant que possible placés dans un milieu familial. Elle enjoint l'entité publique « à faire en sorte que le mineur soit interné le moins longtemps possible » en résidence « étant donné qu'il est nécessaire qu'il ait une expérience de vie familiale ». (article 21 de la loi 1/1996)

²⁸³ KIRTON Derek, op. cit.

²⁸⁴ Marceline Gabel, Le Monde, op. cit.

²⁸⁵ La loi organique espagnole 1/1996 dispose qu'il y a trois modes de prise en charge d'un enfant maltraité : l'accueil simple (une séparation en vue d'une réunification postérieure), l'accueil permanent (séparation sans prévision de réunification) et enfin l'adoption.

²⁸⁶ L'entretien réalisé avec Chantal Lebatard, de l'UNAF, montre bien que c'est la place de l'enfant qui se joue.

²⁸⁷ La ministre Ségolène Royal avait eu cette formule à propos des affaires pédophiles : « l'enfant dit le Vrai ».

90 ont constitué une ressource pour les partisans du vieil adage : « la vérité sort de la bouche des enfants » et on assiste à un tournant dans le crédit accordé aux propos des victimes. Néanmoins, à la fin des années 90, beaucoup des magistrats ré-adoptent une position circonspecte devant des cas suspects, en particulier lorsque les allégations d'abus sexuels d'un mineur servent l'intérêt d'un des parents lors de divorces difficiles. Le scandale du procès de Saint Omer, en France, a relancé cette controverse. En l'espèce, les experts psychiatres et le juge d'instruction auraient en effet pris le parti des enfants en croyant leurs récits et en instruisant un procès à charge contre des accusés qui clamaient leur innocence. Ces récits s'étant avérés faux, les avocats ont rapidement dénoncé « la sacralisation de la parole de l'enfant ».²⁸⁸

Preuve de l'acuité de la question, la tension existant à propos de la parole de l'enfant est présente dans les préoccupations des acteurs que nous avons rencontrés. Ainsi, ce dialogue entre une psychologue et la secrétaire générale de *l'Enfant bleu* autour des mensonges supposés des enfants dans les divorces conflictuels :

« M : Mais chez nous non, les fausses allégations, d'après ce que j'ai entendu dire, cela tournait autour de 2 %.

IJ : Oui, et ils annoncent des chiffres énormes. Ce qui fait que cela stigmatise les choses. Du coup, on est parti dans un raisonnement inverse au niveau des experts : « situation de divorce, la mère dit qu'il a été victime d'abus sexuels, ça doit être faux de toutes façons, donc on va tout trouver pour que ça apparaisse faux, en fait. En partant de l'enfant, je pense que c'est quand même complètement différent.

M : Alors que , d'après ce que j'ai entendu dire ici, un petit enfant n'est pas structuré pour mentir longtemps devant des professionnels... »²⁸⁹

La juge Marie Pierre Porchy, spécialisée sur les questions de maltraitances²⁹⁰, et par la même peu suspectée de ne pas prendre en compte la parole de l'enfant, n'en affirme pas moins dans la presse :

« Dire que les propos de l'enfant n'ont jamais à être mis en doute relève d'un militantisme aveugle. On peut le manipuler dans un sens comme dans un autre. »²⁹¹

Face à des révélations difficiles à entendre, qui risquent de conduire l'auditeur à la dramatisation ou au scepticisme, les experts du champ s'accordent finalement sur un seul point qui concerne directement l'action publique à mettre en œuvre : le débat sur la *véracité* de la parole de l'enfant ne doit pas masquer la question essentielle de la qualité du *recueil* de cette parole. Toute proportion gardée, ces questions sont d'ailleurs en partie celles que se pose un sociologue réalisant des entretiens : quels sont les effets du contexte ? Qu'induisent les questions posées ou le vocabulaire employé ? etc. Les conséquences de la répétition de témoignages pénibles pour la victime, portées par plusieurs ONG en France, sont en particulier soulignées par Jesús García Pérez, le pédiatre madrilène, président d'une association contre la maltraitance, lors de notre entretien :

« Par exemple, si un enfant vient ici, qui a été agressé par son père. Sa mère l'amène ici, mais son père veut qu'un autre professionnel le voit, pour nuancer. Il veut qu'un autre psychologue le voit, et il veut qu'un autre travailleur le voit, et l'enfant va passer par d'autres professionnels. Ce faisant, l'enfant réitère, en répondant aux mêmes questions, une situation qui lui est dramatique. A la troisième fois, il ne dit déjà plus la même chose. Et à la quatrième, quand il va au « psychologue légiste » et au procès, il dit tout le contraire. C'est ce qu'on appelle d'abord le syndrome de l'accommodation à la maltraitance, ensuite le syndrome de l'expression de la maltraitance, qui est quand il le dit. D'abord, l'enfant accepte qu'on le maltraite, parce qu'il croit être le méchant du film, et que comme il est méchant, on le tape. Ensuite, il réagit à la maltraitance et commence à la commenter. Ensuite, il la rectifie, en ne disant plus la même chose à cause du nombre de spécialistes qu'il a vus. »²⁹²

Le problème de la répétition du témoignage n'est en fait pas simple, car pour d'autres spécialistes, l'enfant ne révèle souvent pas l'intégralité des faits au premier interrogatoire.²⁹³

²⁸⁸ Phrase prononcée notamment par maître Blandine Lejeune, avocate de l'abbé Dominique Wiel. Dans les médias, l'avocate Chantal Brault, spécialiste de ce genre d'affaires, est également intervenue dans ce sens, de même que l'ancien garde des sceaux et avocat Robert Badinter.

²⁸⁹ Entretien avec Isabelle Jacquelin et Monette Canamella de l'association l'Enfant bleu.

²⁹⁰ Elle a notamment écrit le livre *Les silences de la loi, un juge face à l'inceste*. op. cit.

²⁹¹ Citation reprise dans une enquête nuancée de Marie Huret et Boris Thioly intitulée « Des paroles si fragiles » dans *l'Express*, 21 juin 2004.

²⁹² Entretien avec Jesús García Pérez.

²⁹³ Entretien avec Isabelle Jacquelin, psychologue à l'enfant bleu.

Un autre point d'achoppement concerne la confrontation avec l'agresseur. Les défenseurs des enfants la rejettent, en affirmant qu'elle produit une « deuxième victimisation ».²⁹⁴ Non pratiquée par le juge d'instruction Fabrice Burgaud en charge de l'affaire d'Outreau, elle est en conséquence présentée aujourd'hui par certains juges comme le moyen idéal de découvrir la vérité.²⁹⁵

Toutes ces réflexions relativement récentes, si elles ne sont pas unanimes, orientent néanmoins les perspectives de l'action publique en matière de traitement de la parole de l'enfant. Il s'agirait d'une part d'améliorer les conditions de recueil des témoignages, en formant davantage gendarmes, policiers et juges sur ces questions et en aménageant davantage de lieux pour ce recueil. Il semble également que l'absence de règles encadrant les expertises psychologiques soit remise en cause.

La connaissance qualitative du phénomène de maltraitance est donc l'objet de nombreux débats qui structurent l'ensemble du champ de la protection de l'enfance. En dépit du fait que la production savante offerte n'aboutisse point à des consensus nombreux, la complexité des questions soulevées placent les experts et leurs connaissances en première ligne, comme des acteurs majeurs de la détermination de l'action publique.

2) L'expertise comme objet de l'action publique : production de connaissances et observation du phénomène par les pouvoirs publics

Les enjeux majeurs de la production de connaissance pour l'action publique en faveur de l'enfance ont conduit les pouvoirs publics à mettre en place des structures permettant de développer et de contrôler des recherches afin que les savoirs acquis permettent, sans remettre en cause fondamentalement les politiques mises en œuvre, d'améliorer les pratiques sur le terrain. Ces structures spécifiques ont cependant été supprimées dans les années 90 aussi bien en France qu'en Espagne, laissant les entrepreneurs individuels de l'expertise maîtres du jeu. A l'heure actuelle, néanmoins, ce retrait de l'intervention publique dans la production de connaissances semble trouver ses limites dans la montée en puissance de l'observation comme outil d'évaluation.

2.1) Le retrait de l'intervention de l'Etat dans le champ de l'expertise

2.1.1) Les fermetures parallèles des centres d'études sur l'enfance français et espagnol

Coïncidence ou témoignage de regards de plus en plus entrecroisés entre les décideurs français et espagnols, les structures d'expertises sur les questions d'enfance ont été supprimées au même moment, et semble-t-il, pour les mêmes raisons.

2.1.1.1) Récits d'institutions sur l'enfance *maltraitées*

2.1.1.1.1) Les anciens organismes français : le CIE et l'IDEF

« Les deux grandes structures de travaux de recherche sur l'enfance ont été liquidées (...) Donc il n'y a plus rien. »²⁹⁶ Monique Sassier, directrice générale de l'UNAF

Jusqu'aux années 96-97, existaient deux grandes structures financées par le gouvernement français contribuant à la réflexion sur les questions relatives à l'enfance. Il s'agissait d'abord du Centre International de l'enfance, (CIE) une fondation de droit privé qui avait été créée par le professeur Robert Debré. Ayant une visée d'ordre international et sanitaire, financé par le Ministère des affaires étrangères, le CIE comprenait de nombreux médecins, chargés de mener des actions sur le terrain, mais également de faire des recherches dans le secteur médico-social. La deuxième structure concernée est l'Institut de l'Enfance et de la Famille (l'IDEF). Conçu par François Mitterrand et Nicole Questiaux, et créé par la ministre socialiste Georgina Dufoix, il s'inscrit alors dans un certain nombre de mesures prises par le gouvernement de

²⁹⁴ Entretien avec Javier García Morodo, avocat et conseiller technique du défenseur des mineurs, qui participe de temps en temps au nom de l'institution à des procès sur des maltraitances sexuelles.

²⁹⁵ HURET, THIOLAY, *L'express*, op. cit.

²⁹⁶ Entretien avec Monique Sassier.

gauche, notamment à travers des recherches, pour affirmer sa position dans le champ du familial. Le premier dossier documentaire publié par l'institut portait justement sur la question de la maltraitance.²⁹⁷ Etablissement public financé par le ministère des affaires sociales, cet institut avait été imaginé comme un organisme médiateur entre les chercheurs menant des réflexions sur l'enfance et les acteurs de terrains.

Décidée fin 1996, la fusion pour des raisons d'économie d'échelle des deux structures a été réalisée au début de l'année 1997, alors que la droite était encore au pouvoir. Le nouvel assemblage, le CIDEF (Centre International de l'Enfance et de la Famille) tente alors de fonctionner tant bien que mal, dirigé par Bernard Debré, avec des ressources bien inférieures à l'addition de celles des deux anciens organismes. Arrivée au pouvoir, le nouveau gouvernement de gauche plurielle décide de ne pas augmenter les subventions de l'organisme, en grande difficulté, et ses administrateurs décident donc de le « saborder. »²⁹⁸

2.1.1.1.2) L'ancien organisme espagnol : le CEMF

« Le Centre d'études du mineur et de la famille a été fermé quand le PP est arrivé au pouvoir. Le centre de documentation est mort, les ouvrages sont inaccessibles... ce qui fait qu'aujourd'hui, il n'y a plus de centre de recherche sur l'enfance en Espagne. »²⁹⁹
Angel Hernández, gérant de la Plate-forme des organisations d'enfance

Le retard scientifique que connaissait l'Espagne au début des années 80 par rapport à ses voisins a motivé la création par le gouvernement socialiste de Felipe Gonzáles du *Centro de Estudios del Menor y la Familia* au sein de la Direction générale du mineur et de la famille. Il s'agissait donc d'une structure entièrement publique, qui trouvait sa raison d'être dans une volonté politique. Dirigé par le psychologue catalan Ferrán Casas, ce centre, qui publiait une revue régulière : *Infancia y sociedad*, a permis en particulier de coordonner les premières recherches nationales autour de la question de la maltraitance, jusqu'ici peu analysée dans la péninsule.³⁰⁰ Ayant comme l'IDEF l'objectif de réduire l'écart existant entre les professionnels de terrain et les connaissances accumulées localement ou au niveau international, la structure ministérielle a publié un « annuaire d'études et de recherches sur l'enfance en Espagne » qui résumait les découvertes les plus récentes.³⁰¹ Cependant, le centre a été fermé en 1996 par le nouveau gouvernement du Parti Populaire, à l'occasion d'une restructuration complète du Ministère des affaires sociales.

2.1.1.2) Des raisons de fermeture globalement similaires

L'analyse comparée de la fin de ces centres de recherches et du contexte socio-politique de l'époque fait apparaître quelques variables lourdes permettant d'expliquer ce retrait des autorités étatiques du champ de l'expertise sur la protection de l'enfance.

La contrainte financière a servi de justification des décisions de fermeture active (IDEF, CEMF) ou passive (CIDEF) de ces institutions. Les difficultés budgétaires d'Alain Juppé et de Lionel Jospin, tenus par leurs engagements de respect des critères de convergence européens, étaient sensiblement les mêmes de l'autre côté des Pyrénées, alors que le gouvernement Aznar assainissait les finances publiques en menant des politiques d'austérité néolibérales. Ces centres ne fonctionnant qu'avec des subsides publics, les restrictions ou les suppressions de budget les plaçaient *ipso facto* dans une situation précaire.

Ajoutée à cette contrainte financière, on peut aussi penser que la décentralisation des politiques de lutte contre la maltraitance, intervenue bien avant les années en cause, contient une part de l'explication, en particulier en Espagne, où les communautés autonomes avaient commencé à se doter d'une expertise propre. C'est ainsi que Carmen Puyo, sans évoquer le CEMF, explique les restructurations des directions du Ministère qui ont précipité sa fin.

« Le pouvoir passant au PP, qu'est ce qu'ils font ? Et bien, ils comprennent qu'il faut supprimer les coûts...qu'il faut les réduire, disons. Et ils comprennent que la protection juridique des mineurs...ce

²⁹⁷ Ce dossier publié en 1985 portait le titre : Pour pouvoir en parler...

²⁹⁸ Cf. l'entretien avec Denise Cacheux, dernière directrice de l'IDEF, qui raconte de manière épique la disparition de ces deux organismes.

²⁹⁹ Entretien du 18 juillet 2003 (notes personnelles)

³⁰⁰ Ferrán Casas écrit en 1993 que la question de la maltraitance a été un stimulant indirect à la recherche au sein du Ministère. Le CEMF a ainsi parrainé plusieurs programmes de recherches sur la cruauté exercée contre les enfants (3 avec des universités et autant avec des entités privées) CASAS, op. cit. p. 225.

³⁰¹ Ibidem.

n'est pas très important, parce que bon, on est arrivé à un processus de développement, et cette aide à l'enfance n'est pas aussi claire puisque les communautés autonomes l'ont assumée. »³⁰²

Cependant, ces raisons financières et institutionnelles ne doivent pas masquer l'influence qu'ont jouée les orientations politiques attachées à chacun des centres à travers les personnes qui les dirigeaient, orientations à chaque fois contraires à celle du gouvernement en place au moment de leur fin. Bernard Debré étant un homme politique de droite, ancien ministre d'Edouard Balladur, il n'avait pas les faveurs du gouvernement de la gauche plurielle. Ferrán Casas, proche des socialistes espagnols, ne pouvait quant à lui convenir au gouvernement d'Aznar, par ailleurs très conservateur sur la question familiale. Quant à Denise Cacheux, elle ne fait pas mystère des positions idéologiques des inspireurs et dirigeants de l'IDEF :

« C'était quand même une création très politique l'Institut de l'enfance et de la famille. (...)

C'était étiqueté, c'est quand même Georgina... euh, notre fonctionnement n'était pas étiqueté. J'ai eu un jésuite comme salarié, hein. On n'était pas étiqueté, mais c'était une création Mitterrand, Dufoix, avec Jean Pierre Rozensveig, ex-communiste, gauchiste et tout à la direction. Donc, c'était un peu marqué. »³⁰³

2.1.1.3) Les conséquences du retrait étatique : la libération totale de l'espace de l'expertise pour les entrepreneurs individuels ?

« La place est libre pour l'individualisme universitaire. »³⁰⁴ Monique Sassier

Il est difficile d'affirmer que la suppression des centres de recherches nationaux sur l'enfance ait fondamentalement changé la structure de la production savante consacrée à la lutte contre la maltraitance.

En ce qui concerne le CEMF espagnol, sa fermeture a plutôt accentué le manque de recherches nationales menées sur l'intervention en faveur des enfants. La commande publique de connaissances dans ce domaine doit passer désormais essentiellement par les partenariats établis entre les communautés autonomes espagnoles et leurs universités. Comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre qui suit, la régionalisation de l'expertise espagnole participe d'ailleurs de la perte de centralité de l'Etat. Le résidu ministériel de cette commande publique revient à des chercheurs individuels et à leurs équipes, comme la dernière commande d'une « base pour établir une stratégie nationale », qui a été adressée à un chercheur, psychologue madrilène de l'université autonome.

En France, la suppression du CIE et surtout de l'IDEF a constitué une perte d'outils permettant de relier acteurs de terrain et chercheurs individuels. Pour palier ce manque, et sans qu'il s'agisse véritablement d'une nouveauté, on s'aperçoit que c'est de plus en plus la médiatisation d'un expert qui permet à ses théories d'influer sur l'action publique. Ainsi, le retrait de l'Etat de l'espace de production de la connaissance sur ces sujets s'accompagne d'un pouvoir croissant d'un nombre réduit de spécialistes, légitimés par le Ministère par le biais d'invitations aux tables rondes, colloques et autres initiatives menées. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre le renforcement de l'influence de certains « psys » proches du pouvoir politique dont les théories sont toutes entières tournées vers la définition du « bon parent ».³⁰⁵

Un bon exemple de ce mélange ambigu d'expertise scientifique et d'affinité politique est fourni par la pédiatre Edwige Antier, qui dispense ces théories jugées parfois conservatrices³⁰⁶ sur les ondes des radios publiques. Très sollicitée par les ministères depuis le retour de la droite au pouvoir, on peut parfois mettre en doute son objectivité, engagée qu'elle est dans la compétition électorale auprès de l'UMP. Médiatique, praticienne, experte, politisée : une multipositionnalité qui la sert. Ainsi, lors du colloque du 15 septembre organisé par le ministère de la justice consacré à la création de l'Observatoire national de l'enfance en danger, c'est elle qui dirige les débats. Entre deux remerciements obséquieux à la femme du ministre, qui finissent par agacer l'assistance, elle loue le collaborateur de Dominique Perben, venu le représenter :

« Monsieur le Directeur, je vous remercie. A travers votre extrême mobilisation, vous avez réussi à faire une synthèse rapide des mesures et du nouveau souffle qui règne sur les ministères de la Justice et de la Famille. »³⁰⁷

³⁰² Entretien avec Carmen Puyo au ministère des affaires sociales.

³⁰³ Entretien avec Denise Cacheux.

³⁰⁴ Entretien avec Monique Sassier.

³⁰⁵ L'hebdomadaire *Le nouvel Observateur* du 27 juin 2004 a réalisé ainsi sa couverture sur « la guerre des psys », en dénonçant dans une enquête les contradictions (notamment sur la question des châtiments corporels), l'omniprésence médiatique et l'influence des « pédiatres réac ». Anne Forh y prend pour exemples Edwige Antier, Marcel Ruffo et Aldo Naouri.

³⁰⁶ Edwige Antier défend par exemple ardemment le congés parental d'éducation, et conseille aux mères d'allaiter leur enfant jusqu'à deux ans.

³⁰⁷ Actes du colloque du 15 septembre 2003 sur la création de l'Observatoire de l'enfance en danger, p. 77.

Plus généralement, deux types de critiques peuvent être adressés à ces entrepreneurs de l'expertise. D'une part, le fondement scientifique de certaines de leurs théories laisse parfois à désirer, comme le montre cette prescription du pédiatre patenté Aldo Naouri, dénonciateur du modèle familial contemporain :

«Si vous élevez vos enfants en démocrates, vous avez de fortes chances d'en faire plus tard des fascistes ; alors que si vous les élevez de manière plus ou moins fasciste, vous en ferez à coup sûr des démocrates.»³⁰⁸

D'autre part, le passage de constatations faites à partir d'échantillons de cas limités dans leur activité professionnelle, à une généralisation valant pour l'ensemble des parents et des enfants ne va pas sans poser de problèmes, comme le montre souvent le caractère contradictoire de ces discours normatifs.

2.2) La maltraitance au prisme de l'observation, nouveau credo des autorités politico-administratives

Le retrait que nous venons de décrire de l'intervention étatique dans la production de connaissances sur la maltraitance est néanmoins nuancé par la création d'outils d'observation du phénomène intervenue ces dernières années.

2.2.1) Une observation plus « outillée » en France qu'en Espagne

2.2.1.1) Les outils français d'observation du phénomène de maltraitance

Outre les données recueillies par des administrations non-spécialisées sur ces questions, telles que les constats de police et de gendarmerie ou les violences découvertes par l'Education nationale et les hôpitaux, il existe désormais en France trois institutions nationales publiques habilitées à réaliser des observations sur le phénomène de maltraitance.

Le Service National d'accueil Téléphonique pour l'Enfance maltraitée (SNATEM) est une structure appartenant à un groupement d'intérêt public créé par la Loi du 10 juillet 1989. Il se charge d'un numéro gratuit, le 119, permettant aux personnes qui le souhaitent d'être écoutées et conseillées. Le 119 transmet notamment bon nombre de signalements aux services sociaux des Conseils généraux. Dès le départ, la loi a imposé au SNATEM de réaliser une évaluation annuelle de son action d'écoute à partir d'un certain nombre d'indicateurs, l'objectif étant d'améliorer les connaissances épidémiologiques sur la maltraitance. Cependant, il ne donne du phénomène qu'une vision basée sur les appels qu'il reçoit.

L'Observatoire décentralisé de l'Action sociale (ODAS) est une association regroupant essentiellement des Conseils généraux qui a été fondée en 1990. Conçue pour observer les politiques sociales des départements, elle a rapidement créé en son sein un *observatoire de l'enfance en danger*, qui a été chargé de mettre en place des statistiques nationales sur cette catégorie de victimes. Les premières données ont été publiées en 1994 et chaque année depuis. Jusqu'à la création de l'ONED, l'ODAS était la seule instance légitimée pour l'établissement de ces statistiques.

L'Observatoire de l'enfance en danger (ONED) a été créé par la loi de 2004. Dépendant du Ministère des affaires sociales, il fait partie du Groupement d'intérêt Public « Enfance maltraitée » avec le SNATEM, regroupant des associations spécialisées, l'Etat et des départements. Il entend entre autres unifier les données fournies par les différentes administrations en termes quantitatifs et qualitatifs.

³⁰⁸ Cf. NAOURI Aldo, *Les pères et les mères*. Naouri est partisan d'un retour à l'ordre familial ancien, avant que la fin de la puissance paternelle et le travail salarié des mères ne donnent naissance à une « double surpuissance » maternelle et infantile.

2.2.1.2) L'outil espagnol

L'Espagne ne possède pas encore l'équivalent des outils français pour observer l'étendue du phénomène de maltraitance. Il existe certes des statistiques policières, éducatives, sanitaires, et des structures d'observation locales, comme en France. Mais l'observatoire national qui a été créé n'est pas encore en mesure de fournir des données sur la maltraitance. Quant à la téléphonie sociale, elle s'est beaucoup développée, mais dans le cadre des communautés autonomes. Seule la fondation privée ANAR fournit un service national. Mais elle ne produit pas d'observation aussi détaillée que le SNATEM de son activité.

L'Observatoire de l'enfance a été créé en mars 1999. C'est un organe collégial rattaché au Ministère du travail et des affaires sociales. Il comprend 45 membres, représentant différents ministères et institutions de l'administration générale de l'Etat et de toutes les communautés autonomes, qui ont compétence en matière d'enfance. Il comprend également la FEMP (Fédération espagnole de municipalités et provinces) et des organisations sociales de l'enfance, comme l'UNICEF.

Les fonctions de l'observatoire sont au nombre de quatre. Il doit d'abord agir comme un organe permanent de recueil et d'analyse de l'information disponible, mais également formuler des propositions et recommandations visant à améliorer les indicateurs et systèmes d'information, recevoir des informations sur les mesures et actions mises en place par les administrations publiques et enfin évaluer l'impact des politiques et mesures adoptées. L'Observatoire fonctionne en assemblée plénière, en commission permanente, ou en groupes thématiques plus restreints. Parmi les groupes thématique de l'observatoire, il y a un groupe « Maltraitance infantile », dont l'objectif est de réaliser une étude pour disposer d'un système unifié de détection, de notification et d'enregistrement des cas, qui permette de quantifier et de connaître la véritable dimension du problème. Il existe également un groupe sur le travail des enfants. Ayant décrit sommairement ces différents outils d'observation, passons maintenant à leur analyse.

2.2.2) Les registres de justification de l'observation de la maltraitance

2.2.2.1) Etendue du phénomène et facteurs de risque : un objectif de connaissances maîtrisées

L'observation de la maltraitance se base d'abord sur une nécessité de quantification. La frénésie autour du nombre d'enfants maltraités est soulignée par tous les experts en charge de ce problème. En effet, comme le disent généralement les journalistes, en la matière, « les chiffres parlent d'eux-mêmes ». ³⁰⁹ Leur naturalité épargne toute analyse à celui qui les utilise, et sert de caution rationnelle ou scientifique pour légitimer le traitement médiatique impudique et sensationnaliste des faits divers, ou les discours catastrophistes qui sont parfois tenus. En France notamment, les controverses autour « des chiffres de la maltraitance » ont été importantes dans les années 80 entre les associations militantes et les pouvoirs publics, accusés de masquer l'ampleur du phénomène. Le pouvoir des chiffres et ses dérives est ainsi devenu un thème quasi omniprésent dans la littérature indigène. Il a même donné lieu à des articles de chercheurs excédés devant la récupération amplifiée de certaines statistiques. ³¹⁰ Utilisant ce même pouvoir du chiffre, le slogan de la campagne du ministère français des affaires sociales de 1985 avait été imaginé par Georgina Dufoix elle-même : « 50 000 enfants maltraités : en parler, c'est déjà agir ». ³¹¹

L'objectif de la production de chiffres crédibles est donc de faire taire certaines rumeurs de « chiffres noirs », ³¹² autrement dit de rationaliser l'un des sujets les plus irrationnels qui puissent être. C'est en même temps une manière de légitimer l'action des pouvoirs publics, en montrant qu'ils maîtrisent cette question, en parvenant à montrer l'étendue des différents types de maltraitements et leur évolution, comme dans ces statistiques de l'ODAS :

³⁰⁹ GAVARINI, PETITOT, op. cit.

³¹⁰ Girodet et Straus dénoncent la récupération médiatique des chiffres qu'ils ont fournis lors d'une enquête épidémiologique dans « Des chiffres et des médias » in AFIREM, *L'enfance maltraitée*, Paris Karthala, p.202-203. Frédéric Jésus évoque pour sa part les variations dans les estimations du nombre de cas recensés pour l'année 1993 : de 9000 à 500000 dans « Dévoiler, chiffrer », In *Pénombre*, 1997

³¹¹ Cf. Entretien avec Danielle Rapoport.

³¹² Ainsi, l'association *Enfants en danger* publie sur son site Internet des estimations du pourcentage d'enfants qui seraient victimes de maltraitements sexuelles. La proportion se chiffrerait pour eux entre 10 à 12 %.

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Violences physiques | 7000 | 7500 | 7000 | 7000 | 6500 | 6600 | | 5600 |
| Abus sexuels | 5500 | 6500 | 6800 | 5000 | 4800 | 5500 | | 5900 |
| Négligences lourdes | 7500 | 7000 | 5400 | 5300 | 5400 | 4800 | | 5000 |
| Violences psychologiques | | | 1800 | 1700 | 1800 | 1400 | | 2000 |

La mise au jour de chiffres n'est pas la seule fin de l'Observation, même si c'est généralement le premier résultat atteint. La connaissance qualitative du phénomène entre également dans ses objectifs, rendue possible par le recueil de multiples données et leur traitement informatique. L'insistance sur la connaissance des facteurs de risques qui a justifié en partie la constitution de l'Observatoire de l'Enfance en danger en France (ONED), alors même que de nombreuses études scientifiques ont prétendu les avoir mises à jour, montre qu'en réalité la généralisation de leurs résultats pose problème.

L'aboutissement de cette connaissance pourrait être des « grilles de risques », dont certains redoutent l'effet stigmatisant, et leurs conséquences sur le travail social. En voici un exemple, avec cette feuille issue du programme « *Détection de risque social chez la femme enceinte. Prévention de la maltraitance infantile* », réalisée après des recherches poussées et utilisée par les employés du secteur sanitaire de la Communauté de Madrid. Elle est complétée par le médecin et sert ensuite à la constitution d'un « registre de cas » :

Fiche de notification de risque chez la femme enceinte et l'enfant³¹³

| PRENATAL | Oui (cochez) | POSTNATAL | Oui |
|---|--------------|---|--------------|
| Grossesse destinée initialement à être interrompue | | Mère ignore les demandes de l'enfant d'être alimenté | |
| Volonté de laisser l'enfant à l'adoption | | Déception tenant au sexe | |
| 1 ^{ère} visite médicale à 20 semaines de gestation | | Séparation de plus de 24 heures après la naissance | |
| Moins de 5 consultations durant la grossesse | | Attentes de la mère très supérieures aux possibilités de l'enfant | |
| Distance temporelle entre les naissances inférieure à 18 mois | | Mère ressent de la répulsion pour changer son enfant | |
| Couples jeunes (moins de 21 ans) | | Femme pas heureuse avec son enfant | |
| Enfant non désiré | | Peu d'intérêt à lui donner un nom | |
| Crises familiales multiples | | Réaction négative du père à l'égard de l'enfant | |
| Célibataire, père inconnu | | Pleurs de l'enfant non contrôlés par la mère | |
| Toxicomanies | | Stress intense | |
| Faible autoestime, isolement social ou dépression | | Difficulté à établir le lien mère-enfant | |
| Maladie mentale des parents | | Maladie infectieuse | |
| Risque psychosocial prénatal L M G | | Risque psychosocial périnatal L M G | |
| ENFANT | | VISITE DOMICILIAIRE | |
| Malformation, défauts congénitaux | | Promiscuité | |
| Enfant prématuré, faible poids | | Manque d'équipements | |
| Maladies neurologiques | | Inadaptation du lieu à l'enfant | |
| Déficience mentale | | Niveau d'habitabilité déficient | |
| Troubles du sommeil | | Manque d'hygiène | |
| lactation impossible | | Rejet, pas de visite | |
| Risque psychosocial enfant L M G | | Risque psychosocial visite domiciliaire L M G | |
| Risque psychosocial | Léger | Moyen | Grave |

L'observation du phénomène de maltraitance a donc un objectif de connaissances. Mais même si celui-ci est en général le plus affirmé, il n'est pas le seul motif de l'observation.

³¹³ Un bloc de ce type de feuilles de notification nous a été donné par le pédiatre Jesús García. Il nous en a également remis un autre servant au registre de cas de la communauté de Madrid, concernant uniquement les enfants. Ces feuilles comprennent une liste de symptômes des différents types de maltraitements. Le médecin est invité à cocher s'il s'agit d'un soupçon ou d'une maltraitance avérée.

2.2.2.2) La logique gestionnaire : l'évaluation des politiques publiques.

La remise en cause progressive des modes d'action de l'Etat-providence et de sa légitimité à intervenir a conduit à analyser plus scrupuleusement le produit de ses activités.³¹⁴ Inspiré par les anglo-saxons, le paradigme de l'évaluation des politiques publiques s'impose de plus en plus en France comme en Espagne, comme le prouve dans les deux pays la multiplication des instruments conçus à cette fin. L'enjeu de l'évaluation de l'action publique contre la maltraitance recouvre clairement une dimension financière. Il est en effet difficile d'en établir un chiffrage précis, mais c'est un domaine extrêmement dispendieux. Pour réaliser une estimation des montants en jeu, il faudrait additionner les coûts colossaux des placements et des aides éducatives à domicile, pris en charge par les entités locales, ceux des institutions dont la protection de l'enfance est une des activités : hôpitaux, justice, éducation nationale, police et gendarmerie,³¹⁵ les numéros de téléphone verts, les ressources dépensées par les associations du secteur... Le décompte, s'il était tenté, serait assurément colossal.

En France, l'ODAS se présente spontanément comme un organisme d'aide à l'évaluation des politiques sociales.³¹⁶ L'observation de l'action mise en œuvre contre la maltraitance peut permettre d'évaluer l'action des professionnels concernés : qui signale ? Que devient le signalement, etc. Les remises en cause entraînées par l'observation peuvent être importantes. L'ODAS a par exemple montré que de nombreux enfants étaient signalés plusieurs fois sans qu'il n'y ait de réponse des institutions publiques. C'est dans cette logique que l'organisme tente désormais de dépasser la logique du chiffre pour s'intéresser à des *parcours d'enfants* pris en charge dans le cadre de la protection de l'enfance.³¹⁷ Une telle étude n'est pas encore finalisée, mais elle devrait probablement confirmer les critiques adressés au système français à propos du caractère chaotique de certaines prises en charge, avec des jeunes changeant sans cesse de lieux de vie au grè des mesures.

Dans le cas de l'Espagne, l'observation est venue de la nécessité de fournir des données pour réaliser le premier rapport au comité international des droits de l'enfant. La remise de ce rapport avait été rendue difficile par l'inexistence de données harmonisées au niveau national. C'est donc là aussi une logique d'évaluation qui a poussé à la création d'un Observatoire de l'enfance, mais en l'occurrence, il s'agit davantage d'une demande d'évaluation extérieure. C'est en tout cas l'argument qui est avancé par le Ministère des affaires sociales pour tenter d'intégrer des données des communautés autonomes. Mais toute l'ambiguïté de l'observation réside dans le fait que si chaque entité publique quelle qu'elle soit veut détenir une image de la réalité de son territoire, elle est souvent réticente à l'idée d'être comparée et évaluée par une entité supérieure. Carmen Puyo, de l'Observatoire de l'enfance, explique ainsi la difficulté de la position des responsables des communautés autonomes, qui est aussi, par homologie, celle du gouvernement espagnol :

« CP : (...)Maintenant, on essaye de faire un registre unifié, de telle manière que par informatique, on sache quelles sont les situations détectées de maltraitance. Qui a agi ? Avec quelle mesure ? Nous avons quatre registres de base pour savoir ce qui se passe et comment on travaille. C'est sûr que eux, ils trouvent souvent que plus de données et plus de registres il y a, plus c'est embêtant, parce que ce sont comme des mécanismes d'évaluation quasiment. Et pour en revenir à ce que nous disions avant, ils fuient ça.

FV : Ils fuient ?

CP : Ils fuient parce qu'ils disent : « si j'ai la compétence, ... »

FV : ...Ils veulent s'évaluer seuls.

CP : Oui, bien sûr, c'est toujours pareil. A une autre échelle, c'est comme nous en Europe, ou avec le comité des droits de l'enfant. (...) »³¹⁸

2.2.3) Une collecte des données difficiles, des observations à relativiser

La naturalité apparente des chiffres ne doit pas faire oublier qu'ils sont le fruit de multiples interactions et soumis à des biais de toutes natures. Ils doivent donc être considérés avant tout comme des faits sociaux.

³¹⁴ Voir par exemple MULLER Pierre (2000) *Les politiques publiques*, collection Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, Paris.

³¹⁵ En Espagne, la police nationale, la *guardia civil* et les polices locales.

³¹⁶ www.odas.net

³¹⁷ Idem.

³¹⁸ Entretien avec Carmen Puyo.

Les difficultés des différents acteurs à s'entendre sur l'objet et la méthodologie de l'observation condamnent l'analyste sérieux à une relativisation radicale des données produites.

2.2.3.1) La difficulté de s'entendre sur les catégories statistiques, un problème insoluble en France

Comme nous le disions, (cf. supra), la définition de la maltraitance, qui n'existe ni en droit français, ni en droit espagnol, ne fait pas l'objet d'un consensus. Dès lors, les observatoires sont tenus d'en dégager une propre et de la faire partager aux acteurs de terrain. En Espagne, les incertitudes quant aux différentes taxinomies relatives à la maltraitance sont surmontables, en raison du dispositif même de protection de l'enfance. En effet, dans le modèle espagnol, la justice occupe une place marginale, la procédure étant très largement déjudiciarisée. Il n'y a donc pas à proprement parler de divergences d'interprétation dans les catégories utiles servant à comptabiliser les maltraitances. En effet, la base du travail de définition a été réalisée par l'université du pays basque, qui a toujours été en pointe sur ces questions, et a été relativement suivie.³¹⁹ Cependant, il n'existe toujours aucun chiffre national sur l'enfance maltraitée, car l'unification des frontières de chacune des catégories n'est pas encore faite, et ce à cause de la mauvaise volonté des responsables des entités locales face à l'évaluation. Un haut fonctionnaire du ministère nous fait part de son désarroi, et en appelle même à l'intervention de l'Union européenne :

« (...) Pour rassembler des données, c'est très difficile, parce que personne ne se met d'accord sur les manières de collecter et sur les catégories. Par exemple, la conception de l'enfance n'est pas la même partout. Certaines communautés comptent les moins de 15 ans, d'autres les moins de 18 ans. Chacun fait un peu comme il veut, sans homologation. C'est la croix et la bannière pour constituer des statistiques communes... Certains collectent des chiffres tous les deux ans, d'autres tous les trois ans... Peut-être faudrait-il que l'Union européenne prenne une décision dans ce domaine pour que tout le monde obéisse aux mêmes règles. »³²⁰

José Luis Castellanos, chef du secteur enfance du Ministère du travail et des affaires sociales

En France, le problème de l'observation du phénomène de maltraitance tient à ce que deux institutions ont explicitement en charge la protection de l'enfance : la justice et les Conseils généraux. Or, les critères d'intervention des deux institutions ne renvoient pas explicitement à la notion de maltraitance, mais à celles, tout aussi imprécises, de « risque de danger », fondant l'intervention du Président du Conseil général, ou de « danger » fondant l'intervention du juge :

« Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistances éducatives peuvent être ordonnées par la justice (...) » article 375 du Code civil

La catégorie « d'enfant maltraité » qu'a développée l'ODAS avec les conseils généraux et les ministères concernés* ne correspond donc pas à une catégorie institutionnalisée. Cette nouvelle taxinomie sur la maltraitance brise en outre le critère de distinction traditionnel entre autorité administrative et judiciaire. En effet, sa catégorie d' « enfants en danger » non définie, ne renvoie pas uniquement à la protection judiciaire, mais vient englober tous les enfants à protéger. Les deux sous-catégories : « enfants maltraités » et « enfants en risque » ne recouvrent qu'imparfaitement le découpage institutionnel entre justice et département.³²¹

Aux problèmes posés par la nouveauté de la notion de maltraitance, s'ajoute le fait que le signal de base servant à comptabiliser une maltraitance : le signalement, ne fait pas l'objet de circuits stabilisés sur tout le territoire, à la différence de l'Espagne. Ainsi, lorsqu'un soupçon de maltraitance est communiqué aux autorités compétentes, il peut l'être auprès du procureur et/ou auprès des services sociaux des Conseils généraux. En outre, beaucoup de signalements faits aux procureurs proviennent de cas détectés par les professionnels du département. Pour comptabiliser tous les signalements, il faudrait donc ajouter les signalements adressés à l'autorité judiciaire et ceux adressés à l'autorité administrative, en retranchant une fois les cas ayant fait l'objet d'un double signalement. Or, une telle opération est à l'heure actuelle impossible, les services judiciaires n'ayant pas les moyens humains pour tenir à jour un décompte aussi précis.

³¹⁹ Ibidem.

* *commission animée* par Marceline GABEL. Composition : le bureau Famille-Enfance-Jeunesse du Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville, le bureau de la législation et de la protection judiciaire de la jeunesse du Ministère de la Justice, le bureau de la vie de l'élève, de l'action sociale et de la santé du Ministère de l'Éducation Nationale, l'IDEF, la MIRE, l'ODEM (Office Départemental de l'Enfance Maltraitée de l'Isère), le SNATEM et les Conseils Généraux de l'Eure, l'Eure-et-Loire, l'Isère, les Landes, le Haut-Rhin, la Seine-Maritime, la Seine-et-Marne, le Var, les Vosges, les Hauts-de-Seine et le Val d'Oise.

³²⁰ Entretien avec José Luis Castellanos, le 17 juillet 2003 (notes personnelles)

³²¹ Delphine Serres s'intéresse également à ces nouvelles conventions statistiques. Elle affirme : « Ces catégories statistiques sont paradoxales : construites à des fins gestionnaires, elles ne recouvrent aucun découpage institutionnel » in SERRES Delphine, op. cit.

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Enfants maltraités | 17000 | 20000 | 21000 | 21000 | 19000 | 18500 | 18300 | 18000 | 18500 |
| Enfants en risques | 41000 | 45000 | 53000 | 61000 | 64000 | 65000 | 65500 | 67500 | 67500 |
| Total enfants en danger | 58000 | 65000 | 74000 | 82000 | 83000 | 83500 | 83800 | 85500 | 86000 |

Evolution des signalements de l'aide sociale à l'enfance (ODAS)³²²

Dès lors, le noyau dur du chiffre des « enfants en dangers » établis par l'ODAS est composé de tous les enfants repérés comme étant en danger par toute catégorie de professionnels et institutions (hôpitaux, éducation nationale, médecins libéraux, associations etc.), et tout particulier, dès lors qu'ils s'adressent aux conseils généraux pour les signaler. Les signalements directs à l'autorité judiciaire effectués par un hôpital ne sont pas pris en compte dans ces chiffres. Pour estimer ce que représente cette catégorie de signalements, il faut bien connaître les spécificités des circuits de signalements des différents départements. Ainsi, certains protocoles départementaux prévoient que l'Inspection académique signale les cas suspects directement aux magistrats ;³²³ d'autres prévoient au contraire un signalement à l'ASE, voire aux deux entités

Mais cela nécessiterait en premier lieu de bâtir un système de comptabilité des signalements directs qui soit homogène sur l'ensemble des Tribunaux pour enfants.

2.2.3.2) La difficulté de « contrôler » la collecte des données sur le terrain

En plus de la difficulté de réaliser un consensus entre les entités publiques et les différents observatoires sur les définitions des différentes catégories statistiques, s'ajoute une inconnue tenant aux pratiques des acteurs de terrain. En effet, aussi bien les feuilles servant aux registres de cas qui existent en Espagne (comme dans la communauté de Madrid), que la tenue des « fiches de recueil de données » préconisées par l'ODAS aux départements, repose sur la capacité des entités publiques à sensibiliser leurs travailleurs sociaux à l'intérêt de l'observation et de la statistique, ce qui ne fait pas nécessairement partie de leur culture professionnelle³²⁴.

En nous penchant donc sur les difficultés rencontrées dans la constitution des statistiques sur la maltraitance, on aboutit donc à une relativisation importante de leur adéquation à la réalité du phénomène. C'est d'autant plus vrai que les calculs réalisés ne peuvent, bien sûr, prendre en compte que les maltraitances dénoncées, qui ne représentent qu'une part des maltraitances réelles subies par les enfants.³²⁴

2.2.4) Les effets induits par l'observation du phénomène de maltraitance

2.2.4.1) Une reprise en main des ministères ?

La constitution de l'Observatoire de l'enfance espagnol et de l'Observatoire national de l'enfance en danger français pourrait être analysée comme une tentative des ministères pour reprendre une petite part de l'initiative en matière de protection de l'enfance. Nous verrons en effet dans le chapitre suivant qu'il a perdu presque toute centralité sur ce domaine de l'action publique. Cette hypothèse peut être étayée par le fait qu'il a été prévu un contrôle de ces observatoires par les ministères.

Le cas espagnol est particulièrement clair, puisque l'Observatoire, même s'il réunit les représentants des communautés autonomes, fait partie intégrante du Ministère du travail et des affaires sociales,

³²² Cf. La décentralisation et la protection de l'enfance. Quelles réponses pour quels dangers ? Rapport de l'ODAS, 15 octobre 2003.

³²³ En faisant cela, les inspections académiques se conforment ainsi à une directive de Ségolène Royal, dénoncée par beaucoup comme aboutissant à une judiciarisation de la protection de l'enfance, et remise en cause par de nombreux procureurs eux mêmes. Cf. entretiens avec Sandrine Dottori, Monsieur C (procureur), madame A (conseillère technique dans une inspection d'académie).

³²⁴ Entretien avec Sandrine DOTTORI

³²⁴ Il est difficile d'estimer quelle part des maltraitances réelles représentent les maltraitances dénoncées. Pedro Nuñez Morgades, le Défenseur du mineur de la Communauté de Madrid, affirme que 80 à 90% des maltraitances ne sont pas mises à jour « selon les spécialistes », mais impossible de savoir à partir de quels éléments sont fondées de telles estimations. Cf. entretien réalisé le 16 juillet 2003.

juridiquement et physiquement.³²⁵ La nécessité pour l'Etat de garantir un niveau de droit minimum pour tous les enfants vivant sur son territoire, en tant que partie à la Convention internationale, avait été affirmée par le premier rapport du comité international, qui réclamait au gouvernement un outil d'observation pour toute l'Espagne. Lors des commentaires sur le deuxième rapport, la création de l'Observatoire a d'ailleurs été saluée par les membres de l'organe Onusien. Pour l'instant cependant, aucune étude nationale d'envergure ne vient confirmer cette légère reprise en main. Le ministère en est donc toujours tenu, à propos de la maltraitance, à aligner quelques enquêtes réalisées à différentes époques par des administrations locales, comprenant de nombreuses catégories.

Il ne s'agit d'ailleurs que d'estimations (en % d'enfants signalés) :

| | année | Négligence | Maltraitance émotionnelle | Maltraitance physique | Exploitation | Mendicité | Corruption | Abus sexuel | Maltraitance prénatale | Taux d'incidence (pour 1000 enfants) | Nombre de cas | Nombre de dossiers |
|------------|-------|------------|---------------------------|-----------------------|--------------|-----------|------------|-------------|------------------------|--------------------------------------|---------------|--------------------|
| Catalogne | 1991 | 78,5 | 43,6 | 27 | 9,3 | | | 2,8 | 3,1 | 5 | 7580 | |
| | 2000 | 50,4 | 26,5 | 10,5 | 1,7 | | 1,2 | 6,6 | 2,8 | 5,6 | 6524 | |
| Andalousie | 1995 | 72,2 | 45,4 | 22 | 9,4 | 14,3 | 16 | 3,6 | | 15 | 4714 | |
| Madrid | 1995 | 47,5 | 9,1 | 18,5 | 1,3 | | | 0,5 | 1,6 | 3,5 | 3888 | 4916 |
| Valence | 2000 | 89,4 | 12,8 | 19,6 | | | | 4,9 | | 0,86 | 1379 | 3565 |

Le cas français est plus subtil à analyser. L'ODAS, encouragé dans les années 90 par le pouvoir central pour connaître la réalité des politiques départementales, a travaillé avec les départements à la construction d'une démarche commune d'observation des politiques départementales de protection de l'enfance. Ces travaux le conduisent à militer en faveur de la décentralisation des politiques sociales. L'ONED, pensé au départ comme un outil d'unification des données de l'ODAS et des différentes administrations, avait été réclamé depuis longtemps³²⁶ par de multiples rapports, insistant sur la nécessité pour l'Etat de mieux connaître la réalité du phénomène de maltraitance.³²⁷ Encouragé dans ce sens par les associations, les partisans de cette nouvelles structures ont finalement construit sa légitimité sur une relativisation des observations effectuées par le premier observatoire, au point que la question se pose de savoir s'il ne va pas finalement le remplacer en faisant lui même toute l'observation du phénomène de maltraitance.³²⁸

On ressent cette rivalité latente dans le répertoire de légitimation employé par la chargée de mission de l'ODAS, que l'on retrouve dans les discours de son délégué général Jean Louis Sanchez, qui mettent tous deux en avant la philosophie de l'institution. En effet, le caractère « volontaire », « partenarial », « basé sur le terrain » de la démarche de l'ODAS³²⁹, est opposé à ce que pourrait être l'observation réalisée par le nouvel organisme, issue d'une régulation *top-down* rejetée.³³⁰ Lors du colloque sur la création de l'ONED,

³²⁵ L'Observatoire est situé dans le même couloir que la Direction du mineur et de la famille du Ministère du travail et des affaires sociales. Doté de plus de moyens, l'ONED a quant à lui un espace propre.

³²⁶ Marceline Gabel, dans son intervention lors du colloque pour la création de l'ONED, rappelle « l'examen des 'blocages' rencontrés au cours des dernières décennies » pour qu'un véritable outil d'observation voie le jour. Elle remonte à 1888 pour situer les premières demandes de connaissances institutionnelles sur le sujet de la maltraitance, et passe en revue 11 rapports intervenus ces trente dernières années qui auraient été dans ce sens. Depuis, elle a publié son intervention : GABEL Marceline (2004) « Des difficultés à mettre en place un observatoire de l'enfance maltraitée » in *Enfance majuscule*, pp. 5-8

³²⁷ Le dernier rapport de 2003 sur la protection de l'enfance et de l'adolescence était en effet particulièrement insistant sur les nécessité de « se donner les moyens de bien évaluer en créant un observatoire ». In NAVES Pierre (dir), *POUR et AVEC les enfants et les adolescents, leurs parents et les professionnels, contribution à l'amélioration du système français de protection de l'enfance et de l'adolescence*, rapport de proposition remis au ministre de la famille le 17 juin 2003.

³²⁸ L'ONED a été doté par les pouvoirs publics de 400 000 euros pour son année de lancement, qui devrait être doublés en 2005. (Source : Ministère de l'enfance et de la famille)

³²⁹ Voici pour exemple un extrait de l'entretien réalisé avec Sandrine Dottori : « nous ne recueillons pas de données individuelles sur les enfants, parce que l'esprit de la démarche ODAS, ce n'est pas de faire au national l'évaluation du local, mais plutôt de donner aux départements les outils nécessaires à leur propre évaluation, dans le respect d'un cadre général : notre méthodologie, à laquelle se réfèrent aujourd'hui 96 départements sur 100 ».

³³⁰ Jean Louis Sanchez, dans un ouvrage, plaide fortement contre la « remise en cause » du processus de décentralisation. Cf. SANCHEZ (2001) *Décentralisation : de l'action sociale au développement social*, L'Harmattan.

Jean Louis Sanchez défend d'ailleurs vertement son institution, en s'adressant à Paul Durning, alors chef de file du projet de nouvel observatoire³³¹ :

« Je souhaite que cet observatoire réussisse. C'est pourquoi, je voudrais dire à Monsieur Durning qu'il serait peu souhaitable qu'il conspu l'observatoire en ignorant les acquis actuels. J'ai été très surpris par son intervention. Aujourd'hui, les départements me questionnent sur le devenir de notre travail commun »³³²

Les récentes velléités d'observations peuvent donc être analysées à la lumière de la structuration du champ des forces politico-administratives que nous esquissons dans le chapitre suivant, comme une volonté de recouvrer une parcelle de pouvoir. En dehors de cet effet purement institutionnel, l'observation de la maltraitance a d'autres effets plus fondamentaux.

2.2.4.2) La légitimation de nouveaux principes de division du monde

La décision des autorités politico-administratives d'observer le phénomène de maltraitance est à la fois le témoignage de la reconnaissance de la maltraitance comme problème social et la garantie de sa consolidation. En effet, les statistiques ne sont jamais uniquement des outils de connaissance. Ils participent de l'évolution cognitive d'une société à l'égard d'un phénomène et sont généralement riches de sens, tant dans leurs fondements que par leurs effets. Delphine Serre tente ainsi de déceler les logiques de classement qui sont sous-jacentes aux conventions statistiques de l'observation française, mais le premier élément dégagé est également valable pour l'Espagne. Ainsi, l'auteure explique que la focalisation qui s'opère sur le signalement et non sur la prise en charge des enfants est congruente selon elle avec une forme de reconsidération du rôle du travail social. En effet, la logique d'évaluation qui gagne du terrain va nécessiter la mise en place de critères objectivables reflétant l'étendue du labeur par définition peu quantifiable du travailleur social, et sa productivité dans le repérage des situations problématiques. Or, les signalements sont les seuls actes qui peuvent être aisément dénombrés. En dehors même de la dérive qui pourrait s'ensuivre,³³³ cette importance accordée à la communication d'un soupçon correspond à une nouvelle division du travail latente qui ferait de ces acteurs de terrains de « simples collecteurs d'informations et non des intervenants à part entière »³³⁴ Sans aller aussi loin dans l'analyse, Madame G, directrice d'un service ASE que nous avons interrogée, dénonce également le surinvestissement du signalement :

« (...) le signalement, c'est une catastrophe. Enfin, je suis tout à fait favorable aux signalements. On signale systématiquement. J'obéis, mais je suis inquiète de voir que l'on ne se préoccupe pas de la façon dont se traite le signalement. »³³⁵

Ensuite, et cette fois-ci la remarque ne concerne que la France, l'imposition dans les statistiques de l'ODAS et désormais dans le titre même du nouvel Observatoire d'une catégorie « enfants en dangers » distincte de sa définition juridique traditionnelle ne serait pas innocente. Pour Delphine Serre en effet, les cas où des statistiques ne reprennent pas les objets réifiés par le droit sont révélateurs d'une volonté de remettre en cause la pratique juridique. En l'occurrence, l'assimilation du danger et de la maltraitance donne l'avantage à ceux qui regrettent l'utilisation large que font les juges pour enfants du critère de danger, qu'ils appliquent parfois à des mineurs délinquants pour qu'ils bénéficient d'une assistance éducative. Ce faisant, cette catégorie statistique participerait d'une volonté présente chez nombre de décideurs d'une distinction très nette entre enfants maltraités et enfants délinquants, ces derniers ne devant plus relever que du droit pénal à travers l'ordonnance de 45.³³⁶ Le fait pour un organisme comme l'ODAS de s'approprier le terme de « danger » qui sert à l'intervention judiciaire, et de refuser de lui conserver sa définition juridique est peut-être révélateur de la volonté de stopper la judiciarisation de la protection de l'enfance. On aboutirait pour le coup à retrouver le partage des tâches présents dans le modèle espagnol, où seule l'autorité administrative détient cette compétence, et où « le juge des mineurs » n'a qu'un rôle pénal.

³³¹ C'est aujourd'hui lui qui dirige l'ONED.

³³² Colloque pour un observatoire national de l'enfance en danger. (page 29 des actes) (Le premier « observatoire » renvoie à l'ONED, le second à l'ODAS.)

³³³ Elle parle d'une « quasi-émulation autour du nombre de signalements faits » à partir d'observations ethnographiques qu'elle a réalisées. SERRE Delphine, op. cit. p. 81

³³⁴ Ibidem, p. 82.

³³⁵ Entretien avec Madame G.

³³⁶ Ces propos un rien soupçonneux seront peut-être infirmés dans le futur. Sandrine Dottori, de l'ODAS, nous a en effet affirmé que cette catégorie d'enfant en danger serait peut-être revue. Quant à la seule focalisation de l'observation sur les signalements, elle sera moins vraie lorsque l'ODAS et l'ONED présenteront enfin leurs exemples de « parcours d'enfants ».

Plus généralement enfin, l'imposition de la catégorie « enfant maltraité » pour dire la nécessité de protéger les plus jeunes, participerait de la réduction de la représentation de l'enfance à une dichotomie entre enfant à protéger et enfant à corriger, deux facettes opposées du même phénomène de victimisation-culpabilisation qui se généraliserait au détriment de la prise en considération de la complexité des faits sociaux.

Conclusion : Une régulation savante omnipotente ?

Au terme de cette longue exploration de la problématique des relations entre savoir et pouvoir, entre savant, expertise et action publique, il nous semble important de revenir sur ses principaux enseignements.

D'abord, l'influence de la notion de maltraitance est très nette. Avec son incorporation progressive du champ médical au champ social, on assiste au passage d'un fondement moral de l'intervention publique dans le domestique à un fondement scientifique. Jusqu'où peut-on parler de véritable remplacement d'une logique par une autre ? Ne s'agit-il pas parfois d'un simple prolongement sous d'autres atours ?³³⁷ C'est une question que nous laisserons ouverte, tout en reconnaissant que si des études très sérieuses ont été menées sur le sujet, certains experts paraissent (ab)user de la science pour légitimer des conceptions sans doute rassurantes, mais souvent contradictoires. Par ailleurs, jusqu'où peut-on aller dans la scientification ? C'est une autre question que nous laisserons en suspens, perplexe que nous sommes devant la tendance à objectiver à outrance (grilles) les risques de maltraitance et la dévalorisation du rôle des professionnels qu'une telle scientification entraînerait.

Reste qu'en dépit des doutes que l'on peut avoir, le chercheur en sciences sociales ne peut que constater à quel point la science constitue un argument d'autorité et octroie du pouvoir. La régulation savante du champ de la lutte contre la maltraitance, qui a toujours existé, semble aujourd'hui s'accroître plus que jamais. Elle réduit en effet un peu plus, dans une visée positiviste, l'espace du politique, pensé par la sociologie weberienne comme le conflit sur les valeurs ultimes ou encore par Denquin comme le champ de « l'indécidable objectivement ».³³⁸ Jusqu'à quel point aujourd'hui la connaissance savante n'agit-elle pas comme la plus grande intégratrice de l'espace de la protection de l'enfance ? Voilà encore une question à mettre en bonne place dans un futur agenda de recherches.

Dans ce cadre, l'observation du phénomène de maltraitance, qui se définit comme une des nouvelles tendances de l'action publique en France comme en Espagne, constitue un signal contradictoire. D'un côté, elle révèle une reconnaissance supplémentaire de la maltraitance comme problème social légitime. De l'autre, elle semble témoigner du fait que la production savante est contradictoire sur de nombreux aspects, tant les généralisations qui s'opèrent à partir de quelques cas cliniques sont souvent imprudentes.

Nous quittons à présent ces réflexions sur la connaissance du phénomène de maltraitance pour nous intéresser à la régulation de l'action publique à travers les différents niveaux de compétences en jeu.

³³⁷ C'est ce que pense en particulier Jacques Commaille à propos du familial. Selon lui, plus peut-être que dans beaucoup d'autres domaines, les vérités scientifiques « apparaissent bien comme des constructions sociales où l'argument d'autorité de la science ne fait souvent que masquer, sous l'apparence d'un raisonnement scientifique, la réalité de la position idéologique : celle d'une minorité s'arrogeant le droit de produire les valeurs pour la société toute entière, celle de « l'air du temps ». Cf. COMMAILLE Jacques (1996) *Misères de la famille, question d'Etat*, Presses de Science Po, Paris, p. 38.

³³⁸ DENQUIN Jean Marie, *Science politique*, PUF.

CHAPITRE 4 : LA POLYCENTRICITE DE LA REGULATION DE L'ACTION PUBLIQUE CONTRE LA MALTRAITANCE DES ENFANTS

La fin du contrôle territorial de l'Etat, conséquence (ou cause ?) du renforcement politique des entités infra-nationales et supranationales, est un thème très présent dans la littérature actuelle des sciences politiques.³³⁹ En effet, le passage d'un centralisme politique et administratif à un polycentrisme des scènes et des acteurs générant des dynamiques de reterritorialisation de l'action publique est fréquemment énoncé comme un élément explicatif d'un changement majeur des modes de régulation politique.

C'est dans cet esprit que nous avons voulu comprendre ce qu'il en était en matière de lutte contre la maltraitance des enfants. La polycentricité des univers d'action s'y vérifie-t-elle ? Avec la décentralisation des compétences de protection de l'enfance d'une part, et l'importance accordée à l'Union européenne et à l'ONU avec la Convention internationale des droits de l'enfant d'autre part, les deux dernières décennies auront effectivement conduit à la multiplication des niveaux d'acteurs, d'intérêts et de régulation.

Cependant, l'hypothèse que nous formulons ici, c'est que ce polycentrisme affiché ne peut masquer la prédominance de la régulation infra-nationale de la lutte contre la maltraitance des enfants : autonome en Espagne et départementale en France. Réalisée en parallèle avec une internationalisation timide mais réelle de cette problématique, elle conduit à deux « états de la régulation de l'Etat » : nominale en Espagne, modeste en France.

L'exercice auquel nous allons nous livrer consiste donc en la réalisation d'une double voire triple comparaison. Il s'agit en effet à la fois de comparer le potentiel mobilisateur des différents « niveaux » d'entités intervenant dans l'action publique contre la maltraitance des enfants : international (1), national (2) et local (3), sans négliger les interactions qui se nouent entre ces entités et sans perdre de vue notre comparaison binaire France /Espagne.

1) La régulation internationale croissante de la lutte contre la maltraitance des enfants

L'internationalisation de l'action publique en faveur de l'enfance n'est pas un phénomène véritablement nouveau. Marie-Sylvie Dupont Bouchat et Eric Pierre expliquent fort bien dans leurs recherches sur *Enfance et justice au 19^{ème} siècle*³⁴⁰ comment les débats d'idées internationaux, à travers les voyages des décideurs, les congrès ou les revues, ont toujours influencé l'élaboration des politiques de l'enfance dans les cadres nationaux. De même, nous avons vu que la notion de maltraitance devait beaucoup aux recherches internationales menées sur ce thème, et comment l'Espagne avait développé son action en prenant pour référence les exemples étrangers. Mais cette internationalisation était largement informelle.

Aujourd'hui, l'internationalisation s'est institutionnalisée, avec une multiplication des forums intéressés sur l'enfance, la constitution d'un droit international public en sa faveur et plus récemment par des politiques intégrées au niveau européen. Cependant, le poids des entités publiques supra-nationales dans la régulation de l'action publique contre la maltraitance est-il conséquent ? On peut légitimement penser que leur influence est avant tout cognitive, d'une part, et qu'elle est plus importante en Espagne qu'en France, d'autre part.

1.1) Scènes et acteurs mondiaux : dimension globale, influence minimale ?

Pensée pour pacifier les relations entre les peuples en vertu d'un idéal d'humanisation de la société internationale, l'Organisation des Nations Unies n'est pas restée insensible à la question des enfants, participant à sa manière et à de multiples reprises à l'affirmation de la nécessité de les protéger. Nous ne

³³⁹ C'est notamment le cas de tout le champ de recherche qui s'est constituée sur la « gouvernance », notion en voie de conceptualisation dont les usages variables et la teneur normative nous incitent à ne pas l'utiliser dans cette étude.

³⁴⁰ DUPONT BOUCHAT Marie-Sylvie, PIERRE Eric, op. cit. pp.97-118.

reviendrons pas ici dans le détail sur les étapes³⁴¹ qui ont conduit à la préparation et à l'adoption de la Convention de New York sur les droits de l'enfant, le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations Unies.³⁴² Ce qui nous intéressera ici, c'est de voir les conséquences qu'elle entraîne dans la régulation de la lutte contre la maltraitance des enfants en France et Espagne.

1.1.1) La Convention internationale des droits de l'enfant, élément d'une « normativité référentielle »

1.1.1.1) Des ratifications espagnole et française qui ne valent pas applicabilité

Témoignage du consensualisme apparent suscité par la question de l'enfance, tous les pays du monde ont ratifié la Convention de New York, exceptés les Etats Unis, où certains lobbys conservateurs rejettent sa philosophie, et la Somalie, pour des problèmes juridiques tenant à la reconnaissance de la légitimité du pouvoir politique en place.³⁴³ Les deux pays qui nous intéressent sont donc parties à ce traité. L'Espagne a été parmi les premiers Etats à le faire, sans réserve, le 30 novembre 1990. La France l'a ratifié, quant à elle, le 7 août 1990, avec plusieurs réserves, dont une tenant au fait que le respect de l'enfant avant sa naissance ne devait pas conduire à remettre en cause le droit à l'avortement.³⁴⁴

En dépit de ces ratifications, qui engagent les Etats parties à la faire appliquer, la Convention internationale n'est pas directement invocable devant les juridictions espagnoles et françaises. Les juges ont considéré qu'elle n'était opposable qu'à l'Etat en tant que garant de son respect. C'est ainsi que le Conseil d'Etat, en France, juge administratif, la reconnaît. En droit privé, certains tribunaux d'instance admettraient l'applicabilité des dispositions commençant par « l'enfant a droit à », mais la majorité d'entre eux suivent l'arrêt de la Cour de cassation qui s'y oppose.³⁴⁵ Les avancées constituées par ce traité, en particulier lorsque les articles sont rédigés sous la forme « Les Etats parties s'engagent à... » doivent donc faire auparavant l'objet de transpositions par des lois nationales. C'est ce qu'a réalisé l'Espagne en refondant toute sa législation, et que la France a fait en partie à travers quelques textes.

1.1.1.2) L'ONU, médiateur principal d'une conception de l'enfant « sujet de droit »

La Convention internationale des droits de l'enfant est un texte qui a été voulu par ses concepteurs comme suffisamment large et imprécis pour que tous les Etats de la société internationale puissent la ratifier, tout en affirmant clairement une vision de l'enfant largement inspirée par des penseurs occidentaux. Dans la lignée rousseauiste, celui-ci y est affirmé comme un sujet de droit à part entière, qui doit en jouir non seulement de manière pleine, mais de manière privilégiée.³⁴⁶ Ces droits sont à la fois des droits-créances : à la santé, à l'éducation, au jeu, et des droits-libertés, selon la terminologie d'Alain Renaut.³⁴⁷ C'est cette catégorie de droit qui a engendré une polémique doctrinaire en France. En effet, les articles 12 à 15 de la Convention, qui reconnaissent à l'enfant des droits subjectifs tels que le droit d'opinion, le droit d'expression, le droit à la liberté de conscience et de religion, n'ont pas été admis par certains, dont Alain Finkelkraut ou Irène Théry. Pour eux, si l'enfant bénéficiait des mêmes droits que les adultes, il perdrait de fait son « droit à l'enfance ». Sa parole étant désormais sacralisée, on risquait de le soumettre aux pressions de son entourage. Le juge Jean Pierre Rosenczweig, l'un des promoteurs des droits de l'enfant en France, se

³⁴¹ Rappelons quand même que la nécessité d'accorder une protection spéciale à l'enfant à été énoncée dans la Déclaration de Genève de 1924 sur les droits de l'enfant et dans la Déclaration des droits de l'enfant adoptée par les Nations Unies en 1959. Elle est également reconnue dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 23 et 24), dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 10) ainsi que dans les statuts et instruments pertinents des institutions spécialisées et des organisations internationales qui se préoccupent du bien être de l'enfant. (UNICEF...). Cf. préambule de la Convention.

³⁴² La rédaction de la Convention a commencé en 1979 à partir d'une initiative polonaise, et a été confiée à un groupe de travail sous les auspices de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Le processus de négociation a duré 10 ans pour trouver un consensus sur le texte. Cf. IGLESIAS VELASCO Alfonso (1999) « El comité de los derechos del niño » in *Los derechos del niño. Estudios con motivo del X aniversario de la Convención de los derechos del Niño*, Ministerio de trabajo y asuntos sociales, Madrid, p. 123.

³⁴³ Interview de Jacob Egbert Doek, président du comité des droits de l'enfant par Patrice Blanc, secrétaire général de la défenseure des enfants. (site Internet)

³⁴⁴ Entretien avec Denise Cacheux.

³⁴⁵ 1^{ère} civ. 10 mars 1993 (Bull. civ., n°103 s/CIDE art 12)

³⁴⁶ EROLES, FAZZIO, SCANDIZZO, op. cit. p. 6.

³⁴⁷ RENAUT Alain (2002) *La libération des enfants. Contribution philosophique à une histoire de l'enfance*, Bayard, Calmann Levy, Paris.

réjouissait au contraire du fait que l'enfant passe du statut d'objet à celui de sujet de droits, et que ses avis soient enfin écoutés.

Cette question du statut de l'enfant, qui ne semblait pas à l'époque concerner la question de la maltraitance, est revenue dans le débat public lors du procès d'Outreau, où la parole des enfants a été crüe alors qu'ils avaient été manipulés. Le mouvement familial, guère enthousiaste pour les droits de l'enfant, a alors vu sa position légitimée par le fait divers.

« C'est un très bon exemple de la façon dont, à vouloir sacraliser ou autonomiser trop l'enfant, on oublie son droit à l'enfance, avec tout ce que ça comporte de respect des limites, des fragilités, des vulnérabilités, des incertitudes, des approches différentes de la vérité, parce que les séparations entre l'imaginaire et le réel ne sont pas encore construites. Et donc, à vouloir faire de l'enfant un sujet autonome, dont la parole serait absolue, parce qu'il aurait le discernement vérité, réel et imaginaire, et bien on aboutit à des catastrophes, parce qu'on a oublié qu'il s'agissait d'enfants. »
Chantal Lebatard, administratrice à l'UNAF³⁴⁸

Par ailleurs, les devoirs des parents sont définis par la Convention internationale à la manière de Locke : la relation du parent envers son enfant est basée sur la responsabilité et non sur la puissance. Si la protection de l'enfance est affirmée, c'est le principe de subsidiarité qui s'applique. L'article 18-1 de la Convention affirme en effet :

« La responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents »

Les familialistes mobilisent donc cette dispositions pour appuyer leurs revendications d'aide à la parentalité. En Espagne, la loi organique 1/1996, conformément à cette prescription, a introduit une gradation de mesures allant de l'aide à la famille jusqu'au retrait définitif de l'enfant.³⁴⁹

On comprend donc pourquoi, en dépit du rejet dont elle fait l'objet chez quelques uns, la Convention de New York peut être mobilisée comme référence par beaucoup d'acteurs aux opinions divergentes. En effet, en tant qu'elle affirme très fortement des droits spécifiques à l'enfant, elle l'autonomise, participant ainsi de l'émergence d'une « famille démocratique »³⁵⁰ marquée par l'individualisation de ses composantes.³⁵¹ En tant que telle, elle est donc reprise par toutes les associations militant pour une libération des enfants du « joug » familial, comme c'est nettement le cas de la Plate-forme des organisations d'enfance espagnole. A l'inverse, la reconnaissance du rôle premier des parents naturels pour élever leur enfant constitue une ressource pour les familialistes, prompts à dénoncer un Etat paternaliste qui retirerait trop facilement les enfants à ses géniteurs.

En dépit de ces usages différents, c'est bien auprès des acteurs de la protection de l'enfance que la Convention a le plus de succès, particulièrement les associations. Lorsqu'on observe la manière dont ils se l'approprient et la mobilisent, on est frappé par le fait qu'elle représente finalement plus qu'un texte juridique. Raison d'être de certaines organisations, affichée dans les salles d'attente, distribuée aux enfants, base de travail... elle est élevée au rang de symbole. Le jour de son adoption, le 20 novembre, est fêtée comme un anniversaire et donne lieu à de multiples manifestations. Fonctionnant comme une normativité référentielle, la convention n'a pas eu tout à fait la même portée en France et en Espagne.

1.1.1) Peur des gendarmes ? La *soft régulation* du comité des droits de l'enfant

Si l'on emploie ici le terme de *soft regulation*, comme c'est souvent le cas lorsqu'il est question de droit international, c'est que les concepteurs de l'Assemblée générale de l'ONU ont prévu peu de sanctions en cas de non-respect des dispositions de la Convention. Partant du principe que les gouvernements nationaux doivent l'appliquer de bonne foi, le contrôle qui est exercé n'est pas coercitif, même s'il n'est pas nécessairement sans influence.

1.1.2.1 le comité des droits de l'enfant et les médiateurs internes

³⁴⁸ Entretien avec Chantal Lebatard.

³⁴⁹ Dominique Youf cite l'attitude similaire du Royaume Uni et de l'Allemagne. YOUF Dominique, op ; cit. p.52.

³⁵⁰ Cf. DE SINGLY (2004) op. cit. p.17.

³⁵¹ COMMAILLE Jacques (2002) « Famille : entre émancipation et protection sociale. », in COLLECTIF, *Familles. Permanence et métamorphose*, Sciences Humaines Editions, Auxerre.

Pour s'assurer de la bonne application des dispositions de la Convention, ses concepteurs avaient prévu la création d'un organe de surveillance : le comité des droits de l'enfant. Rattaché au haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, basé à Genève, celui-ci doit s'assurer que les Etats parties à la Convention s'acquittent correctement de leur obligation d'appliquer ces droits. Ils veillent donc à ce que cette reconnaissance ne soit pas qu'une déclaration d'intention. Le pays qui la ratifie contracte l'obligation de soumettre au Comité des rapports périodiques sur la progression de la mise en œuvre de ces droits : deux ans après avoir ratifié la Convention, et ensuite tous les cinq ans. En plus du rapport gouvernemental, l'organe onusien peut recevoir d'autres informations, produites notamment par les organisations défendant les enfants dans le pays en question. Les membres du Comité examinent ensuite ce rapport avec les représentants du gouvernement concerné. Après cet échange, qui a lieu à leur siège à Genève, ils font part de leurs préoccupations et recommandations, publiées sous la forme de « recommandations finales ».³⁵² C'est la partie la plus importante de l'activité du Comité, qui organise également quelques colloques. Preuve là encore de la place de la régulation savante dans ce domaine, les membres du comité des droits de l'enfant sont des « experts » désignés par les gouvernements et élus par l'Assemblée générale, comme pour les autres organes onusiens spécialisés. Ils doivent représenter tous les continents et tous les types de systèmes juridiques. La composition actuelle est la suivante :³⁵³

| Nom | Nationalité | Terme expire |
|-------------------------------------|----------------------|--------------|
| Mr. Ibrahim Abdul Aziz Al-Sheddi | Arabie Saoudite | 02/2005 |
| Ms. Ghalia Mohd. Bin Hamad Al-Thani | Qatar | 02/2005 |
| Ms. Joyce Aluoch | Kenya | 02/2005 |
| Ms. Saisuree Chutikul | Thaïlande | 02/2005 |
| Mr. Luigi Citarella | Italie | 02/2005 |
| Mr. Jacob Egbert Doek | Pays-Bas | 02/2007 |
| Mr. Kamel Filali | Algérie | 02/2007 |
| Ms. Moushira Khattab | Egypte | 02/2007 |
| Mr. Hatem Kotrane | Tunisie | 02/2007 |
| Mr. Lothar Friedrich Krappmann | Allemagne | 02/2007 |
| Ms. Yanghee Lee | République de Corée | 02/2005 |
| Mr. Norberto Liwski | Argentine | 02/2007 |
| Ms. Rosa María Ortiz | Paraguay | 02/2007 |
| Ms. Awa N'Deye Ouedraogo | Burkina Faso | 02/2007 |
| Ms. Marilia Sardenberg | Brésil | 02/2005 |
| Ms. Lucy Smith | Norvège | 02/2005 |
| Ms. Marjorie Taylor | Jamaïque | 02/2007 |
| Ms. Nevena Vuckovic-Sahovic | Serbie-et-Monténégro | 02/2005 |

En plus de ce comité, on peut inclure dans les acteurs chargés du contrôle du respect de la Convention les « médiateurs des enfants ». L'établissement de ces médiateurs indépendants avait été évoqué lors du Sommet mondial pour l'Enfance de 1990, sorte de grand messe planétaire de la protection de l'enfance réunissant des représentants des gouvernements de tous les pays du monde, et rappelé depuis à plusieurs reprises, comme dans le dernier plan d'action au niveau mondial voulu par l'UNGASS de mai 2002.³⁵⁴ Le rôle de ces *ombudsmen* est de protéger les droits des enfants à l'intérieur de leur territoire de compétence, en se faisant leur porte-parole et en traitant les plaintes individuelles concernant les rapports entre les administrations et les plus jeunes. Ces médiateurs des enfants ne sont pas imposés par la Convention, mais les Etats se sont engagés lors de ces différents sommets à les mettre en place.

Enfin, prenant aussi pour référence explicite la Convention internationale et la défense de son respect, on trouve également les comités nationaux de l'UNICEF, qui participent eux même à d'autres organisations sur les droits de l'enfant, comme c'est le cas en France avec le Conseil Français des associations pour les Droits de l'Enfant (COFRADE) dont l'UNICEF est l'un des membres fondateurs et la Plate-forme des organisations d'enfance en Espagne. Leur influence est certaine, comme nous le verrons au chapitre suivant.

³⁵² Cf. IGLESIAS VELASCO Alfonso, op. cit.

³⁵³ Source : Comité des droits de l'enfant. Le temps nous a manqué pour la réaliser, mais une sociographie des membres de ce comité serait nécessaire.

³⁵⁴ L'UNGASS est la session spéciale de l'assemblée générale des Nations Unies pour l'Enfance. Nous n'avons pu lire que la version espagnole de ce plan d'action : *Un mundo apropiado para los niños y niñas*, 2002

Ces différents types d'acteurs fonctionnent à partir d'une référence commune, mais c'est bien le comité international qui joue un rôle intégrateur au niveau supranational. C'est en effet lors de la remise des rapports gouvernementaux que ces acteurs se mobilisent pour donner leur avis. La saisie de l'importance de ce comité onusien impose donc de s'intéresser à ce point d'orgue que constitue le face à face régulier qui a lieu avec les gouvernements nationaux.

1.1.2.2) L'influence cognitive importantes des défenseurs de la *magna carta* sur Espagne

La Convention internationale des droits de l'enfant est très investie par les acteurs espagnols du champ de la lutte contre la maltraitance, comme constituant l'horizon d'action des pouvoirs publics. Elle est en effet perçue comme le texte de référence ayant permis une avancée substantielle des droits de l'enfant dans la péninsule. Son influence a été telle sur le législateur ibère qu'elle a entraîné une refonte complète des normes nationales, avec la loi organique 1/1996 sur la protection juridique des mineurs, suivie par de nombreuses lois autonomiques, ainsi que dans un domaine proche, la loi de responsabilité pénale des mineurs.³⁵⁵ Une étude interne du Ministère espagnol fait d'ailleurs état de l'importance respective des différents éléments de référence dans la protection de l'enfance auxquelles se réfèrent les décideurs locaux. Les « normes supranationales » y apparaissent parmi les premières sources de détermination des nécessités de l'enfant, derrière les « groupes d'experts ».³⁵⁶

Le respect des délais fixés par la Convention pour la présentation du deuxième rapport par les autorités espagnoles, en octobre 1998, est révélateur de la bonne considération dont bénéficie le Comité international. Son examen n'a eu lieu que bien après, le 7 juin 2002. Persuadés d'être félicités pour les progrès rapides réalisés par l'Espagne, les représentants du gouvernement ont néanmoins reçu des observations nombreuses, comme nous le raconte le Président du comité espagnol de l'UNICEF :

« C'est vrai que les observations du comité international ont été critiques vis à vis de l'Espagne. Je peux en parler parce que j'ai assisté à la remise des remarques. Ce ton a vraiment surpris le ministère. Ils attendaient un avis plus favorable... moi aussi, je l'avoue. »³⁵⁷

Nous n'évoquerons ici que les remontrances relatives à la lutte contre la maltraitance, qui sont nombreuses :

- *Non existence d'une répartition équilibrée des ressources au niveau central, régional et local. Inégalité des enfants en difficultés sociales selon leur communauté autonome d'appartenance. (En particulier les enfants migrants non accompagnés à Ceuta et Melilla). Le comité recommande la fixation de critères minimum nationaux et d'une proportion minimum des budgets locaux et nationaux pour l'enfance.*
- *Malgré les efforts de l'Observatoire, des progrès doivent être faits en matière de recueil des données statistiques, qui sont fragmentées, les communautés autonomes utilisant différents systèmes. Une amélioration permettrait notamment de prêter plus d'attention aux populations les plus vulnérables : enfants de gitans, de familles immigrantes, enfants mineurs non accompagnés, enfants de familles défavorisées.*
- *Le comité voudrait que l'Espagne supprime définitivement du Code civil l'autorisation de punitions physiques accordée aux parents envers leurs enfants et lance des campagnes sur ce thème.*
- *Le Comité constate qu'il existe 17 procédures différentes de protection de l'enfance et que certaines ne sont pas compatibles avec la Convention. Il souhaiterait donc que ces procédures soient basées sur des normes communes minimum compatibles avec l'intérêt supérieur de l'enfant.*
- *Les tribunaux de familles compétents pour les problèmes de protection de l'enfance sont trop peu nombreux, ce qui retarde les procédures judiciaires.*
- *Le comité demande à l'Espagne de réaliser des études sur la maltraitance, en particulier sur les violences envers les enfants, de développer ensuite des campagnes sur ce thème.*
- *Le comité souhaite une amélioration de la procédure judiciaire pour les enfants qui sont victimes d'adultes, en particulier dans leur droit à l'intimité.*

³⁵⁵ Sur un plan pénal, la nouvelle loi 5/2000 sur la responsabilité pénale des mineurs, est extrêmement progressiste. C'est une des seules réformes récentes européennes allant dans le sens d'un renforcement de l'action éducative au dépens de la criminalisation. Le législateur y évoque expressément, dans son exposé des motifs, la Convention internationale des droits de l'enfant.

³⁵⁶ Ce sondage a été réalisé pour établir les bases d'une stratégie nationale pour l'enfance. Les « normes supranationales » sont citées par 53,6% des responsables des communautés autonomes (la première réponse étant : « groupe d'experts » avec 78%). Parmi les experts, justement, qui ont été également interrogés le taux passe à 63% pour les normes supranationales et à 78,3% pour les groupes d'experts. Cf. RUIZ DIAZ Miguel Angel, HERNANDEZ José Manuel (2003) *Bases por la elaboración de una estrategia integral para la infancia y la adolescencia*, document interne du Ministère du travail et des affaires sociales non consultable par la public.

³⁵⁷ Entretien avec Francisco González Bueno Lillo, président du comité espagnol de l'UNICEF, le 22 juillet 2003. (notes personnelles)

- *Le comité s'alarme devant les conditions des mineurs étrangers non accompagnés, majoritairement marocains, en particulier dans les villes de Ceuta et Melilla : maltraitements policiers durant l'expulsion forcée, dénégation de leur droit à l'éducation et à la santé, pourtant reconnu par la loi, non-assurance qu'ils retrouvent bien leurs familles...L'Espagne doit fournir les moyens humains et matériels adéquats, en particulier dans ces villes*
- *Le comité souhaiterait une campagne plus volontariste contre l'exploitation sexuelle de certains mineurs dans les banlieues des grandes villes et les centres touristiques.*

Ces remarques sont très éclairantes car elles interrogent le difficile équilibre des différents niveaux de compétences et leur capacités de mobilisation de l'action collective. Elles placent le gouvernement espagnol en porte-à-faux, comme nous le verrons un peu plus loin. En effet, la protection de l'enfance étant une compétence dévolue aux communautés autonomes, le fait que ce soit les autorités étatiques qui en soient les garantes devant le comité international l'oblige à réinvestir ce domaine, en contrôlant mieux ses entités infra-nationales.

Ces observations n'ont pas empêché le comité de décerner à l'Espagne un satisfecit global, révélateur de la prise en compte par les autorités espagnoles de leurs engagements internationaux :

« Le comité célèbre les grands progrès et succès obtenus par l'Espagne depuis l'examen du rapport initial, présenté en 1994, et observe avec satisfaction que l'Etat-partie a fait de la promotion des droits de l'enfant une norme générale de la société. »³⁵⁸

L'influence du Comité international des enfants sur l'action publique espagnole est donc réelle. La Convention de New York ayant été fortement investie par les acteurs, ces défenseurs n'ont pas de mal à apparaître comme légitimes dans l'ordre institutionnel.

1.1.2.3) Une normativité internationale moins investie en France

L'observation peut paraître paradoxale : alors même que la France a une tradition de protection de l'enfance plus affirmée que l'Espagne, il semble que les acteurs du champ ont moins incliné la Convention internationale dans leurs systèmes de références. En réalité, loin d'être contradictoire, la première assertion explique la seconde. L'existence de « grands textes » français protégeant l'enfant empêche la Convention d'occuper tout l'espace symbolique de la normativité référentielle. Cette conversation avec un cadre technique d'un Conseil général en rend compte :

« FV : En ce qui concerne la Convention internationale des droits de l'enfant, est-ce qu'elle a modifié de la législation française ou des pratiques françaises ?

FB : Il y avait quand même des principes dans la protection de l'enfance qui étaient antérieurs à la Convention des droits de l'enfant. Alors ...

FV : Donc ça n'a pas changé grand chose ?

FB : Moi je ne vois pas trop où il peut y avoir un conflit entre la Convention des droits de l'enfant et le dispositif législatif de protection de l'enfance. Je ne vois pas. Il me semble qu'on y obéit bien, et que la philosophie générale n'est pas très éloignée de la Convention. »³⁵⁹

Preuve du poids moindre occupé par la Comité international dans la régulation de l'action publique envers les enfants en France, le deuxième rapport remis par la France au Comité des droits de l'enfant a été rendu avec retard, en 2003. L'examen du rapport français, en juin 2004, est fait par l'expert tunisien Hatem Kotrane. Tout en reconnaissant à la France la qualité de « pays ami de la Convention »,³⁶⁰ il remarque que ce texte n'est pas évoqué dans les débats français sur des lois importantes, telle que celle sur la laïcité à l'école et s'inquiète plus généralement « de la tendance au repli du mouvement d'adaptation du droit interne aux dispositions de la Convention ».³⁶¹ Les observations sur la maltraitance faites à la France sont les suivantes³⁶² :

- *la responsabilité croissante des départements, couplé à une coordination inadéquate, peut aboutir à des duplications et à des disparités conséquentes dans l'application de la Convention. Il faut de l'unification.*

³⁵⁸ Comité des droits de l'enfant, Observations finales , 7 juin 2004.(observation n°3)

³⁵⁹ Entretien avec Madame B.

³⁶⁰ On peut penser qu'il fait ici référence au fait que certains français font partie de ces plus grands défenseurs, tel que Jean Pierre Rosenczweig.

³⁶¹ Cf. Compte rendu du débat entre le Comité et la délégation française (composée de la Ministre de l'Enfance et de la famille, du délégué interministériel à la famille et de nombreux représentants de ministères) . Il est notamment question de la préoccupation du Comité devant le durcissement de la loi pénale applicable aux jeunes intervenu en 2002. Le Syndicat de la magistrature avait fait parvenir au Comité des remarques sur le rapport français, soulignant sa « crainte de voir l'enfant devenu un véritable enjeu des programmes électoraux et que ses droits ne soient sacrifiés sur l'autel du discours sécuritaire »

³⁶² Cf. Concluding observations of the Committee on the rights of the child : France, juin 2004.

- la France doit se doter d'un registre central de collecte de données sur les enfants
- Il faut que l'Etat français applique pleinement la loi du 17 juin 1998 sur les maltraitances sexuelles
- Il faut obtenir des données sur l'exploitation sexuelle des enfants et sur les infanticides
- Il faut que la France supprime expressément la possibilité d'infliger des châtiments corporels et prône des méthodes d'éducation non-violentes
- Il faut en outre encourager le développement de programmes de santé mentale et la création de services psychiatriques.

Les remarques du comité sur la décentralisation de la protection de l'enfance en France ne sont pas, là aussi, sans poser des problèmes au Gouvernement français. L'unification qui est suggérée, au moins minimale, va en effet à l'encontre de la libre administration des collectivités locales. On peut donc se demander dans quelle mesure la régulation internationale de l'action publique contre la maltraitance ne va pas à l'encontre du dessaisissement étatique que l'on observera par la suite. Muriel Eglin, la magistrate détachée auprès de la Défenseure des enfants, semble perplexe sur la réception de ces remarques :

ME : « (...)je ne pense pas que la France prenne complètement au sérieux la question des droits de l'enfant, en tous cas, jusqu'à présent. Je pense qu'il y a encore l'idée que c'est quand même incroyable que des représentants du Bangladesh ou des pays d'Afrique qui sont membres du Comité viennent faire la leçon à la France, qui est quand même en pointe sur la protection de l'enfance, etc.

FV : Qui le pense, ça ?

ME : Ceux des administrations qui doivent en rendre compte. (...)la question de rendre compte à une instance extérieure, je pense que ce n'est pas évident à intégrer. Je n'ai jamais vu de réforme en France qui ait été motivée purement par une recommandation du comité des droits de l'enfant. »³⁶³

Finalement, notre conclusion sur l'importance de la régulation internationale peut sembler mitigée. Les quelques rencontres mondiales organisées sur l'enfance, compte tenu de l'hétérogénéité des niveaux de protection assurés, n'aboutissent qu'à des déclarations d'intentions... La seule véritable contrainte réside dans ces experts onusiens dont il est difficile d'apprécier la capacité mobilisatrice dans l'action publique menée contre la maltraitance des enfants : une bonne part des observations qu'ils font n'est pas suivie d'effets, quand à l'autre part, il est délicat de dire si c'est l'action du comité qui a poussé à sa réalisation. Ce qui se dégage néanmoins, c'est que la Convention et ses gardiens ont une influence cognitive certaine, mais supérieure en Espagne qu'en France,³⁶⁴ comme l'atteste le contraste que l'on peut noter dans la place qui leur est accordée dans la littérature indigène.³⁶⁵

1.2) Scènes et acteurs européens : une régulation symbolique additionnelle

L'ONU n'est pas la seule instance supranationale intervenant dans la construction de l'action publique. L'intégration européenne de la France en 1957 et celle de l'Espagne en 1986, aboutissant à une reterritorialisation de pans entiers de compétences autrefois aux mains des autorités étatiques, vient plus naturellement à l'esprit lorsqu'il est question d'influence internationale. Cependant, si en matière de lutte contre la maltraitance, quelques initiatives voient le jour, les scènes et acteurs qui semblent se constituer de plus en plus paraissent être voués à jouer un rôle symbolique.

1.2.1) Le principe de subsidiarité, obstacle à une véritable régulation européenne

Les mouvements de transferts de compétence de l'Etat aux organes communautaires sont régis par un principe souvent mobilisés dans des sens différents : celui de *subsidiarité*.³⁶⁶ Issu du droit naturel, très en vogue parmi les démocrates chrétiens qui ont inspiré la construction européenne, nous avons déjà vu que ce principe inspire la plupart des législations d'intervention de la collectivité dans la sphère domestique.³⁶⁷

³⁶³ Entretien avec Muriel Eglin.

³⁶⁴ Cela n'empêche pas les trois quarts des enfants espagnols interrogés de déclarer qu'ils ne connaissent pas l'existence de cette Convention. Cf. RUIZ DIAZ Miguel Angel, HERNANDEZ José Manuel (2003), op. cit.

³⁶⁵ Les ouvrages et contributions espagnoles sur la Convention sont légions. Ainsi, de nombreux professeurs de droits international public s'y sont intéressés, ce qui est moins le cas de leurs homologues français.

³⁶⁶ MILLON DELSOL Chantal (1992) *L'Etat subsidiaire*, Paris, PUF.

³⁶⁷ Si et seulement si les parents naturels sont défailants, l'Etat intervient pour les suppléer dans l'intérêt de l'enfant. Ce principe est censé empêcher les administrations d'intervenir comme bon leur semble dans les familles. Reste que l'application de ce principe pose

Appliqué à l'échelle du continent,³⁶⁸ il empêche, au profit des gouvernements nationaux, les institutions européennes de se saisir des sujets relatifs à l'enfance et la famille, et plus largement, de s'intéresser aux compétences sociales.

Cette non-intervention des institutions communautaires dans les questions sociales a fini par être remise en cause, d'une part par la petite administration bruxelloise chargée de ce secteur³⁶⁹, mais surtout par le Parlement européen. On peut dégager deux raisons à la structuration d'un espace européen des politiques sociales : d'une part, les questions sociales et notamment l'enfance offrent une possibilité de spécialisation attrayante pour des députés européens en quête de reconnaissance et souvent cantonnés à des sujets techniques. D'autre part, l'intérêt pour la question de l'enfance permet d'affirmer la place des institutions européenne : celle du Parlement face à la Commission, celle de la commission face aux Etats. Ainsi, dès 1992, le Parlement européen proclamait par exemple une « Charte européenne des droits de l'enfant »³⁷⁰, ersatz européenisé (déjà) de la Convention internationale. Plus récemment, en janvier 1999, la députée européenne française Marie-Thérèse Hermange remettait un rapport d'initiative « sur la protection de la famille et de l'enfant »³⁷¹ prônant l'instauration d'une réunion annuelle pour faire le bilan sur les politiques mises en œuvre en la matière. Cependant, le principe de subsidiarité reste prédominant, empêchant la mise en œuvre d'une action publique d'envergure. La mobilisation de cette règle permet en réalité de masquer les divergences sur la question familiale des différents gouvernements européens. En effet, les traditions d'action publique³⁷², les variables politiques, religieuses ou culturelles, les écarts de ressources qui se sont encore accentués entre les membres depuis « l'élargissement à 25 » renforcent l'impossibilité d'une intégration profonde des politiques du familial au sens large. Finalement, la direction qui est prise est la moins exigeante : celle d'une affirmation symbolique de la nécessité de protéger l'enfant.

1.2.2) Se rencontrer et déclarer la protection de l'enfant : contribution européenne à la lutte contre la maltraitance ?

« Nous sommes en train de faire l'Europe de la proximité et des questions concrètes ! Nous sommes en train de créer des façons différentes de travailler. Avec le monde associatif... avec les ONG ! »
Christian Jacob, Ministre délégué à la famille, lors d'une conférence européenne³⁷³

Le processus d'affirmation des droits de l'enfant, après s'être concrétisé au niveau mondial avec la Convention internationale, se trouve renforcé au niveau européen par l'inclusion de la nécessité de protéger les plus jeunes au sein de plusieurs textes. Ainsi, il a été inclus à la Charte des droits fondamentaux³⁷⁴ la notion « d'intérêt de l'enfant » présente dans la Convention de New York, ainsi que son droit à la protection et aux soins, ainsi qu'à entretenir des relations avec ses deux parents. Les travaux de la Convention européenne et les récents sommets européens ont confirmé que cette charte serait présente dans le futur traité constitutionnel. Actuellement un projet de convention européenne des droits de l'enfant est également en chantier. Cette politique de déclaration de droit, qui par ailleurs ne rajoute aucune disposition supplémentaire par rapport aux textes existant : la Convention internationale (ratifiée par tous les Etats européens), la Convention européenne des droits de l'homme (dépendant du conseil de l'Europe, dont la

problème, car qui décide que les parents sont défaillants ? Jean Arnaud Mazère et Laure Ortiz, professeurs de droit public à l'Université des sciences sociales de Toulouse, jugeaient lors d'une soutenance de thèse consacrée à ce thème que ce principe tenait plus du symbole que d'une règle clairement applicable.

³⁶⁸ La subsidiarité est en effet affirmée comme un principe d'action dans le traité de Maastricht.

³⁶⁹ Il existe en effet un commissaire européen spécialisé (généralement une femme), doté d'un maigre budget et d'une petite structure administrative.

³⁷⁰ Cette charte du 8 juillet 1992 n'est citée par personne à par nous ! On ne la retrouve même pas dans les visas des déclarations européennes telle que celle de Lucca de 2003, ou dans les contributions des députés européens spécialisés telle que Marie Thérèse Hermange. Nous ne l'avons rencontré que dans un livre de synthèse (pas des mieux réalisés) de deux...psychiatres. Tyrode Yves, BOURCET Stéphane (1999), *L'enfance maltraitée*, Ellipse, Paris.pp.107-118.

³⁷¹ Cf. La contribution écrite de Marie-Thérèse Hermange et Mary Elizabeth Banotti pour la conférence des ministres européens chargés de l'Enfance du 20 novembre 2003. Marie Thérèse Hermange donne d'ailleurs un ton épique à ses initiatives. Elle dit par exemple : « le parlement européen s'est, depuis fort longtemps, battu pour que la cause de l'enfance soit pleinement défendue »

³⁷² En matière de prestations familiales par exemple, la France et l'Espagne sont très éloignées. Alors que la France se situe au dessus de la moyenne européenne, avec 3% de son PIB consacrés aux prestations familiales enfants en 1999, alors que l'Espagne est la dernière des quinze avec à peine 0,4%. (Chiffres d'Eurostat cité dans COMMAILLE Jacques, STROBEL Pierre, VILLAC Michel (2002) *La politique de la famille*, collection Repères, Editions La découverte, Paris, p.12.

³⁷³ Conférence européenne du 20 novembre 2003 à Paris : Prévenir la maltraitance, promouvoir la bientraitance, une ambition européenne. (notes personnelles)

³⁷⁴ La charte de l'UE relative aux droits fondamentaux a été proclamée officiellement par le Conseil des ministres de l'UE le 7 décembre 2000 à Nice.

cour de Luxembourg a une jurisprudence sur la protection de l'enfance) permet d'afficher une volonté à moindre coût. La nécessité d'accord général sur ces dispositions les condamne à se cantonner à l'affirmation des plus petits dénominateurs communs. Dans ce cadre, leur apport à la régulation de la lutte contre la maltraitance des enfants en France et en Espagne est quasi-nul.

Depuis 2000, les ministres en charge de la question de l'enfance se réunissent chaque année. Voici un bref aperçu de leurs initiatives :

chronologie des réunions ministérielles .³⁷⁵

- 20 novembre 2000 : réunion des Ministres responsables pour l'enfance des Etats membres à Paris. Instauration du Groupe permanent intergouvernemental, appelé groupe « l'Europe de l'enfance », lequel se réunit de manière informelle
- 9 novembre 2001 : réunion similaire à Bruxelles. Promotion de la création d'un réseau européen des observatoires nationaux de l'enfance (ChildONEurope)
- 25-26 septembre 2003 : Réunions des ministres de l'enfance à Lucca. Déclaration de Lucca sur la lutte contre les abus sexuels et la lutte contre le travail des enfants.
- 20 novembre 2003 : conférence sur la maltraitance à Paris. Mise en réseau des services téléphoniques européens de protection de l'enfance.

L'objectif affiché de ce genre de rencontre est d'échanger autour des fameuses « *good practices* ». En réalité, lorsqu'on participe en tant qu'observateur à ce genre de manifestations, on est frappé par l'inexistence du dialogue : on assiste à 25 discours parallèles de 10 minutes (soit plus de quatre heures de remerciements rapides, présentations de cadres légaux nationaux et d'initiatives particulières dans les meilleurs cas !). Quelques tables-rondes permettent aux techniciens accompagnant les ministres d'échanger, mais leurs conclusions sont écrites à l'avance. Ce qui frappe également lorsqu'on regarde les initiatives prises à ces réunions, c'est la manière dont les ministres tentent de façonner une scène d'acteurs et d'intérêts. Alors que le processus d'eupéanisation des intérêts est décrit dans beaucoup de domaines comme une initiative des acteurs privés, désireux de se mobiliser auprès des instances européennes pour obtenir des avancées favorables à leur cause, c'est ici le politique qui réunit des acteurs et les met en réseaux : c'est le cas de lignes de téléphonie sociale, des observatoires comme des associations. Tout se passe donc comme si, en l'absence d'enjeu, c'étaient les entrepreneurs politiques de la cause de l'enfance maltraitée qui entendaient renforcer leur champ de compétences. C'est probablement là qu'il faut chercher l'explication de cet activisme : encore largement illégitimes au sein des gouvernements nationaux où ils sont clairement « dominés », les ministres de la famille et de l'enfance tentent de gagner par leur action internationale l'épaisseur politique qu'ils ne peuvent acquérir sur les scènes nationales. C'était particulièrement le cas, nous semble-t-il, lors de la conférence internationale organisée par Christian Jacob en 2003. Danielle Rapoport, qui dirigeait la table ronde sur la promotion de la *bienveillance*,³⁷⁶ est cependant enthousiaste devant les échanges d'idées qui s'opèrent lors de ces rencontres :

« Et donc, je pense que l'Europe va nous les donner [les idées]. Ah oui, je crois quand même. On a quand même des bouffées de la Belgique, ou du Danemark. Ecoutez, on se demande même pourquoi nous, on ne le fait pas ! »³⁷⁷

En dépit d'un aspect essentiellement discursif, la lutte contre la maltraitance a néanmoins fait l'objet de quelques initiatives plus concrètes.

1.2.3) Le renforcement d'initiatives concrètes

L'affaire Dutroux et l'émotion qu'elle a engendrée a constitué une fenêtre d'opportunité pour les membres du Parlement européen, désireux de représenter les aspirations populaires, pour s'engager en faveur de la lutte contre les mauvais traitements.³⁷⁸ C'est ainsi que deux programmes ont été lancés par les instances communautaires : STOP (consacré à la lutte contre la traite des êtres humains) mais surtout DAPHNE. Ce dernier a d'abord pris la forme d'une initiative parlementaire, avec l'inscription au budget de l'UE de 1997 d'un montant de 3 millions d'écus au titre de la violence contre les femmes et les enfants.

³⁷⁵ Source : documents distribués lors de la conférence européenne du 20 novembre 2003.

³⁷⁶ La bienveillance est une innovation sémantique popularisée lors de ce colloque. Non encore bien défini, le concept se développe en Europe « comme l'art et la manière de promouvoir le respect de l'enfant et son bien-être à travers des actions concrètes. C'est une démarche qui vise à soutenir l'émergence et le développement des potentialités de l'enfant, des professionnels ainsi que la qualité de leur environnement social et institutionnel. » (définition donnée dans un document distribué lors de la journée du 20 novembre 2003). C'est en réalité le pendant positif de la maltraitance. Danielle Rapoport dirige d'ailleurs pour le Ministère français de la famille et de l'enfance une *opération bienveillance*. Cf. entretien avec Danielle Rapoport.

³⁷⁷ Ibidem.

³⁷⁸ HERMANGE, BANOTTI, op.cit.

Adopté par le Conseil européen en 2000, avec un budget de 20 millions d'euros sur quatre ans, la programme DAPHNE permet de financer des initiatives transnationales d'entités publiques ou privés visant à aussi à multiplier les réseaux et échanges de bonnes pratiques, mais également à sensibiliser l'opinion publique.³⁷⁹

Le programme a eu du succès : le taux de réponses après les premiers appels à proposition a été très supérieur aux prévisions réalisées.³⁸⁰ Légitimés, le Parlement et les ministres européens ont donc poussé la commission à le prolonger en doublant l'enveloppe globale, ce qu'elle a fait, malgré les réserves de la Direction du Budget, et en élargissant les bénéficiaires des initiatives à toutes les victimes de maltraitements. Ce programme vient donc en appui des démarches ministérielles visant à créer un espace européen de la lutte contre la maltraitance. Il conduit également à un renforcement des grosses ONG professionnalisées au détriment des petites, car l'obtention de fonds est soumise à des démarches lourdes pour de petites structures.³⁸¹

En plus de ces deux programmes, la régulation européenne de la lutte contre la maltraitance des mineurs s'exerce en matière judiciaire. La mise en œuvre du traité d'Amsterdam et notamment de son article 29³⁸² implique une harmonisation des définitions des incriminations dans les droits pénaux des Etats-membres, et la coopération est encouragée par le biais des réseaux judiciaires européens prévoyant l'échange de magistrats de liaisons.

Globalement donc, si un espace européen de la lutte contre la maltraitance des enfants est en train d'émerger, les capacités de mobilisation dont il dispose sont assez limitées, pris entre les acteurs mondiaux de la protection de l'enfance, dotés d'une meilleure visibilité et d'un texte emblématique, et par les Etats qui conservent leurs compétences législatives en la matière. Dès lors, c'est sans minorer sa portée que nous qualifierons la nature de la régulation européenne produite de symbolique. Mais n'est-ce pas là le rôle premier de toute institution ?

2) La régulation nationale de la lutte contre la maltraitance des enfants, « victime » de la périphérisation des centres

- « Un ordre juste, égal pour tous, autorise la reconnaissance des particularités régionales comme une expression de la diversité des peuples qui constitue la réalité sacrée de l'Espagne à l'intérieur de l'unité du royaume et de l'Etat. » Juan Carlos, 22 novembre 1975³⁸³
- « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a besoin, aujourd'hui, d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire. » François Mitterrand, 15 juillet 1981³⁸⁴

Les sciences politiques espagnoles et françaises n'ont pas développé les mêmes approches dans l'étude de l'économie des relations entre centres et périphéries.³⁸⁵ La tradition hexagonale a été marquée d'une part par le vieil institutionnalisme, approche *top-down* qui expliquait les modifications entre le national et le local par les seules modifications législatives (institutionnalisant et légitimant les structures infra-étatiques) et d'autre part par la sociologie des organisations qui a montré les contradictions du modèle (collusion entre préfet et notables, régulation croisée) en insistant peu sur la dimension historique. En Espagne, c'est une approche *bottom up* qui a prévalu chez les politistes, appréhendant le fait régional à travers la mobilisation de groupe d'acteurs vers la reconnaissance de régions « naturelles ». Ces différentes postures épistémologiques sont bien sûr très liées à leurs contextes nationaux de développement : l'Etat français a formaté dans une large mesure ses structures intermédiaires, tandis qu'elles se sont davantage imposées aux décideurs centraux de la péninsule. Ces deux modèles de relation centre/périphérie se retrouvent grossièrement lorsque l'on étudie la régulation de la lutte contre la maltraitance des enfants. L'affirmation de la capacité politique des communautés autonomes, c'est à dire de leur capacité à

³⁷⁹ Le financement par le programme peut atteindre 80% des sommes engagées dans le projet.

³⁸⁰ La première année par exemple, la contribution demandée atteignait 40 millions d'euros alors que la ligne budgétaire n'en prévoyait que 5.

³⁸¹ Constat dressé le 20 novembre 2003 lors de la table ronde consacrée à un bilan de « DAPHNE 1 ».

³⁸² L'article 29 du traité d'Amsterdam se réfère à la lutte contre la traite des êtres humains et aux crimes contre les enfants.

³⁸³ Il s'agit d'un extrait du message de Juan Carlos deux jours après la mort de Franco. Cité par PASQUIER Romain, op. cit. p.68.

³⁸⁴ Cette phrase avait déjà été prononcée par Mitterrand au cours de sa campagne électorale. Le lendemain, le 16 juillet, le Premier Ministre Pierre Mauroy présentait un projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

³⁸⁵ PASQUIER Romain, op. cit. pp.22-23.

régionaliser un certain nombre de problèmes collectifs³⁸⁶ rend le niveau national illégitime pour réguler l'espace de la lutte contre la maltraitance. Celui-ci dispose ainsi de peu de ressources pour s'imposer. La logique des blocs de compétences jouant à plein, et la rivalité politique aidant, on peut parler pour le cas ibère « d'un Etat minimal ». Confiées par le niveau central au niveau local en France, les compétences de protection de l'enfance restent encore largement partagées entre administrations décentralisées et administrations de l'Etat, sans pour autant que la régulation de l'espace de la lutte contre la maltraitance ne soit fortement déterminée par le centre.

2.1) le rôle marginal joué par la régulation nationale en Espagne

Depuis la décentralisation des compétences de protection de l'enfance par la loi 21/1987, le niveau national espagnol a désormais peu de pouvoir sur la régulation de la lutte contre la maltraitance des enfants. Cet état de fait est accentué par la faible capacité politique des acteurs nationaux.

2.1.1) Un Etat qui possède peu de compétences dans le champ de la maltraitance

Comme nous l'avons souligné dans notre tableau historique, la maîtrise du centre sur les institutions de protection des mineurs n'a jamais été complète. Dépendant des juntes locales et des entités religieuses de bienfaisance, l'action collective en faveur des plus jeunes se caractérisait par une atomisation des structures, de leurs ressources comme de leurs pratiques. Au retour de la démocratie, la régulation de cet espace diversifié a été assurée par une direction générale de protection juridique du mineur, créée en même temps que le Ministère des affaires sociales. Il s'agissait pour ses employés de gérer les centres, les tutelles d'enfants pris en charge, par le biais d'une administration étatique déconcentrée au niveau des provinces. Ces services étaient alors compris au sein des tribunaux tutélaires des mineurs.

La décentralisation de ces compétences est le fruit de l'interaction entre deux mouvements : celui d'une affirmation des communautés autonomes comme entités légitimes à s'occuper des questions sociales, et celui d'une reconnaissance par l'Etat de ses insuffisances en la matière. Ce double mouvement est clairement perceptible dans les débats parlementaires auxquels la décentralisation a donné lieu. A l'époque, la dévolution des compétences était soutenue par les socialistes et rejetée par les conservateurs du *Grupo popular*, qui entendaient conserver une forte emprise du pouvoir judiciaire sur ce domaine de l'action publique. L'examen attentif des arguments échangés montre que la décomposition de l'action étatique n'est pas qu'une conséquence de cette perte de compétence, comme pourrait le laisser penser une approche institutionnaliste, elle est également une cause. Ainsi, c'est l'avantage comparatif des services des communautés autonomes par rapport à l'administration judiciaire qui est avancée par les socialistes :

« Ils ont des équipes de psychologues, de sociologues, de médecins, d'assistantes sociales, etcetera. Ils ont une connaissance assez claire du thème. Il y a énormément de ces entités qui fonctionnent parfaitement.(...) Le juge, surchargé par d'autres tâches, sera plus informé que l'entité publique ? En aucune façon, monsieur Cañellas. »³⁸⁷ Lopez Sanz, débat de commission

Le débat entre le pouvoir accordé au juge et celui accordé aux services sociaux locaux est également un des points majeurs du débat français. Mais dans le cas espagnol, il revêt une dimension supplémentaire, car l'Etat n'a jamais véritablement eu de services sociaux, comme ce fut le cas en France, par exemple avec les DASS. Dès lors, la figure du magistrat était investie non seulement en tant que juge, mais également en tant que garante de l'unité territoriale. Aujourd'hui, la justice est pour ainsi le dernier espace de l'action publique dont les compétences appartiennent exclusivement à l'Etat. La plupart des institutions qui peuvent être en contact avec des enfants maltraités : école ou hôpitaux,³⁸⁸ ne dépendent plus

³⁸⁶ Romain PASQUIER définit plus complètement la notion de capacité politique comme « le processus complexe de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs dans des contextes d'action fragmentés et fluides que sont les espaces nationaux ou régionaux [ou internationaux] » PASQUIER Romain, op. cit. p.28

³⁸⁷ Nous sommes alors le 15 juin 1987, au sein de la commission de la Justice et de l'intérieur, qui a une compétence législative pour adopter un texte sur la protection de l'enfance. Lopez Sanz est socialiste et répond à Cañellas, du groupe populaire, qui envisageait un contrôle strict des juges, en particulier concernant les adoptions, pour éviter que les entités publiques ne mettent des enfants dans les mains de quelques parrains ou autres personnes de faible moralité. Cf. *Diario de sesiones*, p.5266.

³⁸⁸ Le budget de l'Etat espagnol est un bon indicateur de son poids sur les différents secteurs de l'action publique. Ainsi, les crédits du ministère de l'éducation, de la culture et des sports (trois ministères en France) ne représentent que 1,8 % du budget général de l'Etat (alors que c'est le premier budget du gouvernement français), ceux du Ministère de la santé sont passés de 10% du budget en 2002 à

de lui. Les juges constituent donc le dernier relais étatique, mais en matière de protection des enfants maltraités, leur compétence ne concerne que le contrôle a posteriori des décisions administratives des communautés autonomes et le règlement des litiges éventuels avec les parents. Seule la répression des actes de maltraitance est exercée pleinement par l'Etat à travers ses juges et ses forces de l'ordre. Cependant, même cet aspect de la lutte contre les violences envers les plus jeunes est de plus en plus investi par les entités infra-étatiques, comme nous le verrons plus avant. Privé de la majeure partie des ressources institutionnelles lui permettant de peser réellement sur ce secteur de l'action publique, il reste au niveau national la possibilité de prendre des lois contraignant les structures infra-nationales. Il aurait donc conservé l'apanage de la régulation juridique à défaut de disposer du reste des « outils » lui permettant de protéger les enfants. Las ! Sur ce point également, l'Etat n'a qu'un pouvoir formel. En effet, « l'Etat des autonomies » fixé par la constitution de 1978 a doté les communautés autonomes de parlements dotés d'un pouvoir législatif. Le niveau national doit donc se limiter à adopter des lois aux dispositions générales, pour permettre leur adaptation aux différentes réalités régionales.

2.1.2) La faible capacité politique d'acteurs nationaux peu nombreux.

Le fait que le Parlement national détienne toujours une part importante de compétences en matière de régulation juridique contre la maltraitance ne signifie pas qu'il peut, par exemple, revenir sur les dévolutions de compétences aux communautés autonomes. Ces dernières ont en effet une légitimité telle qu'il semble aujourd'hui impossible d'assister à un retour en arrière, d'autant plus que les parlementaires défendent dans une mesure certaine les intérêts locaux. L'Etat n'a donc d'autre choix pour réguler la lutte contre la maltraitance que la négociation permanente avec ses entités infra-nationales. C'est le cas, comme nous l'avons vu, concernant l'observation et la connaissance du phénomène de maltraitance. La volonté étatique (qui est en réalité une obligation internationale !) de mesurer plus justement la quantité d'enfants maltraités et de déceler les raisons de ces mauvais traitements à l'aide d'un registre de cas unifié se heurte aux susceptibilités locales et à une rétention de l'information déjà évoquée dans les années 90 par Ferrán Casas, le directeur du Centre d'Etudes du Mineur et de la Famille, seul lieu de production de connaissances nationales.³⁸⁹ La capacité politique des communautés autonomes espagnoles est expliquée par Romain Pasquier comme étant le produit de l'histoire, et notamment les conséquences du centralisme franquiste. Ce dernier aurait fait du conflit centre/périphérie l'une des questions centrales de la société espagnole, faisant acquérir au régionalisme « la dimension d'un problème de liberté ».³⁹⁰ Aujourd'hui encore, les régions espagnoles s'appuieraient sur cet héritage pour se légitimer, le fait régional venant « naturellement » exprimer le rejet de l'autoritarisme et la conquête des libertés démocratiques.

La légitimité des communautés autonomes et l'étendue de leurs ressources institutionnelles et financières leur donnent la capacité de recomposer les scènes, les intérêts et les acteurs de la lutte contre la maltraitance sur leur base territoriale, comme l'expriment plusieurs des personnes que nous avons interrogées :

« Les communautés autonomes espagnoles ont plus de pouvoirs que des Etats fédérés...Ce sont des forteresses ! Elles sont très jalouses de leurs compétences et il est difficile pour une institution nationale de collaborer au moment où elle cherche à aller sur leur niveau. C'est pour ça, d'ailleurs, qu'il n'existe pas de défenseur du mineur au niveau national. Elles ne l'accepteraient pas. » Pedro Nuñez Morgades, Défenseur du mineur de la Communauté de Madrid³⁹¹
« C'est vrai que les relations d'une institution nationale comme la Plate-forme avec les communautés autonomes sont assez difficiles. (...)les bureaucraties de ces régions cherchent à développer leur terrain social. Donc, c'est dur pour elles de travailler avec des institutions qui ne sont pas présentes chez elles. » Angel Hernández, gérant de la Plate-forme des organisations d'enfance³⁹²

Ce potentiel mobilisateur et intégrateur des communautés autonomes espagnoles annihile le niveau national, qui bien que formellement capable d'assurer une régulation minimale, n'en a pas les capacités politiques. Le nombre réduit d'acteurs présents sur la question de l'enfance en atteste. Celle-ci est intégrée au sein du Ministère du travail et des affaires sociales, mais le Ministre chapeaute tant de sujets que c'est

0,5% avec le transfert de compétences aux communauté autonomes. (Source : service économique de l'ambassade de France à Madrid)

³⁸⁹ CASAS, op. cit.

³⁹⁰ PASQUIER Romain, op. cit. p. 66.

³⁹¹ Entretien avec Pedro Nuñez réalisé le 16 juillet 2003 (notes personnelles). Le Défenseur a répété sa comparaison avec des états fédérés lorsqu'il a rencontré le ministre français. (nous faisons alors office d'interprète)

³⁹² Entretien avec Angel Hernández réalisé le 18 juillet 2003 (notes personnelles)

plutôt un haut fonctionnaire nommé par lui qui s'y intéresse. Sous le gouvernement Aznar, la secrétaire générale des affaires sociales, Lucía Figar Delacalle était une jeune proche -28 ans- d'Eduardo Zaplana, le leader du Parti Populaire de Valence. Elle disposait d'une vaste « Direction générale de l'action sociale, du mineur et de la famille »,³⁹³ dirigée par un haut fonctionnaire « politique » elle aussi : Pilar Dávila del Cerro. Cette direction était issue de la reconfiguration du Ministère voulue au moment de l'arrivée du Parti conservateur, qui a supprimé la direction « de protection juridique du mineur ». ³⁹⁴ On ne trouve désormais plus de référence unique au mineur. En effet, même la sous-direction générale spécialisée, dirigée par Alfonso Marina s'appelait « du mineur et de la famille », preuve d'un certain éroussement de la préoccupation pour l'enfant et du nouvel intérêt porté aux familles.

En dehors du Ministère, existent quelques ONG de dimension nationale, ainsi qu'un adjoint du Défenseur du peuple chargé des mineurs, qui n'est cependant doté d'aucune visibilité médiatique ou politique. La scène nationale de la lutte contre la maltraitance n'est donc pas véritablement le lieu pertinent pour dégager l'essentiel de la régulation de ce secteur de l'action publique, ce qui n'est pas sans poser des problèmes à l'Etat espagnol dans sa gestion de l'unité et de la diversité. Un bon exemple en est fourni par la possibilité évoquée d'un règlement venant préciser la loi 1/1996 de protection juridique du mineur. Une telle volonté avait été évoquée fermement par Alfonso Marina lors de notre entrevue du 17 juillet 2003, comme permettant notamment de répondre à la demande du Comité international des droits de l'enfant d'une unification plus importante des niveaux de protection assurés aux enfants sur le territoire.³⁹⁵ Un tel règlement aurait obligé certaines régions à revoir leurs législations régionales. Il n'a finalement pas été pris par le Ministère des affaires sociales, devant le veto des communautés autonomes.

2.2) la régulation nationale en France : des impulsions limitées

2.2.1) Des compétences qui restent importantes en dépit de la décentralisation

En France, contrairement au cas espagnol, le niveau central dispose d'un monopole de la régulation juridique.³⁹⁶ Le département, qui s'est vu confier les missions d'aide sociale à l'enfance par les lois de décentralisation de 82 et 83,³⁹⁷ ne dispose pas d'un tel pouvoir de création du Droit. L'Etat a largement utilisé ce pouvoir, avec plusieurs lois intervenues ces dernières années pour amender le dispositif. Adoptées à la suite de faits divers, celles-ci n'ont pas véritablement modifié l'économie globale du dispositif, qui est toujours basé sur les ordonnances de 58 et 59 sur la protection judiciaire et administrative. En voici un rapide passage en revue :³⁹⁸

- La Loi 10 juillet 1989 a été votée après plusieurs affaires de maltraitance trop tardivement traitées à cause des enchevêtrements de compétences entre les DASS et les Conseils généraux. Cette loi relative aux mauvais traitements organise l'obligation de signalement des cas de maltraitance à l'autorité judiciaire et crée le SNATEM, un service d'appel téléphonique national spécialisé.
- La Loi du 17 juin 1998 est quant à elle le prolongement de l'affaire Dutroux. Relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles vis à vis des mineurs et à la protection de l'enfance, c'est une réponse pénale à la maltraitance sexuelle. Elle alourdit les peines, autorise l'audition filmée de l'enfant et donne la possibilité aux associations de se constituer parties civiles dans les procès.
- La loi du 6 mars 2000 crée l'institution du défenseur des enfants.
- La loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance crée l'Observatoire de l'enfance en danger et étend la possibilité pour les associations de se constituer partie civile.

³⁹³ L'utilisation du terme « mineur » dans les intitulés est en lui-même très significatif. Alors qu'en France on utilise le terme « d'enfant » pour désigner le ministère, tout comme le médiateur spécialisé, c'est la vision de Locke qui semble symboliquement l'emporter sur celle de Rousseau chez les pouvoirs publics espagnols.

³⁹⁴ La direction générale de protection juridique du mineur a été supprimée quand les populistes sont arrivés au pouvoir. (Cf. entretien avec Carmen Puyo) Le ministère a néanmoins continué à gérer directement la protection de l'enfance dans les villes espagnoles de Ceuta et Melilla jusqu'en 1999, où ce « résidu » de compétences a été décentralisé également. Cf. entretien avec Alfonso Marina et José Luis Castellanos le 17 juillet 2003. (notes personnelles)

³⁹⁵ Ibidem.

³⁹⁶ Seul le maire peut prendre des arrêtés dans certaines matières bien précises de police administrative.

³⁹⁷ C'est la loi de 22 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat qui institue le transfert des missions d'action sociale et de prévention sanitaire au département.

³⁹⁸ Deux lois du début de l'année 2002 auraient pu être ajoutées à cette liste, mais elles concernent moins directement la lutte contre la maltraitance. Il s'agit de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale. La première renforce le rôle des inspecteurs des affaires sanitaires et sociales dans leur rôle de contrôle leur permettant de lutter contre d'éventuelles maltraitances institutionnelles.

On le voit, l'Etat use de son pouvoir d'établissement de règles universelles. Cependant le fond du dispositif : les textes de 58 et 59 et leur philosophie, reste inchangé. Il ne s'agit donc que d'une stratégie de changements « par niche »³⁹⁹ critiquée par certains travailleurs sociaux sur le terrain pour son manque de volontarisme, comme c'est le cas de Madame G :

« Depuis la décentralisation nous n'avons pas véritablement d'orientation politique. Nous avons des orientations législatives : tout ce qui concerne la maltraitance, les infractions sexuelles... C'est à dire qu'on a ajouté des choses au fur et à mesure que ça apparaissait. On a fait de l'événementiel. On a découvert les mauvais traitements, alors hop, hop, hop, vite, vite, on fait une politique « mauvais traitements », on a découvert qu'il y avait des abus sexuels, hop hop hop, on fait une politique sur l'abus sexuel (...) depuis 20 ans, on ne réfléchit plus. Enfin, moi, j'ai l'impression. A un niveau collectif, quoi. (...) Qu'est-ce que c'est vraiment, la politique de protection de l'enfance ? »⁴⁰⁰

L'Etat aurait donc arrêté de réguler politiquement le secteur depuis la décentralisation. Pourtant, si l'administration directement en charge de la protection de l'enfance ne dépend plus de lui, comme en Espagne, l'Etat garde la mainmise sur la justice, qui est co-responsable de la protection de l'enfance avec les départements, ainsi que sur la plupart des administrations concernées de manière indirecte par les phénomènes de maltraitance. C'est le cas en particulier de l'éducation nationale, des forces de l'ordre, et des structures sanitaires, servant à la fois pour le signalement et les prises en charge psychiques des enfants maltraités et éventuellement de leurs agresseurs. C'est donc par ses démembrements que le pouvoir central a encore un pouvoir de régulation certain. Le gouvernement a par exemple investi la question des maltraitements institutionnelles, en prenant à la fin des années 90 un certain nombre de directives dans l'Education nationale et l'administration hospitalière. Mais c'est surtout la répression des actes de maltraitance qui a le plus fait l'objet d'une action déterminée, il est vrai que la criminalisation des agresseurs est plus payante électoralement parlant que le suivi psychiatrique des enfants et des adultes maltraitants. C'est également une politique moins coûteuse à mettre en œuvre.⁴⁰¹ En dépit de la décentralisation, l'Etat garde donc des compétences nombreuses, mais là encore, il convient d'éviter une approche trop institutionnaliste pour comprendre la réalité de la régulation. La prise en charge par les départements de la protection de l'enfance a reterritorialisé fortement la régulation du secteur. Même s'il doit partager des compétences avec des administrations centrales, contrairement au cas espagnol, c'est bien lui qui joue le rôle de chef de file.

2.2.2) des acteurs nationaux nombreux mais peu influents

La scène nationale consacrée à la maltraitance des enfants comprend un nombre d'acteurs relativement conséquent. C'est le cas particulièrement du département ministériel compétent, dont la spécialisation s'affirme petit à petit, au point d'être devenu en 2004 et pour la première fois un ministère de plein exercice.⁴⁰² Cependant, il ne dispose pas véritablement d'une administration importante, en dehors de la cellule « enfance » de la Direction générale des affaires sociales, dont a fait partie notamment Marceline Gabel. De même, ses ressources financières sont très limitées, lui permettant les meilleures années de mettre en œuvre une campagne de sensibilisation,⁴⁰³ et le reste du temps, de s'appuyer sur le seul activisme du Ministre pour exister, notamment sur des sujets périphériques à la maltraitance, comme les méfaits des médias. L'une des expertes travaillant depuis trente ans avec le Ministère sous ces différentes dénominations reconnaît la faiblesse actuelle de cette structure :

³⁹⁹ C'est le terme qu'emploie Alain Grevot dans un article critique appelant à une remise à plat globale à l'image de ce qu'auraient fait les législateurs étrangers que l'auteur prend en exemple : Angleterre, Allemagne et Belgique. Cf. GREVOT Alain (2001) « la France peut-elle se passer d'une véritable révision de son dispositif ? », JDJ n°207.

⁴⁰⁰ Entretien avec Madame G, p.176.

⁴⁰¹ Le secteur de la psychiatrie et de la pédopsychiatrie est considéré comme sinistré par bon nombre de nos enquêtés. Cf. entretiens avec Madame P, Madame G, ou Monsieur C. C'est également l'opinion de Michèle Creoff, qui fait l'analyse que la répression est privilégiée au détriment des soins. Elle rappelle ainsi que l'offre de soin public pour les enfants maltraités est insuffisante, et que l'offre privée n'est quant à elle pas prise en charge par l'assurance maladie. CREOFF Michèle, op. cit. pp.47-49.

⁴⁰² Souvent prise en charge par un sous-ministère de la famille quand il existe, l'enfance est apparue pour la première fois dans l'intitulé ministériel de la socialiste Ségolène Royal en 2000 (Ministère déléguée à l'enfance et à la famille), puis en 2004 avec « le ministère de la famille et de l'enfance » octroyé à la chiraquienne Marie-Josée Roig. La constitution d'un ministère de plein exercice est un événement très apprécié par le mouvement familial. (Cf. entretien avec Monique Sassier, et entretien avec Chantal Lebatard) Cependant, il faut relativiser la portée au vue de l'inflation de maroquins qui caractérise le gouvernement « Raffarin III » (43 membres)

⁴⁰³ Lors de la visite officielle de Christian Jacob à Madrid, l'un de ses collaborateurs évoquait ce point en reconnaissant que l'équipe socialiste précédente avait disposé d'un véritable budget pour faire des campagnes, mais que ce n'était pas leur cas. Le 20 novembre 2003, à la conférence internationale, le ministre français a néanmoins présenté un spot publicitaire...réalisé bénévolement et diffusé à titre gracieux par des chaînes de télévision !

« (...)on se défausse beaucoup, hein. Moi, j'ai connu le Ministère avant la décentralisation, et oui, on arrivait à avoir un véritable pouvoir. Maintenant, il a beaucoup moins de pouvoir, il a de l'influence. Alors, c'est intéressant aussi, l'influence, c'est très intéressant. Ca demande à travailler autrement. Mais moi, j'aimerais qu'on ait les deux. »⁴⁰⁴

Les fonctionnaires du Ministère de la famille appuient depuis 1985 une coordination interministérielle qui s'est instaurée autour de la prévention de la maltraitance. La justice, mais aussi l'Intérieur y sont mobilisés, se réunissant fréquemment et impliquant avec eux les nombreuses associations nationales de protection de l'enfance. Les relations entre ministères et ces entités fonctionnent comme une utilisation réciproque des ressources de l'autre : les associations se servent des ministères pour acquérir une légitimité institutionnelle, tandis que les ministères s'appuient sur la légitimité militante et l'expertise de terrain du secteur associatif que la décentralisation lui a retirées. Le groupe permanent interministériel sur l'enfance maltraitée (GPIEM) élabore des plans et organise la journée annuelle consacrée à ce thème. Son rôle d'évaluation, par la présentation de rapports réguliers au Parlement, n'est pas véritablement rempli.⁴⁰⁵ Au niveau politique, un décret du 12 mars 1997 instaure un comité interministériel à l'enfance maltraitée, mais celui-ci n'a jamais été réuni.⁴⁰⁶

La constitution d'un ministère spécialisé s'accompagne depuis 2000 de l'existence de la Défenseure des enfants, Claire Brisset. Autorité administrative indépendante, cette institution à dominante personaliste porte la voix de l'enfant dans le débat public.⁴⁰⁷ Elle remet un rapport annuel au Parlement et au Président de la République sur ses principaux thèmes de préoccupation. Cependant il est encore trop tôt pour connaître son influence réelle. Preuve en tous cas d'un certain malaise dans ce secteur de l'action publique, le rapport 2004 devrait porter sur la protection de l'enfance dans les départements. Ses conclusions sembleraient devoir aller dans le même sens que la plupart des experts, notamment ceux de l'IGAS, qui recommandent régulièrement à l'Etat d'imposer des référentiels plus stricts permettant d'uniformiser un peu les pratiques.⁴⁰⁸ Jusqu'à présent, cet appel n'est pas suivi d'effets, en raison semble-t-il de l'absence de coordination avec les Conseils généraux et de l'impossibilité de remettre en cause la libre administration des collectivités locales :

« Je crois qu'il y a des choses qu'on a décentralisées et qui posent question, je pense par exemple à la protection de l'enfance où c'est un véritable problème : il n'y a plus de politique nationale en la matière. Voilà. Alors on fait des textes mais qui sont souvent un peu déconnectés des réalités, parce que ceux qui connaissent les réalités ne collaborent pas à ça.

FV : Pourquoi il n'y collaborent pas ?

P : Ils n'y collaborent pas parce qu'en fait il n'y a rien de très clairement institutionnalisé entre les Conseils généraux et le ministère, même s'ils ont des liens, l'Association des Départements de France a des liens. (soupir) Et puis on est quand même, et je le constate puisqu'on a des réunions régulières avec des collègues de Midi Pyrénées et Aquitaine (...) dans l'ensemble des départements, quelle que soit leur origine politique, il y a une espèce de tension permanente avec l'Etat. »⁴⁰⁹

Madame P., directrice d'un service d'action sociale.

Certes, la légitimité des départements français, construits par les révolutionnaires pour briser les anciennes provinces, n'atteint pas celle des communautés autonomes, notamment des « historiques » qui ont construit leur légitimité sur une mobilisation identitaire : Galice, Pays Basque, Catalogne, Andalousie. Mais dans les années 80, la décentralisation a été « codée » comme une politique de démocratisation par ces promoteurs, avec le développement de registre de justification obéissant à l'idée que les élus locaux étaient plus « proches » de leurs administrés et donc plus à même de mettre en œuvre des réponses territoriales adaptées à leur besoin. Même si cet argument est loin d'être évident en matière de lutte contre la maltraitance, l'idée s'est maintenue, au point que les transferts de compétence, toujours pensés de l'Etat vers les entités infra-nationales, sont globalement perçus comme des facteurs de modernisation démocratique et gestionnaire.

⁴⁰⁴ Entretien avec Danielle Rapoport.

⁴⁰⁵ L'article 17 de la loi du 10 juillet 1989 disposait que le ministre chargé de la famille devait présenter au Parlement tous les trois ans un rapport « rendant compte des résultats des recherches menées sur l'enfance maltraitée et proposant toutes mesures propres à en diminuer la fréquence et la gravité », et résumant l'activité du SNATEM. Il y a eu en réalité deux rapports de réalisés. Le dernier date de septembre 2000. Cf. GPIEM (2000) *L'enfance maltraitée*, rapport au Parlement.

⁴⁰⁶ CREOFF Michèle, op. cit. p.54.

⁴⁰⁷ Monique Sassier, dans l'entretien qu'elle nous a accordé, qualifie la création du défenseur des enfants de « nouvel atout dans le jeu de cartes ».

⁴⁰⁸ Cf. entretien avec Muriel Eglin.

⁴⁰⁹ Entretien avec Madame P.

2.3) La gestion de l'un et du multiple, base d'une interrogation croissante sur la place des centres dans la lutte contre la maltraitance

Les niveaux centraux en France comme en Espagne sont à l'heure actuelle en plein questionnement sur leur rôle, et finalement sur les fondements même de leur légitimité. La gestion de la dialectique entre liberté et égalité inhérente aux tensions centre/périphéries semble actuellement à la recherche d'un équilibre. Entre nouveaux projets de décentralisation et tentative timide de reprise en main de la lutte contre la maltraitance, la volonté politique semble inexistante ou contradictoire.

2.3.1) L'Espagne : des prises de conscience des risques d'un Etat absent

« La politique sociale en faveur de l'enfance (...) ne nécessite pas tant une augmentation des moyens qu'une harmonisation, délimitation et coordination des politiques existantes. Nous ne croyons pas qu'un code immuable, universel, unitaire, convienne pour réguler la protection des droits, surtout quand nous savons, mesdames et monsieur les députés, que ceci n'est pas un Etat unitaire, comme celui de France. Ceci est un Etat où nous avons des compétences réparties entre l'Etat et les communautés autonomes »⁴¹⁰ députée Pelayo Duque (PSOE) le 23 novembre 1995

Cette remarque d'une députée socialiste en réponse à une volonté du Parti populaire d'un contrôle plus grand de l'Etat espagnol sur les entités régionales, est révélatrice du rôle que s'assignent aujourd'hui les acteurs nationaux en matière de régulation. Cette volonté de laisser une large marge d'action au niveau local est congruente avec l'opinion de la majorité des espagnols, traditionnellement favorables au fait régional.

Cependant, la perte de substance de l'Etat dans sa capacité régulatrice n'est pas du goût de tous nos enquêtés, comme le pédiatre Jesús García, réticent à la perspective de voir des défenseurs des mineurs dans chaque communauté autonome, pour des raisons à la fois symboliques et d'efficacité :

« Le mineur, c'est le mineur, ici, au Pays basque ou en Extrémadure. Les nécessités du mineur, les droits des enfants sont les droits des enfants. L'important, c'est que ces droits soient appliqués. Et pour cela, c'est le défenseur du peuple. Imagine toi que dans chaque communauté, il y ait un défenseur du peuple. A quoi sert la figure du défenseur du peuple au niveau national ? Nous avons 17 *consejerías de sanidad*⁴¹¹, pourquoi nous avons un ministère de *sanidad* ? C'est ce qui se passe. Donc, qu'est ce qu'on fait ? On démantèle l'Etat. aucun pays du monde ne l'a fait. (...)

FV : Donc, des défenseurs du mineur indépendants, ce serait comme une division supplémentaire de l'Espagne ?

JG : Exactement. Cela ma paraît absurde. Je crois que l'Etat représente tout le monde. Ensuite, il y a des différences qui se respectent partout. OK, mais en formant partie d'un même conglomerat. Il me semble que ce type de figure, ce qu'elle fait, c'est atomiser. Trop de personnes disent la même chose sans arriver à rien. (...) les deux piliers de base dans un pays, c'est la santé et l'éducation. Sinon, l'édifice s'écroule. Il faut donc appuyer la santé et l'éducation. Et ça doit être fait au niveau étatique. »⁴¹²

Ces réticences s'appuient également sur le fait que les communautés autonomes connaissent des revenus par habitant extrêmement inégaux, et qu'il y a peu de péréquation pour limiter les inégalités de ressources des différentes régions,⁴¹³ si ce n'est par le biais des fonds européens, dont la réduction semble programmée.⁴¹⁴ En outre, le processus de décentralisation, après avoir concerné le secteur sanitaire, semble subrepticement toucher les fonctions régaliennes de l'Etat, en particulier les forces de sécurité. En effet, alors que le Corps national de police a mis en place depuis 89 des groupes spécialisés sur les mineurs délinquants et en danger, appelés « GRUME », plusieurs communautés autonomes créent des polices autonomiques dotées de structures également consacrées à l'intervention envers les plus jeunes, ce qui n'est pas sans créer des tensions institutionnelles au sein du champ du maintien de l'ordre, les « pionniers » se sentant dépossédés de leur activité :

⁴¹⁰ *Diario de sesiones*, 1995, p. 9980.

⁴¹¹ Nous n'avons pas traduit le terme *sanidad*, même s'il s'agit de la *santé*, car Jesús García utilise également le terme « *salud* » dans un sens distinct.

⁴¹² Entretien avec Jesús García.

⁴¹³ Le « fond de cohésion Interterritorial » représente 0,8% du budget national. Il s'élevait en 2003 à moins d'un milliard d'euros.

⁴¹⁴ Entretien avec Carmen Puyo.

« (...) mes collègues (...) voient que leur compétence est sans arrêt contestée. On a le sentiment d'une perte, le fait de dire : « jusqu'à maintenant, je faisais ça, et je le faisais bien, et maintenant, c'est un autre qui va le faire. » (..) Il y a des compétences que nous avons de part la Loi. C'est la loi 2/86 des corps et forces de sécurité de l'Etat. Et cette loi, telle qu'elle est conçue, est très stricte. Si on l'applique à la lettre, elle dit que les compétences sont seulement et exclusivement des corps et forces de sécurité de l'Etat. (...) Qu'est-ce qui est voulu ? La modification d'une loi, pour que la loi permette la délégation de compétence et régularise les transferts illégaux. Nous sommes donc dans une période de transition. Il faudrait réviser une loi, qui était en vigueur et qui s'est paralysée. On attend cette révision pour que l'on habilite ces polices à exercer ces fonctions. Qu'est-ce qui se passe avec certains compagnons de la *guardia civil* comme de la police nationale ? Fidèles à la loi, ils disent : « mais ils ne doivent pas avoir ces compétences ! » Mais ensuite dans la réalité, on voit bien qu'on les leur transfère. »⁴¹⁵ Pilar Alvarado, coordonnatrice nationale des GRUME

Pour contester ces nouveaux transferts, les registres de l'expérience, de la loi, de la nécessité de « ne pas s'isoler » sont mobilisés. L'observatoire lui, s'appuie sur la nécessité de fournir des données nationales au comité international des droits de l'enfants pour unifier les techniques de détection et de notification des cas de maltraitements à travers la tentative de création d'un registre de cas unifié qui n'en finit plus de voir le jour.

2.3.2) La France : approfondissement de la décentralisation ou remise à jour d'un Etat garant de l'unité ?

« Je pense que c'est toujours le même débat, hein. C'est la place de l'Etat. L'Etat se rend compte qu'il n'a plus de place dans la question de la protection de l'enfance, qui est quand même un problème d'intérêt national. Alors, voilà, ils rajoutent de temps en temps un observatoire, le défenseur, des petites choses...mais qui ne les introduisent pas réellement dans le fond. Et c'est pour ça que moi je pense qu'il y a un gros problème d'avoir laissé filer ces questions. »⁴¹⁶ Madame P, directrice d'un service d'action sociale

L'interrogation sur la place de l'Etat est plus vivace en France qu'en Espagne. L'histoire incorporée fonctionne là aussi comme un habitus : la tradition égalitariste de l'Etat est forte, et trouve parmi les propres acteurs de la lutte contre la maltraitance des enfants des partisans. C'est notamment le cas dans les secteurs « menacés » d'être décentralisés, comme les personnels médico-sociaux des établissements scolaires, qui participent à hauteur d'un tiers aux signalements d'enfants maltraités et dont nous avons rencontré une responsable :

« Moi, ce que je crains quand même dans cette affaire de décentralisation, c'est que ce soit une fonction de politiques. Je prend le cas d'ici. Le département est vieillissant, de plus en plus de gens à la retraite, et de plus en plus de gens de l'extérieur qui viennent vivre leur retraite ici, et de moins en moins de natalité et de jeunes : on a des effectifs qui baissent chaque année. En terme de Conseil général, qu'est-ce que vous voulez ? Il est évident que d'ici quelques années, on va être obligé de mettre le paquet sur la politique de la vieillesse. Bon, s'ils n'ont pas beaucoup d'AS, qui vous dit que dans 5, 6, 7 ou dix ans, aux vues de la réalité départementale, ils balancent pas toutes les AS du service social des élèves auprès des petits vieux ? Donc, cette crainte des politiques départementales, elle existe(...) »⁴¹⁷ Madame A., cadre technique auprès d'un Inspecteur d'académie

Si le thème est aussi délicat, c'est que par ailleurs, la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance n'a pas véritablement porté atteinte à ses missions. C'est d'ailleurs ce qu'affirme régulièrement l'ODAS, répétant que les budgets d'aide sociale à l'enfance ont été doublés dans les quinze dernières années.⁴¹⁸

Cependant, la décentralisation ne revêt pas que des conséquences financières. Si elle est globalement approuvée, elle entraîne de fait une diversification des modalités d'organisation et des procédures, ce qui constitue une interrogation majeure dans une république qui se veut égalitaire et qui a décidé du mal à penser le multiple. Les objections soulevées reviennent sur la question de l'isolement des professionnels de terrain qu'accentuerait la décentralisation.⁴¹⁹ Ce débat est au fond révélateur de l'extraordinaire ambiguïté des rapports actuels entre l'Etat et les travailleurs sociaux. Ces derniers sont en effet à la fois aux « avant-postes de la contestation de l'Etat, dénoncé tout autant comme instrument de

⁴¹⁵ Entretien avec Pilar Alvarado.

⁴¹⁶ Entretien avec Madame P.

⁴¹⁷ Entretien avec Madame A.

⁴¹⁸ SANCHEZ Jean Louis (2001) Décentralisation : de l'action sociale au développement social, L'Harmattan, p. 24.

⁴¹⁹ Entretien avec Danielle Rapoport.

domination idéologique que comme monstre froid et bureaucratique »⁴²⁰ et en demande croissante d'intervention de sa part, avec un retour en force des références républicaines. Ainsi, chez nos interviewés, Madame G se réfère à la nécessité de devoir se référer à quelqu'un « de plus grand que soit »⁴²¹ La psychologue Danielle Rapoport, elle, semble complètement dans cette ambivalence, reconnaissant les avancées permises par la décentralisation, mais refusant de voir les acteurs nationaux perdre tout contrôle :

« (...) c'est fantastique, enfin, ce qu'on a vu grâce à la décentralisation. Mais il faut de la centralisation de cette décentralisation, c'est à dire que le Ministère doit continuer à impulser, à faire connaître, à faire savoir, à donner des priorités. »⁴²²

Finalement, la protection de l'enfance pose de manière saillante la question de la place de l'Etat dans les modes de gestion des problèmes sociaux. Ces incertitudes concernant son rôle disent suffisamment la réalité de l'espace actuel de régulation de l'action publique contre la maltraitance en France comme en Espagne : le local.

3) Le local : espace majeur de régulation de l'action publique contre la maltraitance

Face au retrait du niveau national et l'aspect lointain des acteurs internationaux, c'est donc le local qui semble s'imposer comme le niveau majeur de régulation de la lutte contre la maltraitance, et avec lui la victoire de la diversité sur l'unicité. Les fondements de cette autonomisation sont de deux ordres différents dans notre étude de cas. En Espagne, la capacité politique des régions les légitime pour prendre résolument en charge les problèmes sociaux de leurs habitants, aidées par leurs ressources financières mais surtout institutionnelles, avec des pouvoirs importants et de nombreuses administrations de leur ressort. C'est donc un territoire que tout prédispose pour assumer cette mission, d'autant que la logique de blocs de compétences s'applique, ce qui simplifie le dispositif. En France, ce repli sur le local semble se faire à la faveur d'un désengagement de l'Etat, incapable de fixer un projet politique général et des référentiels d'action clair. Le cadre départemental s'impose donc par défaut dans la lutte contre la maltraitance comme le territoire de référence pour tous les acteurs impliqués, tant décentralisés qu'étatiques. Le partage des compétences entre le juge et le Conseil général est une spécificité française qui interroge les capacités de coordinations d'acteurs aux légitimités et rationalités très distinctes.

3.1) L'espace local de la lutte contre la maltraitance des enfants en Espagne : la prédominance des communautés autonomes

Le fait qu'il existe des différences territoriales importantes dans le traitement des affaires sociales et dans la lutte contre la maltraitance en particulier n'est pas un phénomène récent. Il a préexisté à la décentralisation de 1987 et on peut même penser qu'il constituait déjà une réalité sous le centralisme franquiste. Nous tenterons ici d'observer certaines de ces différences et quels sont les facteurs qui peuvent les expliquer.⁴²³ Pour avoir un aperçu de plusieurs réalités régionales, nous avons réalisé, lorsque nous étions stagiaire à l'ambassade, une visite des services sociaux de deux communautés autonomes aux caractéristiques très distinctes : Madrid (plutôt urbaine) et Castille la Manche (plutôt rurale) ainsi que ceux de la ville basque de Vitoria Gasteiz, célèbre en Espagne pour avoir pris en charge directement la protection de l'enfance.⁴²⁴ Les différences que l'on peut constater tiennent à de multiples facteurs

⁴²⁰ ION Jacques, RAVON Bertrand (2002) *Les travailleurs sociaux*, La découverte, collection Repères, p. 95.

⁴²¹ Entretien avec Madame G.

⁴²² Entretien avec Danielle Rapoport.

⁴²³ Ferrán Casas évoquait ces différences dans le niveau de protection offert par les communautés autonomes dans les années 90, et les expliquait par des raisons financières évidentes, mais également en raison de différences d'approche qui se sont atténuées petit à petit. Cf. CASAS (1993), op. cit.

⁴²⁴ La prise en charge directe de la protection de l'enfance est réalisée alors que la ville n'en a pas la compétence, et alors que le Pays basque est déjà doté d'un statut dérogatoire, confiant normalement au province la protection des plus jeunes et non au niveau régional. Ce double particularisme mis à part, l'initiative de Vitoria est d'autant plus connue que la ville a obtenu de nombreux prix de la part de l'UNICEF pour son action en faveur de l'enfance.

3.1.1) Les législations autonomiques, témoins du pouvoir local

Les parlements des communautés autonomes disposent d'un pouvoir législatif leur permettant de venir compléter ou préciser les lois adoptées par le parlement national. Voici quelques exemples d'activités législatives régionales⁴²⁵:

| Communautés autonomes | rang | N° | date | titre | Date de publication |
|-------------------------|--------|-----|----------|--|--|
| Aragon | Loi | 10 | 14/12/89 | De protection du mineur | BOE 5/1/90 |
| | Loi | 12 | 02/07/01 | De l'enfance et adolescence en Aragon | BOA 20/7/01 |
| Castille la Manche | Décret | 143 | 18/12/90 | Sur la procédure en matière de protection des mineurs | BOCM 26/12/90 BOCM 20/2/98 |
| | Arrêté | 3 | 10/2/98 | Régulant le programme d'accueil familial de mineurs dans la C.A de C. la M . | BOCM 9/6/99 |
| | Loi | | 31/3/99 | Du mineur | |
| Catalogne | Loi | 37 | 30/12/91 | Sur les mesures de protection aux mineurs abandonnés et d'adoption | BOE 21/2/92 |
| | Décret | 188 | 28/6/94 | De création de la Commission de conseil et de supervision des personnes juridiques sans but lucratif chargées de la tutelle de mineurs ou d'handicapés | DOGC5/8/94 |
| | Loi | 8 | 27/7/95 | D'attention et de protection des enfants et adolescents et de modification de la loi 37/91 | BOE 30/8/95 |
| | Décret | 2 | 7/1/97 | Approuvant le règlement de protection de mineurs abandonnés et d'adoption | DOGC 13/1/97 |
| | Décret | 22 | 30/1/97 | Modifiant la disposition finale du décret 2/97 (le précédent) | DOGC 31/1/97 |
| | Décret | 127 | 27/5/97 | Modifiant partiellement le décret 2/97 | DOGC 30/5/97 |
| | Loi | 13 | 19/11/97 | Création de l'institut catalan d'accueil et d'adoption | DOGC 27/11/97 |
| La Rioja | Loi | 5 | 18/3/98 | Du mineur | BOE 2/4/98 |
| Madrid | Arrêté | 300 | 15/4/91 | Relatif à la procédure de constitution de la garde des mineurs | BOCM 22/4/91 BOCM 19/11/92 BOCM 7/4/95 |
| | Décret | 71 | 12/11/92 | Modifiant le décret 121/88 (précédent) | |
| | Loi | 6 | 28/3/95 | De garanties des droits de l'enfance et de l'adolescence dans la communauté de Madrid | BOCM 19/5/99 |
| | Loi | 18 | 29/4/99 | Régulant les conseils d'Attention à l'enfance et l'adolescence | |
| Alava (province basque) | Décret | 207 | 2/7/85 | Transférant les services des institutions communes au territoire historique d'Alava en matière de protection, de tutelle et de réinsertion sociale des mineurs | BPV18/7/85 |

Comme on peut le constater, l'importance de l'activité normative est très variable selon les communautés autonomes. Quant au contenu de ces normes, si certains considèrent qu'elles sont très ressemblantes, ce n'est pas l'avis du Comité des droits de l'enfant, qui trouve certaines contraires à la Convention internationale. Les différences temporelles intervenant dans leur adoption peuvent expliquer le recours à des référentiels distincts. Mais ces derniers peuvent également correspondre à des volontés politiques diversifiées. Le directeur général des services sociaux de la communauté de Castille la Manche explique ainsi par la philosophie humaniste de l'équipe socialiste en place la définition large des critères d'intervention de la communauté autonome pour protéger des mineurs :

« Chaque communauté a pas mal de liberté pour mettre en place le dispositif qu'elle veut. Par exemple, la loi nationale de 1996 de protection juridique du mineur donne la compétence aux communautés pour prendre soin des enfants en situation de *desamparo*. Chaque communauté définit ensuite ce qu'elle entend par le terme « *desamparo* » En Castille la Manche, les élus ont

⁴²⁵ Ces quelques exemples sont tirées d'une recension que nous avons réalisée en juillet 2003. D'autres textes ont pu s'ajouter depuis. Cf. VABRE Frédéric, (2003) *La protection de l'enfance et de l'adolescence en Espagne*, rapport pour le compte de l'Ambassade de France en Espagne, pp. 61-63.

retenu une définition très large pour aider le plus d'enfants possible. On y a inclus par exemple les jeunes qui sont drogués. »⁴²⁶

Les différences dans les dispositifs de lutte contre la maltraitance ont été relativement égalisées, selon les membres de l'Observatoire de l'enfance du ministère.⁴²⁷ Cependant, si les critères de définition semblent relativement proches, développés d'ailleurs essentiellement au départ par l'université du Pays basque,⁴²⁸ les organes habilités à prendre les décisions sont différents :

- A Vitoria, bien que la mairie ait pris la décision politique de s'occuper de la protection de l'enfance à partir de 1986, c'est le niveau provincial, conformément au statut dérogatoire du Pays basque fixé en 1985, qui est responsable de la décision de retrait du mineur de son foyer familial et de sa mise sous tutelle. L'organe compétent pour statuer est le Conseil des mineurs, constitué par des élus politiques. Le conseiller pour les affaires sociales de la mairie de Vitoria en fait partie. Se réunit à ce niveau une commission d'évaluation (la COVA). Les professionnels y présentent leurs cas et le Conseil ratifie les solutions de placement proposées. En général, les élus suivent l'avis des professionnels. Le juge n'intervient ensuite dans la procédure qu'en cas d'urgence, lorsqu'il n'est pas possible de réunir la commission, afin qu'il se prononce sur une mesure provisoire de retrait de la famille. Et encore, ces services sont utilisés avec parcimonie selon la juge de permanence, car certains sont moins arrangeants que d'autres, réclamant par exemple le dépôt d'une plainte personnelle.⁴²⁹
- En Castille la Manche, l'une des communautés les plus étendues d'Espagne en superficie, la procédure est différente. En effet, les élus ne participent pas au processus de décision d'intervention. La direction générale des services sociaux, installée à Toledo, a mis en place cinq « délégués provinciaux » chargés de prononcer la tutelle des enfants en situation de *desamparo* qui sont repérés par les services sociaux sur son territoire de compétence.⁴³⁰
- Dans la communauté de Madrid, qui est uniprovinciale, il n'y a pas de délégation provinciale. La protection de l'enfance dépend d'une partie de l'Institut madrilène du mineur et de la famille, l'administration spécialisée de la communauté, qui comprend quatre « zones » : une zone « adoption », une zone « familles » et deux zones « protection ». Après que les équipes des zones aient instruit les dossiers, leurs différents chefs se réunissent une fois par semaine pour décider des mesures de protection. Il y a également, inclus au sein du tour de table, un représentant de la santé et de la direction générale des femmes. En dehors de ce rendez-vous hebdomadaire, cinq personnes ont une délégation pour prendre des mesures urgentes, qui seront ratifiées à la réunion suivante.⁴³¹

Comme on peut le constater, le dispositif est relativement différent selon les communautés autonomes. Dans tous les cas en revanche, il est entre les mains des services sociaux, qui se chargent par exemple de mettre en place des protocoles avec les autres acteurs concernés des champs sanitaire ou éducatif. C'est un aspect qui a été particulièrement développé dans la capitale. Diaz Huertas, le pédiatre qui est à la fois membre de la FAPMI, de la plate-forme des organisations d'enfance et experts sur les questions de maltraitance pour le compte de la communauté de Madrid, n'est pas pour rien dans cette avance madrilène.⁴³²

3.1.2) Des ressources très différentes et souvent insuffisantes

Alors même que les référentiels s'égalisent progressivement entre les communautés autonomes, les différences dans les niveaux de ressources constituent le facteur de divergence le plus important, et ce à un double niveau : celui des problèmes rencontrés et celui des réponses possibles. En effet, une zone pauvre peut connaître beaucoup plus de cas de négligences qu'une région riche, ou d'enfants au travail. On peut donc faire l'hypothèse que la sensibilité à la question de la maltraitance diverge, les représentations de celle-ci pouvant varier fortement entre des zones rurales pauvres : Estrémadure, Andalousie, et des zones

⁴²⁶ Entretien avec Carlos Luis Sahuquillo du 9 juillet 2003. (notes personnelles)

⁴²⁷ Entretien avec Carmen Puyo. C'est également l'avis de Pilar Cayuela à Madrid, qui explique que : « les communautés se sont copiées les unes les autres » (entretien du 22 juillet, notes personnelles)

⁴²⁸ Entretien avec Carmen Puyo.

⁴²⁹ D'après l'entretien réalisé avec Boni Cantero, chef de service « enfance de la mairie de Vitoria le 8 juillet 2003. (notes personnelles)

⁴³⁰ D'après l'entretien avec Pablo Lopez Alvarez, chef de service d'aide à l'enfance de la communauté de Castille la Manche le 9 juillet 2003. (notes personnelles)

⁴³¹ D'après l'entretien réalisé avec Pilar Cayuela, directrice d'une zone d'action tutélaire et de Celina Diaz psychologue à l'Institut madrilène du mineur et de la famille le 22 juillet 2003. (notes personnelles)

⁴³² Lorsque le ministre français de la famille est venu, c'est lui que le ministère espagnol avait contacté pour présenter les politiques mise en œuvre à la communauté de Madrid. Diaz Huertas a alors remis au collaborateurs de Christian Jacob une bonne dizaine d'ouvrages à destination des différents professionnels financés par l'institution régionale.

riches : Navarre, Pays basque, Catalogne ou Madrid. En matière de réponse, la qualité des infrastructures est extrêmement variable, mais le développement de l'accueil en famille, dont la généralisation est largement souhaitée,⁴³³ pourrait bien jouer en faveur des régions pauvres, qui n'avaient pas développée des centres aussi performants que dans des territoires plus favorisés. Ainsi, la Galice, 16^{ème} communauté espagnole pour le PIB moyen par habitant, a d'ores et déjà plus de placements en famille que de placements en résidence, alors que la région la plus riche, Madrid, avait encore 7 fois plus d'accueil en établissements spécialisés qu'en famille en 2000.⁴³⁴ Cependant de grosses divergences existent dans la formation des personnels comme dans l'offre de services : téléphone d'urgence pour des enfants en danger, médiation parents/enfants, recherche épidémiologique poussée, défenseur du mineur⁴³⁵ : Madrid, le Pays basque ou la Catalogne peuvent se permettre un investissement beaucoup plus lourd sur la question de la maltraitance que d'autres communautés où de tels programmes n'existent pas et où par ailleurs, les problèmes sont plus aigus : le cas des villes autonomes de Ceuta et Melilla est particulièrement parlant. Territoires pauvres, le nombre d'enfants protégés y est plus de 10 fois supérieur à la moyenne espagnole.⁴³⁶

Bien que très diverse, l'action publique de lutte contre la maltraitance des communautés autonomes fait l'objet de quelques caractéristiques communes. C'est avant tout une action planifiée, aux vellétés synoptique évidentes. Toutes les communautés autonomes fonctionnent à l'aide d'objectifs et d'évaluations explicités sous forme de plan, le plus souvent quadriennaux. L'ensemble de ces plans a été analysé et nous-même en avons lu attentivement quelques uns. Contrairement au cas français, on observe d'abord qu'ils sont assez amples : ils concernent de nombreux aspects de la vie des enfants. Ensuite, ce sont des plans réalisés le plus souvent grâce à des travaux universitaires, et on mesure ici l'importance des partenariats engagés par les services sociaux des Communautés autonomes, rendus plus facile par la régionalisation de l'enseignement supérieur et l'institutionnalisation à l'université de cursus complet en travail social. En outre, la coordination d'un niveau « d'aide primaire » que sont les services sociaux des municipalités, qui sont généralement ceux qui signalent les enfants maltraités aux professionnels des collectivités autonomes, constitue un autre point commun. Ce partenariat mairies/communautés autonomes se retrouve en effet partout en Espagne. Enfin, un autre point commun réside dans le manque de moyens dénoncé par une grande majorité des experts du secteur : les ressources consacrées à la détection de la maltraitance sont insuffisantes pour 70,5% d'entre eux.⁴³⁷

Le cas espagnol est donc intéressant car il diffère du cas français sur plusieurs points. Avec un pouvoir législatif propre, des administrations de leur ressort et peu d'obligations nationales, les communautés autonomes sont véritablement maîtresses chez elles, avec les inégalités que cette autonomie entraîne inévitablement. Avec le cas français, on revient à un degré de décentralisation moindre, mais dans lequel la régulation se fait néanmoins localement, sur un territoire plus petit et à bien des égards moins puissant que les régions espagnoles : le département.

3.2) L'espace local de la lutte contre la maltraitance en France : la dyarchie conseil général/institution judiciaire

La régulation locale de la lutte contre la maltraitance s'exerce en France au niveau départemental, un territoire équivalent aux *provincias* espagnoles. Cette compétence a été confiée au Conseils généraux en 83, mais l'échelon départemental servait déjà d'espace de référence en matière de protection de l'enfance. Il y a donc eu avec la décentralisation, plus qu'une rupture réelle, une confortation de l'autonomie du local. Cette régulation locale est le fruit de partenariats complexes entre les différents acteurs, façonnant tout un ensemble de configurations distinctes renforçant la diversité territoriale. Pour l'aborder, nous avons eu l'occasion d'analyser en détail la situation d'un département rural (B), et nous nous appuyons également sur d'autres entretiens menés ailleurs.

⁴³³ 100% des responsables des communautés autonomes envisagent une augmentation du nombre de places disponibles en famille, (et seulement 60 % qui prévoient une hausse de l'offre d'accueils en résidence) Cf. RUIZ DIAZ Miguel Angel, HERNANDEZ José Manuel (2003) op. cit.

⁴³⁴ Chiffres fournis par le Ministère du travail et des affaires sociales : La Galice a ainsi 84,7 enfants pour 100.000 en résidence en 2000 (chiffres en forte baisse) contre 96,9 en famille (chiffres en hausse). A Madrid, la même année, la proportion est de 93 contre 13,8.

⁴³⁵ Le Défenseur du mineur de la Communauté de MADRID est le seul à être indépendant en Espagne, au point que son influence s'étend au delà de son territoire de compétence. Institué depuis la loi du 8 juillet 1996, il dépend de l'assemblée de Madrid et a un mandat de 5 ans.

⁴³⁶ La proportion d'enfants placés en résidence y est par exemple 15 fois supérieure à la moyenne nationale : 1491,4 enfants pour 100 000 contre 101,6 pour l'Espagne entière. (Chiffres 2000 du ministère de l'emploi et des affaires sociales)

⁴³⁷ RUIZ DIAZ Miguel Angel, HERNANDEZ José Manuel (2003)op. cit.

3.2.1) Une diversité organisationnelle accentuée par la décentralisation

Contrairement à ce qu'affirme certains auteurs,⁴³⁸ la décentralisation des compétences d'aide sociale à l'enfance n'est pas à l'origine des différences de structures des services sociaux compétents sur le territoire français. Ces organisations différentes existaient déjà alors que cette compétence appartenait aux DASS comme nous l'explique madame B, une assistante sociale qui a connu les deux périodes.

« (...) [les Conseils généraux] ont hérité des organisations qui étaient celle des DASS, et qui n'étaient déjà pas identiques dans tous les départements (...) du fait que certains départements étaient plus ruraux, plus petits, d'autres plus grands, il y avait déjà des spécialisations plus ou moins affirmées. Et donc dans le nord de la France, les spécialisations, elles étaient affirmées. Il y avait un service de l'Aide Sociale à l'enfance, un service qu'on appelait de prévention, la prévention faisant déjà partie de l'ASE, la PMI, le service départemental d'action sociale. Quand je suis arrivée dans un autre département, il y avait toujours ces grandes missions, c'était avant 1982 puisque je suis arrivée en 1980, et là les travailleurs sociaux des circonscriptions prenaient en charge à la fois la polyvalence et l'aide sociale à l'enfance. C'est les mêmes qui faisaient la même chose. Par contre dans les circonscriptions, il y avait des éducateurs qui faisaient l'aide sociale à l'enfance. Donc, il y avait déjà des différences dans les organisations, qui étaient liées plutôt à la structuration des départements. »⁴³⁹

Il n'y a donc jamais eu une forme d'âge d'or où la protection de l'enfance aurait bénéficié d'une unité étatique parfaite. Cependant, alors qu'un certain nombre de principes encadraient fortement la mission des DASS,⁴⁴⁰ les Conseils généraux ont bénéficié d'une plus grande liberté. Motivée essentiellement par un objectif gestionnaire,⁴⁴¹ la décentralisation de 1983 a en effet donné aux Conseils généraux des missions à remplir, mais selon les modalités qu'ils pourraient définir eux-mêmes, en vertu du principe de libre administration des collectivités locales. Ainsi, le recours à des entités privées pour assumer les mesures de protection de l'enfance : aides éducatives en milieu ouvert, placements, etc est toujours possible tant que l'administration garde un contrôle de l'exécution du service fourni au public. Ce choix de délégation peut être technique, politique ou financier, mais il doit là aussi beaucoup à l'héritage historique de l'avant-décentralisation.⁴⁴² Si certains départements, après des audits, ont remis complètement en cause les anciennes organisations, d'autres les ont perpétuées, comme dans le département B, où l'influence des techniciens, qui sont restés les mêmes, a beaucoup compté dans cette continuité.

Tous les départements comportent trois missions touchant directement le domaine de l'action publique qui nous intéresse: la Protection maternelle Infantile et l'action sociale polyvalente, permettant la prévention et le dépistage des situations de maltraitance, et l'Aide sociale à l'Enfance, qui, outre la prévention et le dépistage, concerne la saisine de l'autorité judiciaire et la protection des enfants du ressort du Conseil général. Cependant, l'exercice de ces trois missions offre plusieurs choix d'organisations aux décideurs locaux.

Les choix d'organisations concernent d'abord la question de la spécialisation : faut-il un service de travailleurs sociaux spécialisés sur l'aide sociale à l'enfance, séparé de la polyvalence de secteur ou faut-il que les mêmes professionnels exercent les deux types de missions ? On peut penser que la technicisation de l'aide sociale à l'enfance, avec notamment le développement du savoir sur la maltraitance, ont conduit la plupart des départements à choisir la spécialisation. Madame B affirme que « ça a du sens » alors que son département urbain est en passe d'adopter cette spécialisation, même si cela prive ces spécialistes d'un enracinement local leur assurant une bonne connaissance du terrain.

⁴³⁸ Dans son rapport au Président de la République, Marie Thérèse Hermange affirme : « la loi du 22 juillet 1983, en transférant les responsabilités de l'aide sociale à l'enfance aux présidents de conseils généraux, a de ce fait induit la mise en place de différents dispositifs sur l'ensemble du territoire national. » In HERMANGE Marie Thérèse (2002) *Les enfants d'abord : 100 propositions pour une nouvelle politique de l'enfance*, La documentation française, Paris, p. 89.

⁴³⁹ Entretien avec madame B.

⁴⁴⁰ Les DASS existent toujours. Elles ont gardé notamment pour fonction le contrôle de la légalité des décisions prises en matière d'ASE et la fonction de tuteur des pupilles de l'Etat.

⁴⁴¹ Anne Daguerre, qui étudie particulièrement les années 80, écrit : « Lorsque la décentralisation de l'aide sociale est de nouveaux évoquée après le départ de Nicole Questiaux, les préoccupations financières l'emportent clairement sur toutes les autres considérations. En effet, la logique inflationniste de l'ASE est désormais incompatible avec l'objectif gouvernemental de maîtrise des coûts. » cf. DAGUERRE Anne (1999) *La protection de l'enfance en France et en Angleterre 1980-1989*, L'harmattan, Paris, p. 125.

⁴⁴² Entretien avec Madame P.

L'autre débat concerne l'organisation territoriale interne au département. Cette question est majeure, car elle souligne avec éclat la tendance à l'exaltation du local et de la proximité. Le discours national autour de la difficile conciliation de l'un et du multiple se rejoue ainsi à l'intérieur de chaque département, les directions des Conseils généraux constituant un « centre » s'opposant aux équipes déconcentrées de professionnels maîtrisant des circonscriptions territoriales plus réduites. Les controverses reposent donc sur l'étendue de l'autonomie de l'infra-local sur le local, comme nous l'explique Madame P, directrice de l'action sociale du département B encore centralisé :

« Il y a pas mal de départements, notamment les gros départements, qui ont beaucoup plus décentralisé, c'est à dire qu'au niveau des circonscriptions, ils appellent ça des unités territoriales, il y a des véritables chefs de services, et ils ont aussi quelques problèmes au niveau de la coordination. Parce que c'est compliqué : à la fois faire vivre des territoires et de la coordination départementale. Ce n'est pas évident hein. C'est toujours une question. C'est une question partout, parce que nous on est dans cette organisation pour le moment, mais nos responsables de circonscription demandent plus d'autonomie, plus de responsabilités, etc. Et les départements qui ont beaucoup décentralisé, il y en a d'ailleurs qui reviennent sur ce modèle, parce que du coup il n'y a plus de coordination entre les circonscriptions, et du coup c'est très difficile de mettre en place des politiques départementales, parce que nous par exemple, dans cet espace de coordination, on élabore toutes les procédures. Dieu sait si on en a. On en a deux classeurs. Chaque fois qu'il y a de nouveaux textes, des évolutions, on élabore de manière très précise, très concrète, des procédures qui s'appliquent dans tout le département. Alors que si on est très décentralisé, on peut très bien avoir des usagers qui sont traités de manière un peu différente d'un bout à l'autre du département. Parce que bon, la loi est la même, mais la façon de la faire vivre est tellement complexe. »⁴⁴³

Les différences d'organisation ne représentent pas seulement un enjeu managérial. Elles engagent également et de façon complexe la réponse publique à la maltraitance, tel qu'on peut l'analyser à travers les témoignages de chef de services que nous avons obtenus. On peut faire l'hypothèse par exemple que les différences d'occurrences des mauvais traitements sur enfants n'expliquent qu'à la marge la part variable de placements réalisés, les structures des services sociaux ayant une influence plus déterminante. La « richesse » du département, souvent mise en avant, serait en réalité une variable contradictoire. En effet, on peut penser que l'offre de places d'accueil en famille ou en résidence détermine dans une certaine part la demande de placements de la part des services sociaux.⁴⁴⁴ Les placements ayant un coût très élevé, pour une quantité d'enfants maltraités donnée, les départements pauvres auraient donc tendance à privilégier les aides éducatives à domicile, moins coûteuses. Cependant, la quantité de personnel joue également un rôle qui est, quant à lui, inverse. En effet, plus les équipes de travailleurs sociaux sont nombreuses (relativement au nombre d'enfants qu'elles ont en charge), plus les interventions à domicile sont possibles. Au contraire, l'absence de professionnels disponibles, ou le surmenage de certaines équipes fait du placement la solution la plus « facile ».⁴⁴⁵ C'est d'ailleurs la corrélation qu'établit Madame G lorsqu'on évoque l'évolution de la pratique des professionnels. Pour elle, l'intervention tous azimut de l'Etat sanitaire et social venait du fait que le faible nombre de travailleurs sociaux empêchait d'envisager d'autres mesures que la séparation.

Ces différences d'organisation contribue à former des *éthos* départementaux différents : « placeur », « non-placeur », etc. Cette « mosaïque d'organisations » ne simplifie pas le dispositif de protection de l'enfance, déjà fort complexe, et expliquerait, selon Michèle Créoff⁴⁴⁶, les difficultés rencontrées pour réaliser des campagnes nationales. Dans ces dernières, seul le numéro vert « Allo, enfance maltraitée » est évoqué, rendant la protection administrative un peu plus invisible, car comme on va le voir, les relations entre acteurs sont très diverses suivant les lieux.

3.2.2) Souplesse de la régulation juridique, ajustements et désajustements locaux entre autorités administratives et judiciaires

La complexité du dispositif français est soulevée par tous les auteurs qui s'intéressent à la question de la protection de l'enfance. Elle proviendrait particulièrement de la co-animation du dispositif par deux

⁴⁴³ Entretien avec Madame P.

⁴⁴⁴ C'est par exemple l'hypothèse que fait Isabelle Jaquelin de l'association « l'enfant bleu ».

⁴⁴⁵ C'est le sens de la remarque de madame P : « Et c'est vrai que si on veut être tranquille, bon ben on met les enfants chez les assistantes maternelles ou dans une maison d'enfants. Ils y vont la semaine et un peu plus, bon ben je veux dire...cool pour les équipes ! ».

⁴⁴⁶ CREOFF Michèle (2003) op. cit, p. 38.

institutions dotées de légitimités, rationalités et langages distincts : les Conseils généraux, responsables de l'intervention administrative, et l'autorité judiciaire, responsable de l'intervention judiciaire. Plusieurs des ambiguïtés de ce système doivent ici être rappelées.

D'abord, les départements ont non seulement en charge la question de la prévention de la maltraitance et de la protection des enfants maltraités, mais ils sont également prestataires de services pour le compte de l'institution judiciaire, puisqu'ils ont l'obligation de supporter tous les coûts de toutes les mesures prises en vertu de l'article 375 prononcées par les juges des enfants. Cela explique les polémiques actuelles sur le recours que certains jugent abusif à l'assistance éducative pour des mineurs considérés par les services sociaux comme des délinquants, qui deviennent souvent « incasables ». ⁴⁴⁷ Une deuxième ambiguïté concerne la séparation des pouvoirs, principe à la base de tout régime constitutionnel. Il est malmené en matière de lutte contre la maltraitance par le fait que l'autorité administrative saisit l'autorité judiciaire et exécute ses décisions. ⁴⁴⁸ Enfin, la troisième ambiguïté relève du flou de la régulation juridique elle-même. Le fondement de l'intervention du juge est basé sur le « danger » et celui de l'intervention administrative sur le « risque de danger », mais il n'existe aucune définition de ces critères et aucune indication sur le passage d'un cas à un autre. L'élément le plus objectivable concerne l'accord des parents, nécessaire pour une intervention administrative, mais pas pour une intervention judiciaire. L'interprétation de ces règles donnent donc aux acteurs de terrain la maîtrise d'une incertitude et engage leur capacité à collaborer. C'est ici que les différents *éthos* institutionnels et professionnels entrent en jeu, s'ajustant ou non en fonction des sensibilités ou susceptibilités des uns et des autres.

Le département B est un bon exemple des tensions perceptibles entre les différentes légitimités en présence. Alors que la chef de service ASE évoque la séparation des pouvoirs, la nécessité d'une autorité administrative qui s'affirme face au juge, ⁴⁴⁹ le nouveau procureur affecté au parquet des mineurs, Monsieur C, fraîchement débarqué de l'ENM, remet quant à lui en cause les routines instituées entre le service de l'ASE et le procureur précédent, au motif que celles-ci ne seraient pas légales : « il existe des pratiques administratives qui sont en contradiction avec le droit, avec la loi et avec le monde judiciaire. » ⁴⁵⁰ affirme-t-il. Les critiques mutuelles adressées semblent indiquer que le conflit a atteint un point préoccupant.

Plus généralement, le phénomène qui est le plus repéré, c'est la tendance à la judiciarisation de la protection de l'enfance. Les raisons en sont multiples et il est difficile de trouver une analyse qui ne soit pas déterminée entièrement par la position de l'acteur qui la formule. L'accentuation récente semble due à une perturbation des circuits de signalement liée à une directive de la ministre Ségolène Royal enjoignant les Inspections académiques à signaler directement les soupçons d'enfants maltraités au procureur. Cet aspect peut expliquer une hausse conjoncturelle. Plus structurellement, pour certains, c'est la diversité et l'instabilité des organisations départementales qui en est la cause, le juge constituant à l'inverse un repère stable et aisément identifiable. ⁴⁵¹ D'autres mettent en avant le refus par les travailleurs sociaux de leur autorité propre et le surinvestissement qu'ils font de l'autorité du juge, figure paternaliste, seule légitime à décider de la situation des individus. Evoquée par une chef de service ASE comme une conséquence de l'après-68, cette explication est également avancée par une juge pour enfant, qui l'additionne à d'autres :

« (...) la judiciarisation de la protection de l'enfance, c'est un vrai problème. En plus, on n'a absolument aucun critère pour savoir qu'est-ce qui relève du judiciaire et qu'est-ce qui relève de l'administratif. L'accord des parents ? Oui, mais, très vite, quand les éducateurs sont un peu à bout de souffle avec une famille dans le cadre administratif, ils disent : « il faut un rappel de la loi, il faut aller chez le juge ! ». Il y a beaucoup de juges qui essayent de renvoyer sur l'administratif, mais il y a des départements où la proportion administratives/judiciaires dans l'exercice des mesures éducatives, c'est 85/15, d'autres, c'est 60/40, et on ne sait pas pourquoi. C'est des traditions, des habitudes... Il n'y a pas de critères. Au Portugal par exemple, il y a des panels où la famille est reçue, où il y a une décision qui est prise de porter l'affaire en justice. En Angleterre, c'est pareil, en Belgique, c'est pareil. C'est une instance où les personnes qui interviennent et les parents se réunissent, discutent et tranchent au bout. Au moins, c'est clair. Ici, c'est complètement

⁴⁴⁷ Cette utilisation extensive de l'article 375 du Code civil par les juges pour enfants est fortement critiquée, notamment par les tenants d'une pénalisation plus importante des mineurs délinquants. D'ores et déjà, après l'acte II de la décentralisation, le principe d'une spécialisation plus poussée entre enfants en danger relevant de l'ASE et enfants délinquants relevant de la PJJ devrait être plus marqué. Cf. entretien avec Muriel Eglin, qui la rejette.

⁴⁴⁸ Madame G, chef de service ASE et juriste, évoque fortement ce point dans l'entretien qu'elle nous a accordé.

⁴⁴⁹ Entretien avec Madame G.

⁴⁵⁰ Entretien avec Monsieur C.

⁴⁵¹ CREOFF, op. cit. p.38.

discrétionnaire. Ca dépend au mieux de l'évaluation pluridisciplinaire du service, au pire de l'angoisse de l'assistante sociale de quartier. »⁴⁵²

La lutte contre la maltraitance n'est cependant pas qu'un tête à tête entre le Conseil général et l'institution judiciaire. Elle implique bien d'autres acteurs, soulignant de manière accrue la nécessité de la coordination.

3.2.3) Les routines des acteurs institutionnalisées : l'enjeu des protocoles et autres « schémas départementaux »

Si le local est le lieu majeur de la régulation de l'action publique contre la maltraitance en dépit du caractère étatique de la plupart des administrations concernées : police, gendarmerie, justice, éducation nationale, hôpitaux, c'est parce que d'une part, le Conseil général a été désigné par la loi du 10 juillet 1989 comme le chef de file en la matière, et que d'autre part, ces administrations déconcentrées jouissent d'une assez forte autonomie dans le cadre départemental. Les parquets par exemple, qui sont censés dépendre du Ministère de la justice, développent des politiques différentes en matière de répression des actes de maltraitance, ce que regrette Marie-Pierre Porchy, particulièrement à propos des maltraitances sexuelles, qui ne feraient pas l'objet d'un traitement équivalent suivant l'intérêt du chef de juridiction :

« L'évolution législative est là. Mais l'application que font les magistrats des textes en vigueur est très variable d'une juridiction à une autre. Une vraie politique pénale devrait réduire ces inégalités de traitement. »⁴⁵³

Exemple de cette autonomisation, Monsieur C, le substitut du procureur que nous avons rencontré, est quant à lui très réticent sur une telle revendication. Pour lui, c'est au niveau local que la lutte contre la maltraitance doit être régulée :

« Je trouve que c'est très démagogique de considérer qu'il n'y a pas de politique nationale, parce que c'est le type même de situation dans laquelle il faut se méfier des politiques nationales. (...) Je pense que ce n'est pas à des circulaires de régler ce genre de choses. C'est à la concertation sur le secteur de déterminer les meilleurs modalités de signalement et de communication de l'information. (...) Des politiques nationales en matière de maltraitance, non ! Des schémas départementaux, oui ! Vive la concertation ! »⁴⁵⁴

Les schémas départementaux de protection de l'enfance qu'il évoque ont été imaginés pour palier les dysfonctionnements dus au cloisonnement des administrations entre elles. Cependant, leur mise en place est lente. Prévus par une loi du 6 janvier 1986, plus d'un quart des départements n'en avait pas encore réalisé en 1999.⁴⁵⁵ Pourtant, la nécessité de « travailler en réseau » est sans cesse rappelée comme un leitmotiv permettant d'éviter qu'un cas n'échappe à la vigilance des pouvoirs publics, comme c'est souvent le cas dans les faits divers médiatisés. C'est justement après ce type d'affaires⁴⁵⁶ que le législateur avait rappelé en 1989 la nécessité d'une coordination plus importante entre administrations. Denise Cacheux, rapporteur du texte pour la Commission des lois de l'Assemblée nationale, nous évoque les auditions qui l'ont précédées :

« (...) de la part des associations, c'était une demande. Les réticences ont plus été de la part des professionnels. Les travailleurs sociaux disant : « on est pas là pour donner la main au flic ! », les flics disant : « on n'est pas là pour jouer aux assistantes sociales ! ». Il y a plus eu des réticences de professionnels, mais pas partout. Au plus haut niveau, quand on auditionnait le Ministère de l'intérieur, lui, il n'avait pas de réticence avec le ministère de la justice, mais après quand ça retombait pour l'application dans les départements...(...) Moi je suis du Nord. J'ai fait des réunions de formation dans lesquelles il y avait des gendarmes, des flics, des travailleurs sociaux ensemble. Et ça a bien marché. Les réticences tiennent plus aux personnes qu'aux institutions. Il suffit qu'un colonel de gendarmerie dans un département ait eu un mauvais rapport avec une assistante chef pour que ça brouille son image du corps social, ou inversement. »⁴⁵⁷

⁴⁵² Entretien avec Muriel Eglin.

⁴⁵³ PORCHY Marie Pierre (2003) « Histoire juridique et sociale de la maltraitance sexuelle et de sa prise en charge » in collectif *Conséquences des maltraitances sexuelles. Les reconnaître, les soigner, les prévenir*, Conférence de consensus, p.17.

⁴⁵⁴ Entretien avec Monsieur C.

⁴⁵⁵ RUAULT Marie (2001) « Aide sociale à l'enfance, quelle organisation dans les départements ? », in *Etudes et résultats* DRESS, n°144. Cette estimation n'est basée que sur 79 réponses. Marie Thérèse Hermange déclare quant à elle qu'il n'y a en 2002 que 60% des départements qui sont dotés d'un schéma. HERMANGE (2002), op. cit. p.91.

⁴⁵⁶ Après les critiques de la presse, le Ministre de la santé avait demandé un rapport à l'IGAS pour savoir comment les départements avaient pris en charge le recueil et la prise en charge des enfants maltraités. Les auteurs du rapport font alors allusion à la mort de la petite Laetitia dans le Nord due notamment à un imbroglio administratif. Cf. DAGUERRE Anne, op. cit. p. 151.

⁴⁵⁷ Entretien avec Denise Cacheux.

La nécessité du « dialogue » permettant de dépasser des représentations négatives d'une profession envers une autre ou d'une institution intervenant à un moment différent de la prise en charge, est souvent mises en avant au cours des entretiens que nous avons réalisés.⁴⁵⁸ Conscient de l'importance accrue de ces partenariats locaux, le Ministère a demandé aux préfets, par une circulaire du 10 janvier 2001, d'organiser un groupe de coordination départementale entre les différents services de l'Etat impliqués, rappelant l'importance du rôle du Conseil général dans le pilotage du dispositif.⁴⁵⁹

La régulation locale est donc le produit des interactions des différents acteurs qui cherchent de plus en plus à établir des forme de conventions.⁴⁶⁰ C'est en particulier le cas concernant les signalements d'enfants maltraités, qui font l'objet de protocoles visant à stabiliser les circuits de signalement et fixer clairement les missions de chacun. La fabrication d'un protocole est un moment intéressant pour observer l'institutionnalisation de routines permettant de coordonner une action collective. Elle nécessite de nombreuses réunions entre les différents acteurs, et suppose des actualisations nombreuses. Signe de la bonne entente entre les « partenaires », un protocole revêt dans les discours une portée symbolique, comme l'exprime Madame G : « l'important, c'est pas le document, c'est le travail qu'on a fait en commun »⁴⁶¹ Une étude de la DRESS de 2000 montrait que beaucoup de départements avaient mis en place de tels protocoles, mais que leur configuration était très variable : incluant généralement la justice, il comportait plus rarement la police, l'éducation nationale ou les services hospitaliers.⁴⁶² Le département B que nous avons observé, qui ne dispose toujours pas d'un schéma départemental, semble en revanche sortir du lot en matière de protocole, puisqu'un document issu d'une collaboration de tous les protagonistes de la lutte contre la maltraitance a été mis au point. Cependant, les conflits entre le nouveau procureur d'une part, l'ASE et l'Inspection académique d'autre part l'ont remis en cause, le représentant du parquet souhaitant en rédiger un autre. Cet état de fait est extrêmement courant, nous confirme la chargée de mission de l'ODAS :

« un des problèmes aussi des protocoles, c'est que cela tient souvent à la volonté d'une certaine personne, et comme il y a beaucoup de *turn over*, notamment au niveau des juges des enfants, un protocole est signé avec un juge, le juge s'en va et c'est fini. Le juge qui le remplace n'est pas d'accord avec ce genre de protocole et remet tout en question et tout est à refaire. Ca c'est un des gros problèmes en ce moment. »⁴⁶³

Splendeur et misère de la proximité... Le paradoxe de la régulation locale qui se met en place à travers ces conventions, c'est qu'elle est à la fois essentielle, dans le sens où elle conditionne le labeur quotidien de professionnels œuvrant nécessairement en interaction, et que dans le même temps, leur fragilité est extrême, en raison même de la marge de manœuvre importante laissée à l'appréciation de chaque acteur.

Conclusion : Des recompositions dans la division du travail de régulation

De la Convention internationale des droits de l'enfant au Protocole enfance maltraitée local, du comité de Genève à « l'assistante sociale de quartier », la lutte contre la maltraitance des plus jeunes est sans nul doute un des secteurs les plus propices à une étude de l'influence des différents niveaux d'entités publiques dans la régulation de l'action collective. Loin d'avoir été exhaustif, nous espérons à travers nos cas espagnol et français avoir réussi à mettre à jour les principales tensions verticales observables dans ce domaine.

Conformément à nos attentes, les niveaux centraux perdent certes de leur influence au profit d'une internationalisation de la problématique, mais c'est bien les espaces locaux qui participent le plus de la recomposition de l'action publique, de ses intérêts, scènes et acteurs. La comparaison apporte ici un éclairage particulier. Si la découverte de la diversité de l'action publique qu'entraîne ce recours au local est un point commun à nos deux cas d'études, on constate en revanche une forte hétérogénéité des capacités politiques des échelons locaux français et espagnols. Ce constat avait déjà été fait en comparant les régions

⁴⁵⁸ Entretien avec Madame B.

⁴⁵⁹ La circulaire du 10 janvier 2001 prévoit que le préfet coordonne dans ces groupes spécifiques l'Education nationale, jeunesse et sport, les hôpitaux, les services pédopsychiatriques et les DASS.

⁴⁶⁰ Jacques Commaille en dégage une définition: « sortes de références construites par discussions, confrontation et négociations entre les partenaires concernés ». La prolifération des conventions constitue pour lui une tendance lourde de la régulation du socio-familial.

⁴⁶¹ Entretien avec madame G.

⁴⁶² RUAULT Marie (2001) « Aide sociale à l'enfance, quelle organisation dans les départements ? », in *Etudes et résultats* DRESS, , n°144

⁴⁶³ Entretien avec Sandrine Dottori.

françaises et les communautés autonomes espagnoles,⁴⁶⁴ il s'accroît si l'on compare ces dernières à nos départements : pouvoir normatif important, ressources institutionnelles, expertales et financières majeures, mobilisation identitaire... La régulation incrémentale de nos scènes départementales s'apparente davantage à un cheminement incertain à la recherche d'un guidage. L'échelle départementale est-elle « trop petite » comme l'affirment certains ?⁴⁶⁵ Nous serions parfois tentés de reprendre cette analyse, sans idéaliser le modèle espagnol, bien moins performant sur de nombreux points, et sans volonté de notre part de vouloir à tous prix recréer un centre réduit recréant une logique *top/down* dont nous aurions la nostalgie.

Reste que globalement, l'analyse de la polycentricité de la régulation de ce secteur de l'action publique souligne l'impérieuse nécessité de réfléchir à la hiérarchie de l'autorité, dimension symbolique de tout ordre politique dont la fonction est de produire et de dire l'intérêt collectif.⁴⁶⁶ En matière de maltraitance des enfants, l'enjeu est celui de la détermination des systèmes de référence et des principes guidant l'action sur la sphère domestique et l'ordre social. La fixation de référentiels clairs autres que le seul pragmatisme est la seule à même d'échapper, comme le dit Jacques Commaille, à l'« atomisation complète des pratiques, à leur éclatement en fonction de l'extrême diversité des situations et des contextes »⁴⁶⁷ qu'implique la sacralisation actuelle de la proximité.

⁴⁶⁴ PASQUIER Romain, op. cit. p. 205. L'auteur parle également des régions espagnoles comme de « mésogouvernements », (p. 208)

⁴⁶⁵ Par exemple, madame P.

⁴⁶⁶ DURAN (2001)op. cit.

⁴⁶⁷ COMMAILLE Jacques (1996), op. cit.

CHAPITRE 5 : ACTION PUBLIQUE ET ENTREPRENEURS PRIVÉS DE LA CAUSE DE L'ENFANCE MALTRAITÉE

« Les associations et les médias, pour moi, au niveau sociologique, socio-culturel et socio-politique, c'est capital. C'est ce qui est vivifiant. »⁴⁶⁸

Danielle Rapoport, psychologue clinicienne
et experte auprès du ministère de la famille et de l'enfance

Nous poursuivons notre exploration en revenant sur des acteurs que nous avons évoqués plusieurs fois, car ils participent dans une large mesure à la fabrication de l'action publique contre la maltraitance des enfants. Il s'agit de ceux que nous avons qualifiés *d'entrepreneurs privés de la cause de l'enfance maltraitée*. Le qualificatif de *privés* veut ici souligner une distinction qui reste fondamentale dans la définition de nos sociétés politiques,⁴⁶⁹ mais qui ne doit pas masquer l'indifférenciation croissante de l'activité de ces acteurs avec celle des entités publiques.

L'analyse du poids des acteurs privés dans la production des politiques publiques est une tendance assez répandue de la *policy analysis*, à travers les classiques *groupes d'intérêt*. Nous n'avons pas repris cette expression car en l'espèce elle ne nous paraît pas entièrement satisfaisante. En effet, l'analyse corporatiste, qui est dominante dans ce type de travaux, pense l'intérêt comme ayant un lien très étroit avec une activité professionnelle : c'est le cas dans l'étude de l'influence des organisations agricoles ou médicales, par exemple. Il s'agit alors pour un groupe de défendre les intérêts de ses membres. Or, en matière de lutte contre la maltraitance, les membres des groupements auxquels nous faisons référence ne sont pas des enfants, même si l'expression péjorative de « syndicats de victimes » est parfois avancée à leur égard.⁴⁷⁰ Les associations spécialisées dans la protection de l'enfance se distinguent en ce qu'elles défendent donc une catégorie de population qui n'est pas « adhérente »,⁴⁷¹ à la différence par exemple des associations familiales.⁴⁷² La lutte contre la maltraitance constitue ainsi la publicisation d'une cause extérieure, au même titre par exemple que celles des associations de droits de l'homme ou des associations écologistes, bien que contrairement à ces dernières, la défense de l'enfance maltraitée ne se discute pas : elle semble légitime, presque par essence.

Tout en reconnaissant cette spécificité, il convient de ne pas se laisser aveugler par cette présentation teintée d'altruisme. La notion d'intérêt n'est en effet pas totalement absente. En dehors de « l'intérêt de l'enfant », principe cardinal de toute intervention publique d'après la Convention de New York, les groupements concernés tirent tous des formes de profits de leur activité. Celle-ci est en effet à inscrire à l'intersection de deux espaces d'actions : l'un militant, l'autre professionnel. Dans ce cadre, il faut donc appréhender la cause de l'enfance comme l'enjeu d'un marché où s'échange des biens, des services, des rétributions financières et symboliques. C'est la raison pour laquelle nous emploierons volontiers le terme *d'entreprise de cause*.

Le développement du secteur associatif est par ailleurs à replacer dans deux problématiques plus larges : d'une part, l'affirmation d'une société civile ayant pour volonté de rompre avec le monopole de l'intervention de l'Etat-providence en montrant ses insuffisances, et d'autre part la volonté des décideurs de flexibiliser la gestion publique par la délégation contractuelle de certains services publics et la diminution du personnel statutaire. Ces deux éléments sont très présents dans la lutte contre la maltraitance des enfants. La dénonciation et la mise en évidence des problèmes de violences envers les plus jeunes par les associations s'accompagnent généralement de propositions de réponses à ces situations, réponses qu'elles peuvent souvent assumer elles-mêmes. Cette prise en charge directe de l'action publique s'accompagne d'une tendance lourde à la professionnalisation, dont Jacques Commaille montre d'ailleurs, dans le cas du mouvement familial, comment elle altère la nature même du secteur associatif, qui se fondait idéologiquement en réaction au phénomène bureaucratique.⁴⁷³ Cette altération ne semble toutefois pas avoir atteint la bonne image que ce statut leur offre dans les représentations collectives : engagement pour

⁴⁶⁸ Entretien du 9 juillet 2004.

⁴⁶⁹ DURAN (2001) op. cit.

⁴⁷⁰ Muriel Eglin, affirme que l'institution du défenseur des enfants n'est pas une « énième voix des victimes ».

⁴⁷¹ Certains statuts d'association prévoient même que les personnes qui ont été maltraitées ne peuvent pas participer aux activités du groupe. C'est le cas par exemple *d'Enfance et Partage*, qui impose cette condition aux personnes qui veulent devenir bénévoles.

⁴⁷² Quoique les associations familiales à buts généraux aient vocation à représenter « l'ensemble des familles »...

⁴⁷³ COMMAILLE Jacques (1996) op. cit. p. 182-183.

une « bonne cause », désintéressement, fiabilité... contrastent avec le faible crédit accordé aux administrations, comme le ressent cette fonctionnaire travaillant dans un service social :

« (...) la population française accorde beaucoup plus de crédit à ce qui est dit par les associations, qu'à ce qui est dit par l'administration. Une association parle : « c'est vrai ! » L'administration parle : « ce sont des 'j'en foutre' ! »⁴⁷⁴

Le dernier préalable à effectuer avant de rentrer dans la description et l'analyse en elles mêmes de l'influence sur l'action publique des entrepreneurs privés de la cause des enfants maltraités, c'est de rappeler la difficulté de circonscrire les multiples organisations qui s'en réclament. En effet, si la lutte contre la maltraitance peut être la raison d'être essentielle de certaines associations, elle n'en constitue souvent qu'une partie incluse dans des objectifs plus généraux : les droits de l'enfant par exemple, voire même les familles.⁴⁷⁵ De la même façon, nous n'avons pas voulu reprendre la dichotomie étanche établie couramment entre associations militantes et associations gestionnaires,⁴⁷⁶ car elle nous paraît trop simplificatrice.⁴⁷⁷ (1)

Enfin, dans un deuxième temps et plus succinctement, nous élargirons un peu notre regard pour nous intéresser aux médias, non en tant que ressources d'action publique, mais en tant qu'acteurs de la lutte contre la maltraitance des enfants. Nous nous poserons la question de savoir si, aux vues des pressions externes qu'ils exercent sur le réseau d'action publique concerné, ceux-ci ne peuvent pas rentrer eux mêmes dans cette catégorie d'*entrepreneurs de cause*. (2)

1) L'importance croissante du secteur associatif dans la régulation de l'action publique contre la maltraitance

L'usage de la comparaison va nous permettre ici de mieux comprendre la part qu'occupe le secteur associatif dans la fabrique de l'action publique contre la maltraitance des enfants. La question à laquelle on va tenter de répondre est la suivante : les différences rencontrées dans les deux configurations nationales d'entrepreneurs privés de la cause de l'enfance maltraitée peuvent-elles expliquer les différences d'action publique observables dans les deux pays ? Pour cela, nous adapterons en partie une grille d'analyse utilisée par deux politologues, Patrick Hassenteufel et Claude Martin, pour comparer les politiques familiales entre cinq pays européens à l'aune de la diversité des modes d'intervention des mouvements familiaux sur les processus décisionnels.⁴⁷⁸

1.1) Les configurations nationales de la représentation des intérêts de l'enfant

1.1.1) Les associations de protection de l'enfant entre Etat, Marché et Société civile

Il s'agit ici de saisir comment se sont construits les ensembles d'interactions existant entre les groupements de défense des intérêts de l'enfant et leur environnement. Hassenteufel et Martin dégagent trois pôles de structuration idéaux-typiques. Dans le premier cas, la légitimité de la représentation est fournie par l'aspect militant et revendicateur, dans une logique d'action *bottom up*. Le régime de citoyenneté établi se rapproche alors du pôle de la « *Société civile* », et se concrétise par des dénonciations fortes de la maltraitance, de l'inaction des autorités compétentes, voire de l'aspect néfaste de leurs activités.

Le deuxième se rapproche quant à lui du pôle « *Etat* », avec un type de structuration de la représentation basée sur son degré de proximité avec les pouvoirs publics. Il s'agit alors d'associations

⁴⁷⁴ Entretien avec madame G.

⁴⁷⁵ Si les mouvements familiaux ont une légitimité alternative aux associations centrées sur l'enfant, développant parfois des objectifs et des raisonnements opposés, il ne faut pas schématiser à l'extrême cette opposition. Ainsi, dans le cadre de convention avec certains départements français, des UDAF exercent des missions de protection de l'enfance. C'est le cas par exemple dans les Pyrénées Atlantiques, où l'UDAF est habilité à gérer un service d'AEMO depuis 1964. Cf DARRIEUMERLOU Miguel (1997) L'assistance éducative en milieu ouvert et la prise en charge des maltraitances, in *Réalités familiales n°45 : La maltraitance de l'Enfance*, pp. 66-69.

⁴⁷⁶ Elle est employée par exemple par Alain Grevot. GREVOT Alain, *Voyage en protection de l'enfance, une comparaison européenne*, Vaucresson, CNFE-PJJ, 2001.

⁴⁷⁷ En effet, toutes les associations militantes ont également des pratiques gestionnaires, et les associations gestionnaires peuvent avoir de manière ponctuelle des pratiques militantes.

⁴⁷⁸ HASSENTEUFEL Patrick, MARTIN, Claude (2000) « Comparer les politiques publiques au prisme de la représentation des intérêts. Le cas des associations familiales en Europe. », in *Revue internationale de politique comparée*, Vol.7, n°1, pp. 21-51.

fortement institutionnalisées, légitimées par les entités publiques, qui les « reconnaissent » et en font des partenaires coresponsables de la lutte contre la maltraitance.

Enfin, un troisième type concerne les représentations marquées par leur proximité avec le pôle du « *Marché* ». Dans cette hypothèse, le secteur associatif est dans une logique autonome de fourniture de services marchands adressés aux enfants maltraités ou aux professionnels, et ce pour palier l'absence de réponses publiques à ces besoins.

Bien sûr, il convient de rappeler la limite inhérente à la constitution d'idéaux types : ils n'ont pas vocation à rendre compte fidèlement de la complexité de la réalité. Chaque configuration, chaque association même, est en effet traversée par les trois logiques que nous avons dégagées. Il s'agit donc pour le moment de brosser à grands traits un tableau général permettant de faciliter la comparaison des deux cas nationaux.

1.1.2) L'émergence récente d'une représentation espagnole des intérêts de l'enfant

En Espagne, la structuration d'une représentation des intérêts de l'enfant est relativement récente, et ce, en raison de l'histoire politique de la patrie de Cervantes. En effet, la péninsule ibérique⁴⁷⁹ a eu, comme nous l'avons déjà dit, une tradition de prise en charge des risques sociaux par l'Eglise catholique. L'aide à l'enfance a été pendant longtemps liée aux structures assistantielles religieuses. Dès lors, il y a eu peu de mouvements autonomes en faveur de l'enfant, n'étaient de minuscules groupes locaux prestataires de services ou des structures internationales comme l'UNICEF, dont le comité espagnol est aujourd'hui un des plus puissants. Les retards de la péninsule dans la réflexion sur la maltraitance ont également joué un rôle dans l'émergence tardive d'associations spécialisées. C'est en 1990, après le premier Congrès étatique sur l'enfance maltraitée, que se crée la FAPMI, *la Fédération d'Associations pour la prévention de la Maltraitance infantile*, à partir de la préoccupation de groupes professionnels impliqués, la plupart provenant du secteur sanitaire. Cette fédération est encore en phase de construction, sa représentation n'étant pas assurée dans toutes les communautés autonomes :

Associations régionales fédérées par la FAPMI :

- ACIM : Association catalane pour l'aide à l'enfance maltraitée
- ADIMA : Association andalouse pour la défense de l'enfance et la Prévention des mauvais traitements
- AMAIM : Association murcienne d'appui à l'enfance
- APIMM : Association madrilène pour la prévention des mauvais traitements à l'enfance
- APREMI : Association valencienne pour la promotion des droits de l'enfant et la prévention de la maltraitance infantile
- AVAIM : Association basque pour l'aide à l'enfance maltraitée
- REA : Association castillane-leonaise pour la défense de l'enfance et de la jeunesse
- ASACI : Association asturienne contre la maltraitance de l'enfance
- AMIC : Association contre la maltraitance infantile de Castille la Manche
- APROIN Association pro-enfance en Navarre

Par ailleurs, devant l'atomisation extrême du champ de l'intervention sociale espagnole, dans lequel officient près de 100 000 « organisations sociales », un regroupement d'associations engagées dans le domaine de l'enfance s'est produit en 1997 sous l'impulsion des pouvoirs publics nationaux, dans la Plate-forme des organisations d'enfance (POI)⁴⁸⁰ :

La Plate-forme regroupe actuellement 32 ONG, représentant approximativement 80% des activités du secteur. Pour en être membre, il faut que l'organisation demandeuse traite du thème de l'enfance, adopte la Convention internationale des droits de l'enfant comme cadre de référence et soit de dimension étatique, c'est à dire qu'elle ait des activités dans plus d'une communauté autonome.

Il y a trois types d'organisations dans la Plate-forme : des organisations très spécialisées, sur des thèmes comme la prévention de la maltraitance (dont la FAPMI), une organisation comme l'UNICEF qui s'intéresse à tous les aspects de l'enfance présents dans la Convention des droits de l'enfant et des organisations qui ont un champ d'activité large, sur tous les secteurs sociaux, dont l'enfance, comme Caritas ou la Croix rouge.

⁴⁷⁹ Le Portugal a connu un sort similaire. Au 20^{ème} siècle, le régime salazariste a eu beaucoup de traits communs avec le franquisme.

⁴⁸⁰ Entretien avec Angel Hernández du 18 juillet 2003.

Les différentes associations représentent des masses financières très différentes. Les 5 « grandes » représentent à peu près 80% des ressources de l'ensemble des 32 associations.

Les disparités sont aussi idéologiques : organisations laïques ou confessionnelles, en faveur ou contre le travail des enfants, en faveur ou contre les accueils en résidence d'enfants à protéger, logiques assistantielles ou structurelles... toutes ces divergences compliquent la tâche de l'analyste, mais constituent l'intérêt de cette structure.

Alliance hétéroclite difficile à coordonner, son gérant Angel Hernández nous a affirmé que le seul point d'accord total des membres de la POI était la Convention internationale des droits de l'enfant.⁴⁸¹ A travers les deux entretiens que nous avons eu avec lui, se dégage en effet une volonté de défendre une vision très rousseauiste de l'enfant, en insistant sur ses potentialités plus que sur ses faiblesses.⁴⁸² La montée en puissance de cet outil de lobbying ne va donc pas nécessairement se faire sur la question de la maltraitance.

Finalement, si l'on essaye de dégager les traits majeurs de la représentation espagnole des intérêts de l'enfant, on serait tenté de dire que celle-ci ne se situe pas vraiment dans une logique mouvementiste et revendicative. Son émergence récente est plutôt à situer à mi-chemin entre l'Etat et le Marché, entre fourniture de services non offert par les administrations publiques et institutionnalisation tardive.

1.1.3) L'évolutive configuration française, marquée par les associations de défense des victimes

En France, la configuration de la représentation des intérêts de l'enfant s'est structurée de manière un peu différente. D'abord, les groupes en faveur de l'enfance ont émergé plus précocement. A côté des classiques micro-organisations prestataires de services, un secteur associatif militant s'est créé dès les années 70 pour la défense de l'enfant, et en particulier de l'enfant-victime. Les créations d'*Enfance et partage* et de la *Fondation pour l'enfance* datent de 1977, bientôt rejointes par d'autres organisations. A l'époque, on a clairement affaire à l'affirmation de la société civile, qui construit la cause de l'enfant en mettant à jour les insuffisances des pouvoirs publics en la matière.

L'évolution de cette représentation des intérêts de l'enfant vers l'Etat et le Marché est particulièrement nette dans l'analyse des activités de certaines associations, dont le cheminement peut illustrer les tendances générales de la configuration. Ainsi, *la Voix de l'Enfant*, qui a commencé en 1980 en regroupant des associations de bénévoles engagés dans l'humanitaire, est aujourd'hui une fédération qui s'est professionnalisée et qui est même chef de file d'initiatives impliquant des administrations.⁴⁸³ Dans un autre genre, *Enfance et Partage* a été une association très revendicative, extrêmement critique envers l'activité des travailleurs sociaux.⁴⁸⁴ Elle est aujourd'hui, avec cinq autres associations spécialisées, reçues tous les mois aux ministères de la justice et de la famille dans le cadre du GADAEVV (Groupement des associations de défense de l'enfance victime de violences)⁴⁸⁵

A côté des nombreuses associations de protection de l'enfance reconnues par les pouvoirs publics, nous avons identifié un certain nombre de groupes qui gravitent autour de la dénonciation de la maltraitance, mais que nous n'avons pas rencontrés : peu sérieux, sensationnalistes, voire extrémistes, la réalité de leurs activités et de leur engagement est douteuse. Nous y reviendrons dans la suite de l'analyse.

⁴⁸¹ Ibidem.

⁴⁸² Angel Hernández évoque lors du premier l'entretien la nécessité de faire participer les enfants au processus de décisions politiques, et à deux reprises, il aborde la question de l'éducation, mais également de l'urbanisme. Il dénonce l'urbanisme actuel des villes comme pensé pour quelques privilégiés et s'appuie en particulier sur le projet de Francesco Tonucci, *La cité des enfants*, lancé à Fano en Italie il y a onze ans et soutenu par les courants éducatifs réformistes, pour promouvoir une ville adaptée aux nécessités des plus jeunes : « car une ville pensée pour les enfants, en terme de sécurité, d'aménagement et d'accessibilité est une ville pensée pour toute la population » entretiens du 18 juillet 2003 (notes personnelles), et du 20 avril 2004.

⁴⁸³ Cf. le livre de présentation de *la Voix de l'enfant* intitulé : *Un enfant est en danger : nous ne pouvons rester sans voix !* dans lequel on constate l'insistance sur l'institutionnalisation progressive de l'association, qui est mise en parallèle avec les progrès réalisés dans la protection des enfants.

⁴⁸⁴ Cf. DAGUERRE Anne (1999) op. cit. p. 233.

⁴⁸⁵ L'existence d'un tel groupement est tout de même à relativiser. Les cinq associations qui sont sensées le composer avaient signé une convention avec la ministre Ségolène Royal en 2002. Il s'agit du COFRADE, d'Enfance et partage, de l'Enfant bleu, de la Voix de l'Enfant et d'Enfance majuscule. Depuis, ces associations se réunissent certes régulièrement pour échanger sur la protection de l'enfant avec les pouvoirs publics. Mais on ne peut parler d'une intégration comme dans le cas de la POI espagnole. Le « GADAEVV » n'a pas d'existence physique, il n'est d'ailleurs jamais évoqué en tant que groupement dans les revues de ces associations, ni dans les interviews que nous avons réalisées, exceptée dans celle de Bénédicte Brajeux de la *Voix de l'enfant*. Détail révélateur, cette dernière semble s'être trompée en y excluant le COFRADE au profit de la Fondation pour l'enfance, qui n'est pourtant pas signataire de la convention de partenariat du ministère.

S'il n'y a donc pas aujourd'hui réellement de différence de nature dans les configurations de la représentation des intérêts de l'enfant en France et en Espagne, celles-ci sont le fruit de deux démarches différentes : les groupements français sont nés plus tôt, avec une démarche « basiste » ; en outre, les associations spécialisées sur les questions de maltraitance en France sont beaucoup plus nombreuses, et n'ont aucune volonté d'unification, contrairement à ce qui se passe en Espagne.

1.2) Les variables explicatives des modes d'intervention des associations pour l'enfance dans les politiques de lutte contre la maltraitance

1.2.1) Les ressources d'action publique mobilisées par les entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée

1.2.1.1) Les différents types de ressources d'action publique

Nous reprendrons ici les six types de ressources dégagés par Martin et Hassenteufel⁴⁸⁶ mobilisables par les entrepreneurs de cause dans la perspective d'une intervention sur la définition de l'action publique concernant la lutte contre la maltraitance des enfants. Les trois premiers concernent les ressources internes à l'association.

Les ressources de mobilisation reposent sur la capacité potentielle des groupements à mobiliser une base en faveur de la défense des enfants. Depuis l'affaire Dutroux et l'immense marche blanche ayant contribué en particulier à la démission du gouvernement belge, on sait que la question de la maltraitance envers les mineurs, notamment dans les cas d'infanticides, peut soulever les foules de manière très ponctuelle. Des marches blanches plus modestes sont d'ailleurs régulièrement organisées, sans que les associations spécialisées en soient systématiquement les instigatrices. Il faut donc rester prudent face à ce potentiel mobilisateur. Il existe, mais il n'est pas nécessairement maîtrisable, et on peut faire l'hypothèse à partir de nos entretiens que les ressources de mobilisation des associations sont fortement conditionnées par le contexte médiatique.

Viennent ensuite les *ressources de légitimité*. Celles-ci concernent à la fois la représentativité des associations, à travers le nombre d'adhérents dont elles peuvent se prévaloir, ou les valeurs auxquelles elles se réfèrent. Nous verrons en la matière que ces ressources de légitimité, très présentes, sont dans presque tous les cas basées uniquement sur la cause et les reconnaissances symboliques obtenues dans la défense de cette cause. Si le nombre de groupes fédérés est parfois avancé,⁴⁸⁷ l'importance quantitative des adhérents des associations pro-enfance est peu affichée, car en général, elle est faible. En revanche, la *qualité* de certains membres constitue une ressource de poids, permettant en particulier un accès aux médias. Les deux auteurs ne les évoquent pas dans le cadre des associations familiales, mais en matière de protection de l'enfance, ce type de ressources médiatiques est d'une importance capitale dans la construction de la légitimité d'un groupe, notamment en France, où le champ est fortement concurrentiel.

Les *ressources matérielles* sont quant à elles de bons indicateurs de l'activité des associations. Plus que l'étendue chiffrée des moyens financiers, qui indique la marge d'action, mais ne suffit pas à rendre compte de son influence potentielle, il convient d'apprécier le degré de professionnalisation de l'entité privée que son budget révèle. Cependant, les ressources matérielles sont aussi le résultat d'interactions et peuvent être le signe de relations de dépendance vis à vis de certains donateurs, voire des pouvoirs publics. Le cas espagnol sera particulièrement éclairant de ce point de vue.

Ces différentes *ressources internes* sont les témoins de la solidité des entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée, mais ne constituent que des indices de leur capacité à entrer dans les circuits décisionnels de l'action publique. Ce sont les *ressources externes* les plus intéressantes de ce point de vue, car elles permettent d'intervenir directement auprès des pouvoirs publics.

Parmi ces dernières, Martin et Hassenteufel dégagent les *ressources institutionnelles*. Il s'agit ici de nous interroger sur les modes de reconnaissance de l'entrepreneur de cause par les autorités publiques. Cette reconnaissance peut se faire par la création d'institutions spécifiques de représentation ou par la

⁴⁸⁶ HASSENTEUFEL Patrick, MARTIN, Claude (2000) op. cit. pp.34-35.

⁴⁸⁷ *La Voix de l'enfant* insiste ainsi sur les 55 associations qu'elle fédère. *Enfance et partage* sur ses trente comités locaux, la *POI* sur ces 32 entités membres... (Sources : revues de ces associations)

présence d'associations de protection de l'enfance dans des organes divers. Sans arriver à être confondu avec les pouvoirs publics, comme l'UNAF française, qui s'est vu conférer par le législateur un monopole de représentation des familles, le secteur associatif de l'enfance est en phase d'institutionnalisation évidente en France comme en Espagne.

Le cinquième type est constitué par les *ressources politiques*, c'est à dire les liens qui existent entre les associations et les acteurs partisans. Dans les cas français et espagnol, il est difficile de parler de politisation de certaines organisations. En revanche, le fait qu'il existe des liens traditionnels entre certaines organisations, à travers leurs membres, et certains courants politiques, n'est pas niable.

Enfin, les *ressources d'expertise* désignent la capacité de production de connaissances des associations, soit par elles-mêmes, soit par leurs liens avec des experts. Dans le contexte d'un problème complexe comme l'est celui de la maltraitance, pour lequel nous avons vu l'importance d'une régulation savante, la maîtrise de telles ressources est un enjeu de pouvoir déterminant.

1.2.1.2) Les ressources des entrepreneurs espagnols de la cause de l'enfance maltraitée

Comme nous le disions plus haut, les associations en faveur de l'enfance n'appuient pas leur légitimité sur leur nombre d'adhérents, faute de pouvoir arguer d'une quelconque représentativité. Cette règle générale trouve sur la péninsule ibérique une exception avec le Comité espagnol de l'UNICEF, qui comporte 152 000 membres,⁴⁸⁸ (à comparer avec les 5000 que compte le Comité français) Dans un espace où la plupart des entités associatives sont petites, cette ressource fait de cette organisation un partenaire de poids pour les pouvoirs publics, d'autant qu'il bénéficie du capital symbolique que représente le fait d'être une émanation de l'ONU. La légitimité de la FAPMI tient au fait qu'elle fédère toutes les associations consacrées spécifiquement à la lutte contre la maltraitance, et la POI qu'elle représente 32 entités nationales, soit l'essentiel des organisations impliquées par les questions relatives à l'enfance.

A la différence des associations françaises, qui se plaignent de ne pas être subventionnées de manière volontariste et qui ont surtout recours aux donateurs, les ressources matérielles des entrepreneurs de cause espagnol proviennent dans une grande mesure des pouvoirs publics, en particulier dans le cas des ONG nationales, du Ministère des affaires sociales. En effet, outre les ressources propres, provenant des dons de particuliers ou d'entreprises, les associations reçoivent des subventions versées par des institutions publiques : communautés autonomes, Ministère du travail et des affaires sociales, instituts... mais également des subventions provenant de l'IRPF (l'impôt sur le revenu des personnes physiques)⁴⁸⁹ versées par un curieux mécanisme à partir de la sous-direction générale des ONG et des subventions.

Ce lien financier réduit l'autonomie du secteur associatif, qui est extrêmement dépendant des pouvoirs publics pour mener à bien ses actions. C'est ce qui fait dire à Angel Hernández que celui-ci est avant tout prestataire de service pour le compte des entités publiques. Pire, cette situation empêcherait le mouvement social d'adopter une démarche plus « basiste » :

« Ce n'est vraiment pas facile de critiquer...Même si le Ministère ne le dit pas, il y a des ONG qui sont privilégiées par rapport à d'autres. En fait, aucune association n'a son financement supprimé, mais certaines associations progressistes ou laïques voient leurs subventions diminuer, alors que les associations conservatrices et proche de l'Eglise ont leurs financements qui augmentent...C'est la politique du Parti populaire, mais c'était le cas également sous les socialistes, en sens inverse... »

⁴⁹⁰

⁴⁸⁸ L'Espagne a longtemps été un pays récepteur de fonds de la part de l'UNICEF (organisme rattaché aux nations unies dédié exclusivement à l'enfance). Aujourd'hui sa position a beaucoup changé puisqu'elle est devenue pays donateur. Le comité espagnol de l'UNICEF est une association non gouvernementale reconnue par les pouvoirs publics espagnols. Il s'appuie sur des bénévoles et est en relation directe avec le siège central de l'UNICEF à New York. Bien que l'organisation ait essentiellement un rôle de promotion des droits de l'enfant dans le tiers monde, les comités nationaux ont aussi pour objectif l'application de la Convention internationale du 20 novembre 1989 dans les pays industrialisés.

⁴⁸⁹ Sur la feuille d'impôt, le contribuable espagnol peut en effet affecter 0,52% de sa contribution soit à l'Eglise catholique, soit aux « autres œuvres sociales », les sommes récoltées doivent alors être distribuées sous forme de subvention aux ONG, soit aux deux, auquel cas la somme sera partagée en deux parts égales. (Si le contribuable omet de cocher une case, cette somme alimente le budget général de l'Etat, qui en dispose comme il l'entend.)

⁴⁹⁰ Entretien avec Angel Hernández, le 18 juillet 2003 (notes personnelles).

En matière de lutte contre la maltraitance, cette remarque semble moins vraie que dans d'autres domaines. Les mouvements familiaux, qui émergent lentement en Espagne, sont davantage concernés.⁴⁹¹ Voici quelques évolutions des subventions accordées par la Direction générale d'action sociale, du mineur et de la famille concernant des organisations d'enfance :

| Organisation subventionnée | Résolution 2000 | Résolution 2001 | Résolution 2002 | Résolution 2003 |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| FAPMI | 30.050,61 | 42.070,85 | 75.000 | 75 000 |
| UNICEF | 90.151,82 | 90.151,82 | 137.000 | 137.000 |
| POI | 66.111,33 | 66.111,33 | 92.000,00 | 92.000,00 |
| Solidarité Saint Vincent de Paul | 60.101,21 | 60.101,21 | 92.000,00 | 92.000,00 |
| Fondation <i>Save the children</i> | 75.126,51 | 163.000,00 | 163.000,00 | 126.000,00 |
| Aldeas SOS Infantiles | 402.268,11 | 420.708,47 | 580.000,00 | 580.000,00 |
| TOTAL | 5.945.542,29 | 6.218.071,23 | 8.989.500,00 | 8989.500,00 |

On constate que la FAPMI voit sa subvention augmenter fortement, même si elle reste modeste. On remarque également les financements importants alloués à *Aldeas infantiles*, une association plus gestionnaire que militante, membre de l'organisation internationale *SOS Kinderdorf*, qui gère un grand nombre de centres spécialisés pour les mineurs.

En plus de ces ressources internes, les entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée ont également des ressources externes importantes. En effet, le Ministère du travail et des affaires sociales a inclus le comité de l'UNICEF dans les membres permanents de l'Observatoire de l'enfance, ainsi que 5 « ONG d'enfance ». La FAPMI a ainsi fait partie de cette structure ministérielle. Réunissant toutes les administrations concernées et les communautés autonomes, la présence dans cet organe donne aux entrepreneurs de la cause de l'enfance une ressource d'action publique importante. Le Ministère a également institutionnalisé un Conseil étatique des ONG. Celui-ci vise à réunir toutes les grandes ONG pour les associer aux décisions du Ministère. C'est une structure de consultation qui est appréciée de la part des ONG, mais qui n'aboutit pas à des réalisations concrètes. Les organisations d'enfance ont refusé de créer un groupe spécifique pour ne pas court-circuiter l'Observatoire. Elles sont donc membres du groupe « famille », dirigé en 2003 par l'UNAF.

Dans ces instances, les entrepreneurs de la cause de l'enfance font valoir leur capacité d'expertise. En effet, la FAPMI ayant été créée par des responsables du secteur sanitaire dont les pédiatres sociaux García Pérez et Díaz Huertas, c'est sa ressource principale. Le Comité espagnol de l'UNICEF n'est pas en reste, puisqu'il dispose d'un centre universitaire, ce qui lui permet d'être un bon pourvoyeur des études menées dans ce domaine. La POI s'appuie sur les travaux des associations du secteur qui se réunissent en groupes thématiques. Enfin, les fondations, comme celle de *la Caixa* publient régulièrement des ouvrages. En matière d'expertise, le secteur associatif a donc un potentiel bien plus important que les entités publiques.

Enfin, la proximité avec les pouvoirs publics s'accompagne de ressources politiques évidentes. Les entrepreneurs spécialisés sur la cause de l'enfance ont souvent des liens historiques assez forts avec le parti socialiste. La constitution de la POI a été par exemple inspirée par le PSOE,⁴⁹² dont se sent également proche le Président de la FAPMI.⁴⁹³ Le Comité espagnol de l'UNICEF est moins marqué politiquement, mais on retrouve de fortes relations avec l'appareil d'Etat. Ainsi, l'ancien Président du comité a été Défenseur du peuple espagnol, (l'équivalent de notre médiateur de la République), et l'actuel, secrétaire général. Il nous présente clairement cette multipositionnalité comme une ressource permettant d'influer sur l'agenda institutionnel :

⁴⁹¹ Deux organisations nationales spécialisées sur la défense des intérêts familiaux émergent dans l'espace public national. A gauche, l'organisation UNAF Espagne existe depuis 1989. Elle n'est qu'une fédération d'associations comme les autres, contrairement à son homologue française, et défend une vision de la famille très progressiste. A droite, une nouvelle organisation, le *Forum de la famille*, créée par l'Eglise catholique récemment et dirigée par Ana Botella, la femme de José María Aznar. La première organisation a vu sa subvention baisser brutalement entre 2002 et 2003, passant de 110.000 à 80.000 euros. Cela a obligé l'organisation à supprimer un programme de médiation parents-enfants. Dans le même temps, le nouveau forum se voyait gratifier d'une subvention de 70.000 euros pour sa première année d'existence. Cf. entrevue avec Isabel Pizarro et Begoña González à l'UNAF le 10 juillet 2003. (Chiffres fournis par le ministère)

⁴⁹² Entretien avec Angel Hernández du 18 juillet 2003.

⁴⁹³ Entretien avec Jesús García.

« L'alliance de l'UNICEF avec les pouvoirs publics nous permet d'être dans la voie directe. Par exemple, nous avons fait un rapport sur l'intégration scolaire des migrants avec le défenseur du peuple, et bien, il a tout de suite été discuté aux Cortes. Alors, ça ne veut pas dire qu'on est écouté absolument, on aimerait toujours avoir plus d'influence. Mais bon, là, on a fait un rapport sur le travail des enfants pour le compte de l'Observatoire. On va en parler... »⁴⁹⁴

L'analyse des ressources dont disposent les entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée en Espagne permet donc de comprendre quelles sont leurs possibilités d'intervention dans la mise en politique de la question de la maltraitance. Handicapées par leur mode de financement, marqué par l'empreinte de l'appareil d'Etat,⁴⁹⁵ les ONG spécialisées sur l'enfance n'ont pas les moyens de critiquer fortement l'action publique en œuvre. Elles peuvent néanmoins influencer sur les processus décisionnels par leurs importantes ressources institutionnelles et d'expertise.

1.2.1.3) Les ressources des entrepreneurs français de la cause de l'enfance maltraitée

L'hypothèse que nous formulons ici, c'est qu'en France, la cause de l'enfance maltraitée donne à tout groupement qui s'en réclame une capacité de légitimation très importante, supérieure à ce que l'on peut déceler en Espagne. L'étude des organisations françaises spécialisées montre ainsi l'importance du recours à l'émotion, notamment chez les bénévoles. Cette membre d'Enfance et Partage explique par exemple ce qui l'a poussé à s'engager :

« J'ai choisi cette cause de l'enfance maltraitée par amour des enfants, par besoin de les défendre et surtout bien sûr, sens de la justice, et puis...la souffrance des enfants m'a tenue toujours à cœur, que ce soit l'exploitation des enfants dans le monde, ou toutes les souffrances des enfants, sous toutes ses formes. » (...) « Je ne supporte pas la souffrance. Je trouve que c'est lâche, que c'est trop facile de s'attaquer à ceux qui ne peuvent pas se défendre. Et un animal pareil, hein... J'ai défendu des animaux, j'ai dénoncé, je ne supporte pas qu'on tape des chiens qui n'ont rien fait. C'est pareil, c'est pas normal »⁴⁹⁶

L'émotion fonctionne à plein comme une ressource de la part des associations de protection de l'enfance, à tel point d'ailleurs que ce n'est pas sans poser des difficultés en leur sein. En effet, la tension entre pratiques militantes et pratiques professionnelles se résume souvent à celle entre émotion et professionnalisme, comme l'explique cette conversation entre des membres de l'Enfant bleu :

« Il y a plein de gens de bonne volonté qui nous téléphonent. Dès qu'on leur dit qu'il faut toute cette organisation [psychologue, écoutant, juriste]...c'est normal, c'est la pluridisciplinarité, c'est la collégialité, on travaille ensemble, il n'est pas question qu'un bénévole voit un enfant et qu'il lui dise : « Comment vas-tu ? Qu'est-ce qui s'est passé ? » Pas du tout. Donc automatiquement, la psychologue doit être là. Ensuite si elle a une question juridique il faut pouvoir lui répondre. Ça me paraît évident.

IJ : Il faut que chacun soit à une place bien précise.

M : Il ne faut pas que l'écouter se dise : « Moi je peux répondre à cette question. »

IJ : Le juridique, c'est trop précis pour...on ne sort pas juriste comme ça en une journée.

M : Et on ne se sent pas psychologue non plus en une journée. On peut faire plus de mal que de bien si on n'est pas psychologue. »⁴⁹⁷

Le « professionnalisme », la « compétence » des membres d'une organisation, la « pluridisciplinarité » en pratique servent donc de cautions sérieuses. Cela permet aussi aux associations de se démarquer les unes des autres, d'exclure du champ les groupes qui n'apportent pas ces garanties et qui se complaisent dans le registre de l'émotion. Ainsi, la création du collectif « *Osons agir* » contre les abus sexuels en mai 2004, avec comme porte-parole la vedette médiatique Bruno Solo a été jugée négativement de la part des associations « en place ». Nos enquêtés de *l'Enfant bleu* ont tôt fait de repérer une parole malheureuse dans une émission télévisée pour décrédibiliser l'initiative : « C'est là qu'on voit que des personnes qui créent des

⁴⁹⁴ Entretien avec Francisco González-Bueno Lillo le 22 juillet 2003. (notes personnelles)

⁴⁹⁵ La question du financement public est un sujet de tensions importantes entre les ONG et le Ministère. Pour la POI, le financement de la part des pouvoirs publics doit être regardé comme un droit. Une de leurs revendications serait de bénéficier de financements pluriannuels, notamment pour leurs projets de long terme. Angel Hernández se dit inquiet devant la tendance à la baisse du financement par le biais des recettes fiscales de l'impôt sur le revenu. Les ONG ont obtenu du ministère des finances que le montant de ces subventions ne soit pas inférieures à 18 milliards de pesetas. (Cependant, pour 2003 les montants collectés par l'IRPF ont augmenté de 20%. Cf. PEREZ-BARCO "Crece un 20 por ciento la contribución a las ONG por el impuesto del IRPF", ABC, 31/7/2003, page 45) Autre sujet d'inquiétude: la décentralisation de l'IRPF, parfois évoquée sans avoir été réalisée jusqu'à présent. Seules les grandes ONG qui travaillent dans beaucoup de communautés autonomes pourraient alors se maintenir, et il y aurait moins de redistribution.

⁴⁹⁶ Entretien avec Madame A.

⁴⁹⁷ Entretien avec Monette Cannamella et Isabelle Jacquelin

trucs comme ça, il faudrait mieux qu'elles réfléchissent ! »⁴⁹⁸ Lors d'une conversation téléphonique avec une autre association implantée, mon interlocutrice n'est pas plus tendre : « Quand les médias l'invitent, il joue les Zorros. On dirait qu'avant qu'il arrive, il n'y avait rien »

Il est vrai que la ressource émotionnelle n'est pas sans danger. On constate en effet que de nombreux groupes utilisent à plein l'irrationalité du thème pour rallier l'opinion à leur cause. Ainsi, l'association *SOS tout petits* présente son action comme une volonté de lutter contre la maltraitance des plus jeunes. En réalité, il s'agit d'un groupuscule anti-avortement, et leur site Internet est rempli d'images d'embryons mutilés extrêmement choquantes. Dans un autre genre, l'association MIESGUI, membre du nouveau collectif *Osons agir* n'hésite pas à faire apparaître un *pop-up* plus que douteux sur son site Internet, rédigé de la sorte :

« URGENT DES ENFANTS VIOLES ET TORTURES SONT EN DANGER !!!

Miesgui à partir d'aujourd'hui lance un grand appel aux dons pour une famille où les enfants victimes sont en danger afin de leur payer un avocat !! C'EST D'UNE EXTREME URGENCE. IL FAUT AGIR VITE (...) PAS D'ARGENT - PAS DE DEFENSE !!! Envoyez vos dons soit par chèque(...) soit par virement bancaire(...) »⁴⁹⁹

On comprend dès lors l'importance pour les associations du secteur d'être légitimées comme interlocuteurs par les autorités politico-administratives. Cette entreprise de légitimation est scandée par des invitations à des réunions, voire des processus de labellisation. Par exemple, alors que la protection de l'enfance maltraitée est la grande « cause nationale », en 1997, les organisateurs⁵⁰⁰ s'appuient sur un collectif de 16 associations qui ont obtenu le droit d'arborer le label « grande cause nationale » dont l'utilisation est soumise à une charte posant des principes éthiques et financiers. Voici un petit tour d'horizon impressionniste des sélectionnées d'alors :

Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (AFIREM), Association française pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (AFSEA), Aide aux parents d'enfants victimes, les amis de Sœur Emmanuelle, Action contre la prostitution infantile, (ACPE) Bureau international catholique de l'enfance (BICE), Conseil français des associations pour les droits des enfants (COFRADE), Comité français pour l'UNICEF, Enfance majuscule-fédération Alexis Danan, Ecole des parents et éducateurs, Fondation pour l'enfance, Groupe développement, juristes du monde, SNATEM, Trois quarts du monde, UNAF.

Depuis, plusieurs table rondes ont confirmé ou infirmé la capacité de certaines associations à obtenir une reconnaissance des pouvoirs publics. Parmi les cinq associations partenaires des ministères depuis 2002, trois n'étaient pas dans les sélectionnées de 1997, preuve que l'institutionnalisation est une ressource qui peut varier.

Les ressources externes d'action publique sont cependant différentes selon les associations, et inégalement réparties. Si l'*AFIREM* est clairement la référence en matière d'expertise, la *Fondation pour l'Enfance* se positionne également sur ce terrain par son centre de documentation et les prix qu'elle distribue. Même si la cause de la maltraitance se veut absolument apolitique, on peut raisonnablement penser que la présidence d'Anne-Aymone Giscard d'Estaing lui fait disposer « naturellement » d'appuis politiques à droite. Le COFRADE quant à lui, en dehors de la légitimité que lui confère le fait d'être l'émanation d'une centaine de mouvements, dispose également de ressources politiques. En effet, dirigé par Jean Pierre Rosenzweig ou Denise Cacheux, il est quant à lui plus marqué à gauche. Montrer l'influence de ses affinités politiques supposées est une démarche assez délicate. Il faut longuement observer les invitations, consultations et marques de sympathie pour conclure que cette influence existe, même si elle ne constitue pas l'unique variable.

L'association qui semble aujourd'hui la plus incontournable est cependant la *Voix de l'enfant*. Présente à la fois sur des actions internationales et internes, sa directrice, Martine Brousse, est une des personnalités les plus connues du champ. Elle rappelle régulièrement les distinctions que l'organisation a obtenues : Prix des droits de l'homme de la République française en 1987 et 1992, membre titulaire depuis 1986 de la Commission nationale Consultative des droits de l'homme, un organe dépendant du Premier

⁴⁹⁸ Ibidem.

⁴⁹⁹ Nous avons trouvé ce message au mois de juin 2004 sur <http://miesgui.free.fr/appelaudon.html>

⁵⁰⁰ Parmi ceux-ci, Marceline Gabel, qui travaillait à l'époque à la cellule enfance de la direction des affaires sociales. Elle est nommée par Juppé « secrétaire générale de la grande cause 1997 ».

ministre.⁵⁰¹ L'expertise de terrain des 65 associations membres est mobilisée, mais c'est surtout le porte-parolat de Carole Bouquet qui lui assure le meilleur accès médiatique. C'est d'autant plus vrai que Carole Bouquet s'implique réellement dans les sujets de réflexion. Elle dirige un groupe de travail pluridisciplinaire depuis 1997 sur la maltraitance au sein de l'association. Soutenant pour le compte des ministères beaucoup d'initiatives, elle était en 2003 la présidente de la très officielle commission ministérielle sur la lutte contre le tourisme sexuel. Cette ressource médiatique est enviée par les associations concurrentes, qui disposent de porte-parole moins connus et moins impliqués. Elle permet à *la Voix* de bénéficier de sponsors importants, d'autant plus que l'association a délégué sa communication à un cabinet externe.⁵⁰²

Car s'il est un trait majeur de la représentation française de l'intérêt de l'enfant, c'est bien la compétition pour le partage des ressources symboliques et financières. La secrétaire générale de l'Enfant bleu, qui raconte dans le détail sa recherche quotidienne de financements, fait ainsi part de son exaspération devant la concurrence :

« M : C'est vrai qu'il faudrait qu'on ait des idées pour gagner de l'argent. Moi quand je vois quelqu'un qui est plus intelligent que moi, ça me fout hors de moi. Je suis parfois jalouse. »⁵⁰³

Cette concurrence semble avoir tous les traits d'un tabou. Dans les entretiens, les autres associations ne sont pas évoquées par nos enquêtés. Lorsqu'elles le sont, par nous, généralement, il n'est question officiellement que « d'addition des efforts », de « partage d'expériences », de « bonne entente ». Il faut trouver une personnalité plus détachée et franche pour obtenir une version moins idyllique. Denise Cacheux, présidente du COGRADE lorsque nous l'interviewons, nous fait ainsi part de son point de vue concernant l'existence d'une concurrence entre les associations :

« Ah si. Ce n'est pas entre les associations, c'est entre les petits chefs de certaines associations....Bon, je grossis le trait, c'est pas aussi brutal que ça, mais qui SE servent des droits de l'enfant plus qu'ils ne les servent. Alors, je ne dis qu'ils les servent pas, ils les servent. Mais ils s'en servent aussi, pour se faire connaître, pour faire parler d'eux, etc. Et j'en ai quelques unes dans le collimateur, très clair, très net, qui vous marcheraient sur les pieds pour être à coté du ministre dans une réunion. Qu'est-ce qu'on en a à cirer ? On défend tous les droits de l'enfant, on n'a pas besoin...

FV : C'est des boutiques alors ?

DC : Oui, c'est des boutiques. Chacun défend sa boutique.(...) Ils se piquent les textes. On va envoyer un texte chez Perben pour demander l'audition de l'enfant. Je me souviens à l'époque quand on a lancé l'idée qu'un enfant que l'on faisait témoigner après une maltraitance, un viol en particulier, soit filmé pour pas avoir à redire toute le temps, etc. Ils se sont piqués des textes sur les photocopieuses ! Pour le mettre le plus vite chez le ministre. C'est juste une lutte d'influence, de reconnaissance de l'association.»⁵⁰⁴

Reste finalement à se demander si cette concurrence dans l'accès aux ressources, particulièrement exacerbée en France, constitue elle-même une ressource d'action publique au plan collectif pour la configuration française. La réponse à une telle question n'est pas simple et nous ne prétendons pas donner de prescription en la matière. On peut voir tout autant dans la multiplication d'associations spécialisées la condition d'un activisme et d'une émulation propice à la lutte contre la maltraitance, comme un gaspillage d'énergie qui serait utilisée de façon plus productive par un ensemble d'acteurs moins atomisés.

1.2.2) Le degré de structuration de l'action publique

Patrick Hassenteufel et Claude Martin articulent les ressources que nous venons d'appréhender avec les capacités d'intervention des groupes d'intérêts sur la définition des politiques publiques, par l'analyse du degré de structuration de l'action publique concernée.

Nous ne reviendrons pas sur les analyses que nous avons déjà faites dans le cours du mémoire. Rappelons simplement d'une part que la protection de l'enfance est un domaine de l'action publique qui s'est

⁵⁰¹ Cf. historique de Martine Brousse dans le livre de présentation de la *Voix de l'enfant*, qui insiste sur la continuité de cette présence au plus près des Premiers ministres, quelque soit leur couleur politique.

⁵⁰² La *Voix de l'enfant* a par exemple un partenariat exclusif avec l'opérateur de téléphonie mobile SFR. Bénédicte Brajeux nous a annoncé le chiffre de 92% du budget issus de dons privés.

⁵⁰³ Entretien avec Monette Cannamela.

⁵⁰⁴ Entretien avec Denise Cacheux.

structuré plus précocement en France qu'en Espagne, et que la lutte contre la maltraitance est l'objet explicite de plusieurs textes normatifs dans l'hexagone. Ajoutons que les niveaux nationaux ne constituent pas les scènes majeures de régulation de ce secteur. C'est notamment le cas en Espagne, où l'action publique, et notamment les textes juridiques, ne peuvent aller à l'encontre de la volonté des élites régionales. Il faudrait donc étudier plus que nous ne l'avons fait les interactions existant entre les ONG et les décideurs locaux. En France, le niveau national conserve une plus grande influence. En effet, l'Etat détient encore toutes ses compétences législatives, particulièrement en matière pénale, domaine dans lequel les associations de lutte contre la maltraitance avaient de nombreuses revendications à faire valoir. En outre, l'accès aux médias français, clef de l'obtention de ressources financières et symboliques, passe par une présence parisienne. Enfin, ces associations aux importantes pratiques militantes ne sont pas nécessairement bien perçues de la part des travailleurs sociaux sur le terrain. En effet, détentrice d'une légitimité concurrente, leur critique des administrations ou leur insistance sur l'émotion n'est pas toujours du goût des professionnels.⁵⁰⁵

D'une manière générale, les niveaux de structuration de l'action publique vont avoir une influence directe sur les types d'organisations présentes dans les deux pays. Ainsi, sur les scènes nationales, on trouve un type de régulation basé sur des lois, des directives, la production d'expertises ou d'événements symboliques. C'est donc l'espace d'actions privilégié des initiatives militantes des associations qui vont vouloir infléchir la détermination des problèmes et de leurs solutions. Aux niveaux locaux, dont nous avons vu qu'ils n'étaient pas que les lieux d'application de l'action publique, on va trouver au contraire des pratiques associatives gestionnaires. La distribution spatiale des compétences des différentes entités publiques va donc conditionner les possibilités d'intervention des entrepreneurs privés de la cause de l'enfance maltraitée.

1.3) L'influence du secteur associatif pro-enfant sur l'action publique.

1.3.1) Espagne : une participation locale maximale, mais un pouvoir de persuasion encore perfectible

Au niveau local, la tradition de prestataires de service des associations de protection de l'enfance perdure. L'amplification de la réponse publique à la maltraitance des enfants s'effectue dans un contexte favorable à la maîtrise des dépenses publiques et à un recours toujours plus important aux ONG pour assurer des missions de services publics. Au niveau national, la constitution récente d'une représentation des intérêts de l'enfant n'a pas encore permis d'influencer la détermination de l'action publique de manière substantielle. Les entrepreneurs de la cause de l'enfant sont en effet concurrencés dans l'espace public par d'autres entrepreneurs de cause plus puissants.

1.3.1.1) Un recours au privé généralisé parmi les décideurs locaux, en dépit de ses risques

La délégation de service public est le mode privilégié dans la gestion de l'action publique de lutte contre la maltraitance, et plus globalement dans toutes les actions concernant la protection de l'enfance.⁵⁰⁶ Les communautés autonomes que nous avons rencontrées semblent toutes fonctionner selon ce modèle.

Ainsi, la plupart des résidences de placements des enfants maltraités sont la propriété d'institutions privées dont le but non lucratif ne doit pas faire oublier qu'il s'agit parfois de multinationales de la protection de l'enfance, comme *Aldeas infantiles*, dont nous avons déjà dit les liens avec *SOS Kinderdorf*, qui fournit centres de jours, mais également centres pour délinquants ou toxicomanes. Des programmes d'accueil en famille sont également impulsés à partir d'organisations privées telles que la fondation *Meniños*,⁵⁰⁷ ou encore la fondation « *la Caixa* », laquelle développe dans 12 communautés autonomes (sur 17) des programmes dits de « familles kangourous »⁵⁰⁸, qui sont le plus souvent des accueils de mineurs de courte

⁵⁰⁵ Entretien avec Madame P, et entretien avec Madame G.

⁵⁰⁶ Dans la lutte contre la pauvreté infantile, les structures privées de redistribution et d'assistance fonctionnent énormément. Les groupements caritatifs, tel que *Caritas* ou plus humanitaire tel que la *Croix rouge*, constituent les plus gros budgets associatifs d'Espagne.

⁵⁰⁷ Le journal *El País* a rendu compte d'un nouveau programme lancé à Madrid par les services sociaux et *Meniños* de séjours de courte durée pour des enfants nécessitant d'être séparés de leurs parents. AGUIRRE Begoña « 69 familias se ofrecen para acoger a niños que deben abandonar temporalmente su hogar. » *El País*, 29/6/2003. Et entretien avec Pilar Cayuela du 22 juillet 2003.

⁵⁰⁸ Un ouvrage de recherche sur cette expérience a été publié par la fondation : AMOROS, PALACIOS, FUENTES, LEON, MESAS (2003) *Familia canguro, una experiencia de protección de la infancia*, fundación la Caixa, Barcelona.

durée. Beau cas d'étude pour qui voudrait souligner les tensions entre pratiques professionnelles et pratiques militantes, la concurrence sur ce marché des placements rejait d'ailleurs sur les structures fédérant ces entités privées, comme la POI.

La téléphonie sociale, qui est une grande tendance de la lutte contre la maltraitance en Europe,⁵⁰⁹ est exercée en Espagne par des entités à statut associatif. Un numéro de téléphone existe pour les enfants victimes de mauvais traitements, pris en charge par la fondation ANAR. Cependant, il est fragilisé par son caractère national. Certaines communautés refusent de le financer, et mettent en œuvre des numéros de téléphone régionaux pris en charge par des professionnels issus d'entités ayant un ancrage territorial. C'est le cas par exemple de la communauté de Castille la Manche, qui fournit ce service 24h/24 grâce à une association sous-traitante.

Sous le prétexte affiché de recourir à la société civile, de renforcer les groupes intermédiaires, dans une lignée très durkheimienne ou tocquevillienne, le recours aux entités privées permet surtout aux communautés autonomes de faire des économies de personnels substantielles. En effet, les techniciens embauchés par les associations perçoivent des salaires plus faibles que dans la fonction publique, et en outre facilement variables d'une année sur l'autre en fonction de la quantité de subventions récoltées ;⁵¹⁰ de plus, un certain nombre de tâches sont effectuées par des bénévoles. Cela permet également aux communautés autonomes de flexibiliser leur gestion : les subventions sont données chaque année, les programmes sont issus de plans pour 4 ans généralement, alors qu'un fonctionnaire une fois titularisé est employé à vie. Ce mode de gestion est pratiqué par toutes les majorités régionales, y compris par les gouvernements du PSOE. C'est ce qu'explique le directeur général des services sociaux de la très socialiste Castille la Manche :

« On a recours à des organismes privés parce que le gouvernement régional veut que l'on maîtrise les coûts de personnel. Les fonctionnaires, ils sont plus chers et en plus, il y a de l'absentéisme... Alors que les professionnels des associations sont moins bien payés. Mais nous ne sommes pas un cas isolés en la matière. Toutes les communautés ont recours à des entités privées, d'autant que ce recours est encouragé par la loi nationale. »⁵¹¹

Si toutes les communautés utilisent les entrepreneurs privés de la cause de l'enfance maltraitée, le degré de contrôle qui est exercé sur ces organisations est variable.

La délégation de services publics à des organisations privées peut être effectuée selon des modalités variées que détermine l'entité publique. S'il s'agit souvent d'une délégation de gestion, auquel cas l'entité publique garde le contrôle du service, certains enquêtés n'hésitent pas à parler d'une véritable délégation de responsabilités. Même si ces dernières ne sont pas théoriquement déléguables, certaines entités publiques ne superviseront pas les organisations sociales et achèteront des services sans vraiment en contrôler la qualité. Cette crainte est notamment manifestée par les travailleurs sociaux de la Communauté de Madrid que nous avons rencontrés :

« La droite a beaucoup privatisé à Madrid, et je crois qu'elle a été un peu trop loin.(...) Les ONG, c'est bien beau, mais le problème, c'est que leur personnel est minimum, même s'il y a quand même des planchers imposés dans les contrats de délégation. En plus, elles sous-traitent leurs activités à d'autres qui sous traitent elles-mêmes à d'autres...Et puis, comme elles payent mal leurs employés, disons...la moitié de ce que touche un fonctionnaire, il y a un *turn over* important. Et ça, on sait bien que ce n'est pas bon pour les enfants qui sont dans ces centres. »⁵¹² Pilar Cayuela, directrice d'une zone d'action tutélaire à l'institut du mineur et de la famille.

Loin de la mythification des ONG et de la représentation très positive de leur travail, on le voit, la délégation excessive de la protection de l'enfance maltraitée n'est pas sans risque. Les critiques qui lui sont adressées soulignent aussi un conflit que l'on retrouve différemment en France entre le personnel statutaire des organisations publiques et l'externalisation de leur missions de lutte contre la maltraitance. Il convient en tous cas de relever à quel point les entrepreneurs privés de la cause de l'enfance maltraitée profitent du paradigme néolibéral en vigueur dans le « management public ». Ainsi, la volonté de ne pas augmenter la

⁵⁰⁹ De tels services téléphoniques seraient amenés à se multiplier. En France, le service national *SOS enfance maltraitée* est un élément important du dispositif. En Espagne, le téléphone spécial mis en place par exemple en Castille la Manche faisait l'objet d'un débat parmi les trois personnes que nous avons interviewées. Alors que le directeur général des services sociaux de la communauté trouvait son coût important aux vues du peu d'appels reçus, la chef de service d'aide à l'enfance pensait le contraire, en avançant des nombres d'appels bien supérieurs. (cf. entretien avec Sahuquillo, Patiño Lafuente, Alvarez Lopez) A propos des velléités de téléphonie sociale locale, Michel Chauvière parle d'une tendance à la « gadgétisation » de la protection de l'enfance.

⁵¹⁰ Entretien réalisé le 10 juillet 2003 avec Isabel Pizarro et Begoña Gonzales.

⁵¹¹ Entretien réalisé le 9 juillet avec Sahuquillo, Patiño Lafuente, Alvarez Lopez (notes personnelles)

⁵¹² Entretien du 22 juillet 2003 avec Pilar Cayuela et Celina Diaz (notes personnelles).

quantité de personnel explique le degré étonnant d'externalisation de la mission de protection de l'enfance que l'on trouve par exemple à Vitoria Gasteiz :

« (...)en ce qui concerne l'évaluation de diagnostic, jusqu'en 1996, il n'y avait que du personnel propre au service pour assurer toutes les tâches. Mais il y a eu un embouteillage des dossiers. Or, la protection de l'enfance n'est pas un domaine où on peut avoir une liste d'attente. Du coup, la décision a été prise d'externaliser cette fonction à un cabinet privé de professionnels qui proposent des solutions pour chaque enfant. C'est quand même à la fin le service qui rend la décision concernant l'enfant. Bon, c'est une décision du Parti Populaire qui ne veut pas augmenter les coûts de personnels. Je ne suis pas sûre que ce soit tellement plus économique...Mais il ne faut pas croire que l'on délègue beaucoup...à Pampelune, ou en Castille León, ils délèguent davantage au privé que nous. »⁵¹³ Boni Cantero, chef du service Enfance et famille de la mairie de Vitoria

1.3.1.2) Une influence encore faible de la représentation nationale des intérêts de l'enfant

La structuration récente d'une représentation des intérêts de l'enfant n'a pas encore permis d'imposer de manière claire la question de la maltraitance des enfants dans le débat public. La seule association spécialisée sur la maltraitance au niveau national, la FAPMI, si elle porte des revendications, semblent voir néanmoins son rôle limité à celui de fourniture d'expertises, comme le confirme une observation de ses bilans d'activités : organisation de congrès étatiques « Enfance maltraitée »,⁵¹⁴ participation aux congrès internationaux de l'ISPCAN,⁵¹⁵ édition d'une revue,⁵¹⁶ création des protocoles, formation d'équipes de professionnels, conception de programmes de prévention dans les communautés autonomes... Sa participation à l'Observatoire de l'enfance a permis à celui-ci d'insister sur la nécessité de création d'un registre de cas.

Mais l'association qui se veut la plus en pointe dans le travail de persuasion est la Plate-forme des organisations d'enfance. Clairement en rupture avec le familialisme, toujours présent par la forte dimension catholique de l'Espagne, son discours général est très volontariste :

« Je crois que c'est bien d'autonomiser l'enfant, d'en faire un sujet spécifique. Nous, on tient à ce qu'on ne mette pas toujours l'enfant sous le parapluie de la famille, parce que dans la famille, ceux qui ont le pouvoir, ce sont les parents, pas lui. »⁵¹⁷ Angel Hernández

Son influence sur la question de la lutte contre la maltraitance est cependant altérée, d'une part par le fait qu'elle défend une vision de l'enfant acteur plus qu'une vision de l'enfant victime,⁵¹⁸ d'autre part, par les tensions inhérentes à un tel assemblage d'associations. Pour illustrer ces tensions, on peut prendre l'exemple du conflit existant entre certaines organisations membres qui fournissent des centres résidentiels, telles que *aldeas*, *ANAR*, *mensajeros de la paz*, et les associations hostiles à ces centres, militant pour que l'on retire les enfants de ces résidences pour les placer dans des familles. On comprend dès lors la difficulté de la construction d'un discours public, qui ne peut se résoudre que dans une position de compromis énoncée par Angel Hernández :

« Le problème est complexe. C'est sûr qu'une famille d'accueil, c'est mieux, mais il n'y en a pas assez en Espagne ; celles qu'il y a ne sont pas suffisamment formées et il y a parfois des problèmes qui obligent les enfants à retourner dans ces centres. Il y a enfin beaucoup d'enfants qui ne peuvent pas être accueilli en famille, notamment les handicapés. »⁵¹⁹

Ces difficultés de positionnement dans le débat public contribuent donc à la faiblesse globale de la représentation espagnole des intérêts de l'enfant. L'exemple récent du projet de loi contre les « violences de genre » a montré que cette faiblesse ne permettait pas à ces groupes d'imposer la problématique de

⁵¹³ Entretien du 8 juillet 2003 avec Boni Cantero. (notes personnelles)

⁵¹⁴ Le 7^{ème} congrès doit avoir lieu à Madrid les 25 et 26 novembre 2004.

⁵¹⁵ L'ISPCAN signifie *International Society for prevention Child Abuse and Neglect*. Il s'agit d'un lobby international spécialisé dans la lutte contre la maltraitance.

⁵¹⁶ La revue quadrimestrielle de la FAPMI s'intitule *Bienestar y protección infantil*. Elle s'adresse aux professionnels de la maltraitance et comprend des recherches issues de diverses disciplines et des récits de bonnes pratiques.

⁵¹⁷ Entretien avec Angel Hernández le 18 juillet 2003. (Notes personnelles).

⁵¹⁸ La Plate-forme prend pour modèle de référence toute la convention de New York, et entend ne pas se limiter à la question de la maltraitance. Ainsi, elle a pris l'initiative d'organiser trois conférences annuelles sur l'enfance à partir des trois champs les plus développés dans la Convention : protection, provision, participation. En 2003 a donc eu lieu la première. Les discussions ont eu lieu en groupes thématiques et les propositions dégagées ont été envoyées à plusieurs interlocuteurs importants, dont le ministère et l'observatoire de l'enfance, pour être des bases de travail dans les discussions à venir sur l'élaboration de la stratégie nationale pour l'enfance et l'adolescence en risque social.

⁵¹⁹ Entretien avec Angel Hernández du 18 juillet 2003 (notes personnelles)

l'enfance face à d'autres lobbys plus puissants. En effet, la question des violences intra-familiales avait été très présente dans la campagne électorale espagnole sous la dénomination de « violences domestiques ». Cependant, les lobbys féministes, très puissants en Espagne, appuyés notamment par les médias et tout le féminisme d'Etat (Institut de la femme, etc.) a imposé une autre catégorie, celle de « violences de genre ». La lutte symbolique entre les défenseurs des femmes et les défenseurs des enfants a été remportée par les premiers, malgré l'entrevue de José Luis Rodríguez Zapatero avec la POI avant les élections, et l'annonce lors de son discours d'investiture d'une loi sur « la violence domestique ». ⁵²⁰ Les associations féministes tenaient à un ciblage sur la condition des femmes plutôt qu'à une dilution dans une catégorie générale de « victimes », arguant du fait que selon les statistiques officielles, 91 % des victimes seraient des femmes. ⁵²¹ Le projet de loi adopté en conseil des ministres le 4 juin ne s'adresse qu'aux maltraitements envers les femmes, malgré l'opposition de nombreux juristes et du Parti populaire, qui ont relayé les entrepreneurs de la cause de l'enfant, dont les critiques envers la catégorie « violences de genre » étaient très fortes dans nos entretiens d'avril 2004. ⁵²² Le président de la FAPMI, pourtant proche des socialistes, nous a fait part de son irritation devant ce qu'il considère être une concession électoraliste :

« JG : (...) La « violence domestique » impliquait tous ceux qui vivaient dans le foyer : la femme, l'homme, l'enfant, les grands parents aussi.

FV : C'est à dire que les féministes défendent seulement les femmes et pas les autres victimes ?

JG : Exactement, ils ne voient pas plus loin.(...) c'est un peu ce qui se passe avec le féminisme. C'est l'atomisation des situations. Or, on ne peut pas séparer la maltraitance infantile de la maltraitance de la femme. Parce que c'est pareil. Quand la femme est maltraitée, l'enfant est abîmé encore plus. » ⁵²³

Cet exemple nous paraît révélateur : alors même que les entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée disposent de ressource d'action publique non négligeables et qu'ils sont très présents dans la phase de mise en œuvre, leur intervention sur le processus décisionnel, en particulier législatif, n'est guère déterminante à l'heure actuelle si on la compare à celle d'autres groupes d'intérêt, ou à celle de leurs homologues français.

1.3.2) France : des exécutants locaux aux copilotés nationaux de l'action publique contre la maltraitance

1.3.2.1) Le recours local important aux « associations habilitées »

L'expression « associations habilitées » recouvre l'ensemble des entités privées qui ont en charge, sur décision administrative ou judiciaire, des enfants protégés, soit dans le cadre d'un placement, soit dans le cadre d'une aide éducative. En 1993, l'ODAS a essayé de mesurer la part qu'elles représentent dans l'ensemble des mesures d'aide éducative, et l'a évaluée à 80% des mesures d'AEMO ⁵²⁴ (judiciaire) et 50% des AED ⁵²⁵ (administratives). ⁵²⁶ Contrairement à l'Espagne, les collectivités locales françaises auraient tendance à stabiliser voire à diminuer ce recours à des entités privées pour effectuer ces missions de services publics. La volonté de ne pas accroître le personnel statutaire des collectivités locales est contrariée en la matière par le coût du personnel associatif, qui est différent de la situation espagnole. Madame P, chef du service d'action sociale dans un conseil général, nous explique ainsi pourquoi, dans son département, la très faible importance du secteur privé est un avantage :

« Bon, il y a des pour et des contres, c'est un peu compliqué comme question. Nous on a fait un choix qui permet effectivement beaucoup plus de souplesse dans la gestion des mesures. Et puis surtout la maîtrise financière, ça c'est clair que du côté de la maîtrise financière, il n'y a pas de doute, il vaut mieux que le Conseil général gère tout cela. Parce que les conventions collectives de ces associations là, ce sont pas les salaires des fonctionnaires du Conseil général !

FV : Ils ont des salaires plus élevés ?

P : Oh oui. Ils ont des conventions collectives très intéressantes. Rien que les directeurs de maison d'enfants... D'ailleurs il y a des départements actuellement, mais c'est très, très compliqué politiquement, qui aimeraient se séparer des services des associations.

FV : Parce que le fait de déléguer à une association, c'est souvent la volonté de faire baisser le personnel du Conseil général ?

⁵²⁰ Cf. Le discours d'investiture de Zapatero reproduit dans *El País* « Un ansia infinita de paz, el amor al bien y el mejoramiento social de los humildes » *El País*, 16/4/2004, pp. 18-19.

⁵²¹ Information reprise par le correspondant madrilène du quotidien Libération, appuyant la démarche de Zapatero. Cf. MUSSEAU François « Zapatero au secours des femmes battues », in Libération, 26 juin 2004.

⁵²² Voir par exemple l'opinion hostile de la psychologue Pilar Alvarado dans l'entretien qu'elle nous a accordé.

⁵²³ Entretien avec Jesús García.

⁵²⁴ Aide éducative en milieu ouvert, prononcée par le juge.

⁵²⁵ Aide éducative à domicile, prononcée par les services sociaux du Conseil général.

⁵²⁶ SANCHEZ Jean Louis (2001) op. cit. p. 35.

P : Oui, c'est une volonté de baisser le personnel du Conseil général. (...) Je pense qu'il y a eu peu de création d'associations depuis que les conseils généraux gèrent. C'est plus un héritage qu'ils ont eu de la DASS, qu'ils n'ont pas pu supprimer, qu'une volonté de créer ce type d'associations. A ma connaissance il y en a très peu qui en ont créé après la décentralisation. »⁵²⁷

L'histoire des prises en charge en matière de protection de l'enfance montre la prégnance traditionnelle de ces associations, comme le signale Marie-Thérèse Hermange dans son rapport au Président de la République. Elle met à jour une tension relative à la reconnaissance de la place et de l'action de ces entrepreneurs de cause, qui seraient prisonniers des logiques gestionnaires des départements : « Depuis quelques années, les innovations se sont souvent heurtées à des politiques de gestion qui (...) sont insuffisantes au regard de la nécessaire modernisation des structures et des modes d'intervention. »⁵²⁸ Alain Grevôt, qui fait des recherches dans le cadre de l'association *Jeunesse Culture loisirs Technique*,⁵²⁹ exprime une position similaire. A la fois observateur et acteur du champ, il milite pour un plus grand ancrage de la protection de l'enfance dans la société civile. Pour lui, les acteurs qui régulent le système français, excepté le juge pour enfants, manquent de « légitimité sociale ». ⁵³⁰ L'ensemble du système serait selon lui dominé par la culture professionnelle du secteur administratif public, dont les traits dégagés sont peu flatteurs : « peu de marges d'initiatives et de manœuvre, poids des normes administratives. »⁵³¹ Le projet politique est donc simple : il ne faut plus cantonner les « associations habilitées » à un rôle de prestataires de service, au risque de les voir perdre toute leur « identité ». Cela supposerait de leur part qu'elles se rapprochent des groupements de plus en plus nombreux ayant une « démarche militante ». Il est vrai que les groupements plus impliqués dans le travail de lobbying au niveau national ont actuellement une influence croissante sur la régulation du secteur.

1.3.2.2) Autorités politico-administratives nationales et entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée : de la défiance à la cogestion ?

L'évolution des processus d'intervention des entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée sur la détermination de l'action publique fait apparaître un changement important de statut de ces derniers. En effet, s'ils ont véritablement publicisé le problème de la maltraitance, contribuant à le mettre sur l'agenda institutionnel, c'était souvent par le biais d'action « coup de poing. » C'est en particulier le cas de l'association *Enfance et partage*, dont Anne Daguerre raconte les inimitiés fortes qu'elle connaissait au sein des administrations. Présidée par France Gublin dans les années 80, sa dénonciation des parents et du travail des services sociaux était telle qu'elle était ignorée de tous les processus de préparation de la loi de 1989 relative aux mauvais traitements.⁵³² Alors que le Parlement votait la création d'un service national d'accueil téléphonique pour les enfants maltraités, le SNATEM : un organisme public amené à traiter les appels de détresse, *Enfance et Partage* décidait de maintenir le numéro vert qu'elle avait mis en place en 1988 destiné également à recueillir les signalements de mineurs victimes de maltraitance.⁵³³ En outre, elle lance une campagne critique sur l'action des pouvoirs publics, dont nous avons retrouvé des affiches :



⁵³² Daguerre Anne (1999) op. cit. p. 232-233.

⁵³³ Ce numéro vert existe toujours. Il est assuré par 50 « bénévoles-écoutants » et recueille, d'après la revue de l'association, 150 appels par jour. Cf : « Enfance et partage » (novembre 2002) n°93, p. 5.

Le contraste avec le contenu de leurs revues actuelles est étonnant. Chaque numéro présente désormais sur plusieurs pages les collaborations engagées avec les différents ministères. Cette évolution n'est pas propre à *Enfance et Partage*. Le renforcement du rôle des associations sur la détermination de l'action publique nationale semble atteindre depuis quelque temps une dimension nouvelle :

« Je crois que maintenant, les pouvoirs publics ont pris conscience, peut-être à cause de l'affaire Dutroux ou je ne sais quoi, de ce fléau. (...)Maintenant ils ont intégré le problème, et cette année on a eu vraiment beaucoup de contacts, avec le Ministère de la famille, avec le Ministère de la justice, etc. Ce qui n'était pas la cas avant. » Monette Cannamella, secrétaire générale de l'Enfant bleu.

Il est difficile de démêler les imbrications de la situation actuelle. Les entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée voient-ils leur rôle grandir parce que le problème est aujourd'hui davantage publicisé ou cette publicisation est-elle la résultante de leur action ? Les deux phénomènes interagissent assurément. Pour le Ministère, la collaboration désormais régulière avec les ONG permet d'une part de garder un contact avec le terrain social, qui serait sinon monopolisé par les collectivités départementales. D'autre part, le secteur associatif permet de suppléer les insuffisances des pouvoirs publics en matière notamment de sensibilisation. Plusieurs associations réalisent régulièrement des campagnes que le Ministère de la famille n'a pas les moyens de financer.⁵³⁴

Si l'on peut aller plus loin et parler d'une véritable cogestion, c'est que plusieurs constatations empiriques montrent que les entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée, plus novateurs que les administrations, sont en passe de maîtriser une part de la régulation nationale de l'action publique contre la maltraitance. C'est particulièrement net en matière législative, où toutes leurs revendications sont progressivement intégrées dans le droit positif : création d'un fichier national des délinquants sexuels, allongement du délai de prescription pour les crimes sexuels, audition filmée de l'enfant victime, création de l'Observatoire, possibilité pour les associations de protection de l'enfant de se constituer partie civile... Mais c'est également le cas à propos d'initiatives *directement pilotées par elles*. Nous en évoquerons deux : le projet « SOS disparition d'enfants » et celui des permanences médico-légales.

Le projet « SOS disparition d'enfants » est récent. Il a été impulsé par la *Fondation pour l'enfance*, qui s'est petit à petit construite une légitimité pour s'exprimer sur les enjeux de la téléphonie sociale.⁵³⁵ S'inspirant d'un service équivalent en Angleterre, (et probablement désireux de soutenir l'activité de l'association,) les dirigeants de la *Fondation pour l'Enfance* ont obtenu après plusieurs événements symboliques la création en 2003 d'un groupe de travail interministériel Famille /Justice sur les « fugues, les enlèvements et les disparitions de mineurs » Ils ont ensuite appuyé par tout un ensemble de statistiques inquiétantes leur demande de création d'un service téléphonique consacré aux disparitions d'enfants.⁵³⁶ Finalement, en 2004, la Fondation a obtenu le soutien des pouvoirs publics pour créer en son sein un tel service, qui répondra aux appels de deux numéros de téléphone, un numéro vert « Fugues infos service » et un numéro azur « SOS enfants disparus ».

Plus révélateur encore de la place occupée par les entrepreneurs privés de la cause de l'enfance maltraitée, le projet de permanence médico-légale a émergé du Groupe de travail pluridisciplinaire de la Voix de l'enfant, qui réunissait notamment des pédiatres, des pédopsychiatres, des magistrats et des travailleurs sociaux. Ayant fait une nouvelle fois le constat de la difficulté de la coordination dans la lutte contre la maltraitance, et répétant sans cesse que « l'enfant victime de violences sexuelles est un enfant souffrant avant d'être un enfant plaignant »,⁵³⁷ devant bénéficier d'un traitement particulier dans les procédures judiciaires, ils ont proposé la création de permanences d'accueil d'urgence pluridisciplinaires en milieu

⁵³⁴ Ainsi, en 2003, *Enfance et Partage* a fait réaliser par Antoine de Caunes et l'agence *Publicis* un film publicitaire dont le slogan était : « Les actes pédophiles, 7 fois sur 10, ça se passe dans la famille. Il est passé en avril 2003 sur les chaînes de télévision, particulièrement dans les journaux d'informations.

⁵³⁵ Lors de la conférence des ministres européens du 20 novembre 2004, c'est Anne-Aymone Giscard d'Estaing qui est intervenue sur les questions liées à la mise en réseau des services de téléphonie sociale spécialisés sur la lutte contre la maltraitance des enfants.

⁵³⁶ Leur brochure de présentation de l'initiative fait état de 68 000 fugues par an en France (+ 34 % en 4 ans), de 602 dossiers « d'enlèvements parentaux transfrontières » traités au Ministère de la Justice et de 627 mineurs inscrits au Fichier des personnes recherchées, et ajoute : « Il est **nécessaire** que la France se dote d'un dispositif opérationnel inspiré des expériences étrangères ».

⁵³⁷ Ce leitmotiv est évoqué mécaniquement par Bénédicte Brajeux dans l'entretien qu'elle nous a accordé. Il est également présenté comme un postulat dans toutes les brochures de *la Voix de l'enfant*.

hospitalier pour les enfants victimes. L'idée de cette initiative était de faire venir à l'hôpital l'ensemble des professionnels impliqués, issus de plusieurs administrations, pour travailler ensemble au recueil des révélations des enfants victimes de violences sexuelles. Les auditions réalisées dans ces permanences pourraient être utilisées dans le cadre des procédures judiciaires.

Cette proposition a été retenue par la Ministre de la justice d'alors, qui l'a officiellement soutenue après une réunion interministérielle regroupant les ministres de la santé, de la défense et de l'intérieur. La première permanence médico-légale a été ouverte à Béziers le 21 janvier 2000 par Elizabeth Guigou, puis une suivante par Ségolène Royal. Aujourd'hui on compte 6 permanences et 10 sont en projet. Cette initiative a suscité l'enthousiasme des ministres successifs, et Dominique Perben a fixé comme horizon une centaine de permanences, soit une par département. En dépit de ce suivisme politique, c'est bien la *Voix de l'enfant* qui porte le projet, s'efforçant de convaincre les acteurs de terrain. Du point de vue de la régulation de l'action publique, l'inversion de la perspective est donc saisissante. Alors même que « l'Etat animateur » ou « stratège » caractéristique de la pensée libérale devrait coordonner les acteurs privées sans intervenir directement, c'est ici une organisation privée qui s'efforce de coordonner des acteurs administratifs ! Non sans mal, d'ailleurs, comme nous l'explique l'attachée de direction de *la Voix de l'enfant* :

« (...)si Martine Brousse avait bien eu l'intuition que c'était comme ça qu'il fallait travailler, il n'est pas du tout évident de convaincre des médecins hospitaliers d'accueillir à l'hôpital des gendarmes et des policiers, et il n'est pas du tout évident non plus de convaincre un magistrat qu'il est mieux de sortir de son tribunal et d'aller dans une enceinte hospitalière pour auditionner...que cet enfant ne soit pas auditionné sept, huit, dix fois.

FV : Qu'est-ce qui les retient ?

B : (sourire) C'est les pouvoirs de chacun. Le magistrat estime qu'il exerce son pouvoir au sein de son tribunal, le gendarme et le policier, l'endroit où il travaille, c'est son commissariat de police ou sa gendarmerie. Alors, ils ont d'autres arguments qu'on entend tout à fait : ils sont peu nombreux, ça va leur faire perdre du temps, etc. A nous après de les convaincre qu'en fait, ça ne leur fait pas perdre de temps, que c'est mieux organisé, qu'ils auditionneront mieux le gamin et que ça se passera mieux, qu'ils n'auront pas besoin de le faire revenir. Et une fois que ça marche, nos meilleurs vendeurs, si j'ose dire, ce sont les intervenants de ces permanences. (...) Cela nous permet en plus de faire une étude épidémiologique sur les cas de maltraitances. »⁵³⁸

Les entrepreneurs privés français de la cause de l'enfance maltraitée ont donc un poids plus important dans la fabrique nationale de l'action publique. Leur nombre, leurs ressources d'action publique supérieures peuvent expliquer ce phénomène. Reste que comme les Espagnols, ils ont également à affronter symboliquement des groupes d'intérêts concurrents. Contrairement à la péninsule ibérique, où c'est le féminisme qui semble occuper confortablement l'espace public, c'est en France le familialisme, lobby au cœur de l'Etat par l'institutionnalisation sans équivalente en Europe de l'UNAF,⁵³⁹ qui pourrait constituer un frein à la protection de l'enfant au profit d'une focalisation sur la famille. Si l'organisation familiale entretient de bon rapport avec certaines associations de protection de l'enfant, comme la *Fondation pour l'enfance*, d'autres associations trouvent moins grâce à ses yeux, comme tous les porte-parole des enfants qui appuient leur émancipation, telle que le COFRADE :

« FV : C'était intéressant ce que vous disiez sur le porte-parolat de l'enfance (...) Est-ce que cela vous pose un problème ?

CL : Oui, bien sûr que c'est un problème. C'est un problème qui s'est trouvé derrière tout le débat commencé avec Denise Cacheux autour des droits de l'enfant. Toutes ces associations qui prétendaient parler au nom des enfants. (...)c'est oublier qu'un enfant, ça se construit dans la famille, et qu'il importe de lui donner aussi cette qualité des liens familiaux (...) C'est dans la Convention des droits de l'enfant ce droit d'être aimé et construit par ses parents ou des parents.

FV : Aujourd'hui vous en faites partie du COFRADE ou pas ?

CL : Non, on y est en tant qu'observateurs (...). ça a correspondu à un temps nécessaire d'élaboration de la réflexion autour de l'enfance et de sa place dans la société. Aujourd'hui, il y a d'autres lieux et ça paraît moins nécessaire. D'ailleurs ça fonctionne moins. (...) Et le COFRADE pour moi, pour l'instant, ne correspond plus à rien. »⁵⁴⁰

En dépit de ces critiques, le mouvement familialiste n'est pas en conflit ouvert avec les entrepreneurs de la cause de l'enfant. On devine dans l'interview de Chantal Lebatard des positions différentes à l'intérieur de l'organisation sur ce thème, qui recoupe un clivage entre tenants de la défense

⁵³⁸ Entretien avec Bénédicte Brajeux.

⁵³⁹ MARTIN, HASSENTEUFEL (2000) op. cit.

⁵⁴⁰ Entretien avec Chantal Lebatard.

traditionnelle de LA famille et tenants d'une vision plus moderne invitant à prendre acte de la tendance générale à la considération des *individus* à l'intérieur de la famille. Une position de compromis se dessine donc autour d'une participation légère aux réflexions sur la lutte contre la maltraitance : l'UNAF faisait par exemple partie du Comité de pilotage de la grande cause en 1997 et participe au *GIP enfance maltraitée* avec les associations de protection de l'enfant.

D'autres groupes sont perçus comme remettant en cause la lutte contre la maltraitance, en particulier l'association ATD-Quart monde, qui a inspiré et relayé un discours public visant à remettre en cause la nécessité de la séparation. Si les professionnels de la lutte contre la maltraitance y ont vu une nouvelle attaque contre leur mission,⁵⁴¹ les associations que nous avons interrogées n'évoquent pas cet épisode pourtant très médiatisé. Sans doute l'explication réside dans le fait qu'elles sont elles mêmes traversées par les grandes interrogations scientifiques que nous dégagions au chapitre 3. Si donc des intérêts contraires à ceux défendus par les entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée existent, nous n'avons pas dégagé un moment du débat public comme celui sur la violence domestique en Espagne, au cours duquel se seraient affirmés avec autant d'éclat les rapports de force entre différentes visions de l'espace privé.

2) Les médias français et espagnols, des entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée ?

Si nous ne pouvons l'évoquer qu'incomplètement dans ce mémoire, une analyse fouillée du rôle des médias dans l'action publique de lutte contre la maltraitance est absolument nécessaire. L'historien Gérard Noiriel fait par exemple l'hypothèse que l'on peut dégager une corrélation entre la généralisation de la presse populaire et la naissance d'une préoccupation pour l'enfance maltraitée.⁵⁴² Certes, la difficulté de cette démarche tient, comme le dit la journaliste Dominique Vernier dans un entretien, à l'éternelle question « de la poule et de l'œuf »,⁵⁴³ autrement dit, de ce qui préexiste. En effet, comment savoir si les préoccupations des journalistes, c'est à dire globalement celles d'une classe moyenne intellectuelle, conditionnent les grandes interrogations d'une société à un moment donné ou si elles n'en sont que le reflet ? Sans prétendre répondre à cette interrogation générale, force est de reconnaître que l'implication médiatique pour la question de l'enfance maltraitée a des répercussions sur l'action publique. Peut-on parler pour autant *d'entrepreneurs de cause* ? Certains estiment que la création et la défense de cause est au fondement même du journalisme. D'un point de vue basement matériel, on peut parier que la maltraitance des enfants et tout le *pathos* que son traitement ne manque pas de charrier, attirent le téléspectateur ou le lecteur et renforcent donc les personnes qui la mettent en scène. Pour autant, une réelle entreprise de cause supposerait, comme dans le cas des associations militant pour l'enfant, un réel projet politique que l'on ne décèle pas derrière les revirements et les contradictions d'un traitement avant tout sensationnaliste de la question des violences infligées aux plus jeunes.

2.1) Les médias, un rôle majeur dans l'action publique contre la maltraitance des enfants

Le rôle des médias dans la lutte contre la maltraitance des enfants s'effectue à un double niveau. Ceux-ci ont en effet un pouvoir évident dans la constitution du phénomène comme problème public, entraînant sa mise à l'agenda institutionnel. Ils ont également un effet direct sur la détection des maltraitances, par la sensibilisation du public qu'ils renforcent.

⁵⁴¹ Michèle Créoff écrit par exemple : « Dans l'histoire de la protection de l'enfance, des dérives idéologiques ont toujours eu lieu. (...) Aujourd'hui, il s'agit de l'idéologie de la justice sociale, du mythe démagogique de la famille pauvre, injustement condamnée dans sa fonction parentale pour cause de pauvreté. Cette idéologie n'est certainement qu'une expression plus moderne, plus acceptable politiquement de l'idéologie familialiste. » Cf. CREOFF Michèle, op. cit. p. 57.

⁵⁴² Séminaire sur *l'enfance maltraitée* à l'EHESS.

⁵⁴³ Entretien avec Dominique Vernier.

2.1.1) Une arrivée médiatique de la maltraitance sur l'agenda institutionnel

La lutte contre maltraitance fait partie des domaines de l'action publique qui doivent beaucoup à la mise à jour médiatique des phénomènes de mauvais traitements infligés à des enfants et à l'émotion qu'ils ont suscités. Nous ne connaissons pas en détail la situation espagnole, mais un ouvrage réalisé pour le compte du Ministère des affaires sociales par son centre d'étude soulignait le rôle de la mise en exergue des faits divers dans la découverte tardive des mauvais traitements dans la péninsule :

« Malgré un certain retard par rapport à nos voisins européens, la préoccupation pour les enfants victimes de mauvais traitements et le débat autour des causes qui les produisent, sont arrivés dans la société grâce aux médias, qui ont souvent diffusé l'image la plus dramatique et la plus sensationnaliste de la maltraitance infantile. »⁵⁴⁴

En France, Anne Daguerre a étudié en détail l'impact perturbateur des pressions médiatiques sur l'action publique de protection de l'enfance dans les années 80.⁵⁴⁵ Elle raconte par exemple comment la presse a contribué au renversement de la perception négative des familles d'accueil en prenant fortement le parti d'une assistante maternelle au cours de l'affaire dite « Tamburini ». Jusqu'au début des années 80, en effet, les « nourrices » sont l'objet de représentations négatives dans l'opinion, représentations également perceptibles dans la législation de l'aide sociale à l'enfance qui ne leur accordait aucun droit et n'en faisait pas des candidats crédibles pour l'adoption. Or, en 82-83, une assistante maternelle demande à adopter un enfant attaché à elle qui lui avait été confié par un service de l'ASE. Le conseil de famille rejette alors sa demande, préconisant une adoption dans un milieu plus favorisé. Cette affaire déclenche une vague d'indignation de la presse, qui conduit le Ministre de l'époque à bloquer le projet d'adoption.⁵⁴⁶ L'émoi médiatique en faveur de cette femme fut tel que le cabinet de Georgina Dufoix et la Direction de l'Action sociale ont décidé de modifier la législation. La loi du 6 juin 1984 qui redéfinit les droits des familles lorsqu'elles ont recours à l'ASE, entérine ainsi une nouvelle perception des familles d'accueil, créditées d'une image désormais plus positive.

C'est ensuite que les médias français vont porter leur attention sur la maltraitance, à l'occasion de plusieurs affaires sordides. C'est d'abord le cas de l'affaire David Bisson, appelé « l'enfant du placard » après qu'il y eut été séquestré pendant 8 ans.⁵⁴⁷ L'émotion ne retombe pas, avec plusieurs affaires révélant le manque de coordination des différents services, dont celle de la petite Laetitia, le 11 novembre 1986, dans le Nord. Cette affaire sera d'ailleurs évoquée dans un rapport de l'IGAS commandé par le Ministre de la santé en 1987 pour déterminer les difficultés tenant au recueil des signalements dans les départements. A la direction des affaires sociales, Marceline Gabel prépare à partir de 1986 une campagne sur les mauvais traitements, qui est diffusée dans les médias en 1988, peu après l'« été rouge », qualifié ainsi en raison du grand nombre de fillettes violées ou tuées durant le mois d'août. Cette attention médiatique est donc maximale en 1988, permettant l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour les partisans d'une politique spécifique sur les mauvais traitements, dont la secrétaire d'Etat à la famille de l'époque Hélène Dorlhac, qui fera voter en 1989 la loi dont nous avons déjà parlé. Ce processus de mise à l'agenda institutionnel se répète en 1996 à propos des abus sexuels, après la découverte des crimes du pédophile Marc Dutroux. Cette affaire sera en effet évoquée pendant des semaines entières dans la presse, et donnera lieu en France à la loi du 17 juin 1998.

L'influence de la presse dans la détermination de l'action publique de lutte contre la maltraitance des enfants apparaît donc comme majeure. L'indignation provoquée par certains faits divers permet de façonner la publicisation d'un problème et constitue une ressource précieuse pour les autres entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée que sont les associations.

2.1.2) Choix médiatique des victimes et ciblage de l'action publique : une hypothèse de comparaison

La comparaison avec le cas espagnol pourrait là aussi s'avérer intéressante. On peut en effet se demander si l'absence d'une politique nationale spécifique sur la maltraitance infantile en Espagne, qui pourrait prendre la forme d'un texte normatif, même symbolique, ne peut pas s'expliquer par le

⁵⁴⁴ COLLECTIF (1996) *El maltrato y protección a la infancia en España*. Ministerio de asuntos sociales, Madrid, p. 12.

⁵⁴⁵ DAGUERRE Anne (1999) op. cit. pp. 148-152.

⁵⁴⁶ L'histoire de l'affaire Tamburini se finit bien, puisque cette assistante maternelle a finalement pu adopter l'enfant.

⁵⁴⁷ Dominique Vernier raconte dans l'entretien qu'elle nous a accordé l'acharnement de certains photographes pour obtenir une photo de cet enfant.

comportement différent de la presse espagnole à l'égard de l'enfance maltraitée. Nous ferons l'hypothèse suivante : l'enfant maltraité constitue en France la figure même de la victime, alors qu'en Espagne, cette figure est occupée par la femme battue. Nous nous appuyons en cela sur un exemple d'actualité.

En effet, alors que Zapatero venait d'être investi Président du gouvernement espagnol et qu'il devait présenter un projet de loi sur les maltraitances intra-familiales, un fait divers s'y rapportant s'est produit le 30 avril. En effet, à Alzira, près de Valence, Ismael Rodríguez, un homme auparavant condamné à une peine d'éloignement pour mauvais traitements, tue sa femme et leurs deux enfants en les brûlant vifs. Cette histoire sordide est largement relatée par la presse. Cependant, une observation de la majeure partie des titres employés est éclairante : « UN HOMME TUE SA FEMME EN LA BRULANT VIVE ». Il faut alors lire les sous-titres et le contenu des articles pour se rendre compte que ses enfants aussi sont décédés. Cette présentation des faits, centrée sur la femme-victime, n'est pas sans lien avec les ciblage d'action publique effectués.⁵⁴⁸ Ainsi, devant la clameur populaire, le gouvernement lance quelques jours plus tard un plan d'urgence visant à donner une protection policière « aux épouses en situation de danger », et lance peu après son projet de loi relatif aux « violences de genre ». Tout porte à penser que le traitement médiatique d'une telle affaire aurait été différent en France, où le problème des femmes battues n'est que rarement abordé, comme le remarque le correspondant du journal *El País* à Paris :

« Si quelqu'un tue des enfants au volant d'une voiture, la nouvelle a de grandes chances d'occuper tous les journaux télévisés de France ; ou si l'on découvre des cas de pédophilie. Mais, pour qu'un cas de violence conjugale se retrouve à l'écran, la victime doit s'appeler Marie Trintignant (...) »
Joaquín Prieto, correspondant de *El País* à Paris, samedi 24 avril 2004⁵⁴⁹

L'éclairage médiatique sur les questions de maltraitance, s'il influe donc sur la détermination de l'action publique, a également une influence générale sur la sensibilisation du public et donc sur la détection du phénomène de maltraitance lui-même.

2.1.3) Mobilisation médiatique et sensibilisation des publics. Un effet direct sur la détection du phénomène de maltraitance par les professionnels.

Le sentiment général des acteurs du champ de la protection de l'enfance à l'égard des médias est globalement mitigé :

« Les médias parlent très peu des enfants, et quand ils en parlent, ils en parlent mal. Ferrán Casas, mais aussi l'UNICEF, ou *Save the children*, sont unanimes : les enfants sortent dans la presse comme victimes ou agresseurs. C'est très sensationnaliste. Ils n'ont jamais un rôle positif, comme acteurs, ou alors, c'est pour une publicité. »⁵⁵⁰ Angel Hernández

Les professionnels de la lutte contre la maltraitance s'accordent néanmoins pour reconnaître que l'intérêt médiatique porté sur les questions des violences infligées aux enfants a permis de mieux détecter ces phénomènes, en sensibilisant l'opinion sur la gravité de tels actes et sur la nécessité de les signaler aux autorités. En Espagne, un sondage récent indique que 85,4% des Espagnols sont prêts à signaler aux autorités le cas de quelqu'un qui battrait son enfant.⁵⁵¹ Cette médiatisation permettrait également de faire prendre conscience aux enfants maltraités du caractère anormal de ce qui leur est infligé. La plupart de nos interviewés considèrent qu'en la matière, c'est l'affaire Dutroux qui a constitué le déclic le plus important,⁵⁵² comme nous l'affirme Madame P :

« (...) l'affaire Dutroux nous a fait faire un bond considérable. Nous avons, nous, eu une augmentation des signalements considérable après l'affaire Dutroux. Et ça a perduré. Il y a eu là, tout d'un coup, une prise de conscience extrêmement forte. C'est une affaire qui a bousculé, non seulement la Belgique bien sûr, mais la France d'une manière forte. Nous, on a vu exploser les

⁵⁴⁸ Le fait divers du 30 avril s'inscrit dans une longue suite. Ainsi, deux jours avant, *El País* consacrait déjà une page entière à un autre fait divers, et publiait un sondage réalisé par le centre de recherches sociologiques sur la violence faite aux femmes. Ce sondage mettait en lumière la montée de la préoccupation de l'opinion publique à l'égard de ce phénomène, ainsi que la défiance envers les pouvoirs publics, 60% des personnes interrogées croyant que les femmes battues dénonçant des mauvais traitements ne peuvent pas avoir confiance aux autorités (commissariat et tribunaux). Cf BARROSO Javier « Un hombre mata a su pareja después de que la policía acudiera a su piso » in *El País*, 28/4/2004, p.28.

⁵⁴⁹ Cette remarque est issue d'une enquête de trois pages réalisée par le journal espagnol sur une comparaison de la portée des violences de genre dans les autres pays européens. Cf. PRIETO Joaquín, « Francia, un fenómeno mal concido y poco debatido », in *El País*, 24/4/2004, p. 28.

⁵⁵⁰ Entretien le 18 juillet 2003 (notes personnelles)

⁵⁵¹ Sondage du centro de investigaciones sociológicas réalisé en avril 2004.

⁵⁵² Toutes les affaires très médiatisées correspondent à des poussées du nombre de signalements. Ainsi, l'association *l'Enfant bleu* a telle reçu 6 signalements d'un coup, immédiatement après le début du procès d'Outreau.

placements. C'est impressionnant.(...) les médias jouent un rôle très important en terme d'éveil de la population, parce que c'est quand même un problème qui doit être porté par une société toute entière. Et quand je dis que l'affaire Dutroux nous a fait exploser les signalements, c'est qu'aussi les populations ont pris conscience que ce phénomène existait. »⁵⁵³

Aujourd'hui, les limites de cette sensibilisation sont interrogées. Certains, d'ailleurs, évoquent clairement l'existence d'une psychose. Le citoyen moderne étant désormais celui qui se mêle de ce qui ne le regarde pas, la tentation de la délation systématique aurait atteint un point de non-retour. La peur de l'autre, le soupçon, serait la conséquence du traitement des faits divers par lesquels les médias *fabriquent* la représentation commune de la maltraitance, selon l'approche constructiviste adoptée par Laurence Gavarini et Françoise Petitot :

« Maltraitance...Le mot suffit à convoquer le cortège d'horreurs que depuis quelques années les médias présentent à travers l'exposition des cas les plus extrêmes et sordides : incestes, abus sexuels, enfants martyrs, affaires de pédophilie. (...) La représentation médiatique de la maltraitance se déploie dans le registre du sensationnalisme, de l'exhibition, de l'impudeur. »⁵⁵⁴

Pour les auteures, les médias sont les premiers responsables de l'envahissement de l'imaginaire social par la catégorie de « l'enfant maltraité » ou « en danger », qui bouleverserait entièrement la vie sociale construite autour des plus jeunes et qui affecterait le lien social entre les générations. La vision de Gavarini et Petitot est intéressante, mais elle laisse entendre que les médias constitueraient sciemment, par leur utilisation sensationnelle des faits divers, une nouvelle conception du vivre ensemble. C'est selon nous attribuer aux médias une ligne de conduite qui, en la matière, leur fait défaut. C'est la raison de nos réticences à les qualifier réellement d'entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée.

2.2) Un irrationnel brassage d'irrationnel, ou l'utilisation de l'émotion sans projet politique

2.2.1) Des cycles d'attention publique⁵⁵⁵ créés par des engouements médiatiques ponctuels

L'émotion collective qu'engendrent les faits divers médiatisés que nous évoquions n'a rien d'étonnant. Elle tient à la nature même du phénomène de maltraitance. A la violence inacceptable dans toute société civilisée, se double alors le sujet qui en est l'objet : l'enfant, c'est à dire un être « sans défense », ainsi que le lieu où ces violences sont exercés : la sphère domestique s'il s'agit de maltraitements intra-familiales, ou un lieu de supposée protection, s'il s'agit de maltraitements institutionnelles. Cruelle ironie...⁵⁵⁶ L'attrait des médias pour l'enfance en danger n'a donc rien d'altruiste, quand on connaît le pouvoir de l'émotion pour attirer un large public. Cette émotion naît de l'identification à la victime, entraînant aisément la peur ou l'indignation :

« FV : (...) j'ai vu que vous aviez mis en vitrine le cas de Strasbourg.

A : Oui, et je l'ai faite agrandir la photo, parce que ça m'interpelle, ça. Et il y a des gens qui s'arrêtent et qui lisent. Parce que quand même, c'est une affaire grave, ces enfants morts l'année dernière, suite de coups par les parents. C'est quand même...il faut en finir. Je veux dire que quand même... Vous voyez bien aujourd'hui le petit Jonathan qu'on a retrouvé mort...c'est terrible, ça. »⁵⁵⁷, Madame A, déléguée départementale d'un comité *Enfance et Partage*.

Cependant, aussi prenante que soit cette émotion, les journalistes ne s'y engouffrent pas de manière perpétuelle, comme le font par exemple les associations spécialisées. En effet, le public se lasse, et l'intérêt médiatique est donc conditionné par la découverte de faits particulièrement sordides, voire par le vide de l'actualité, comme le subodore Celina Diaz, psychologue à la communauté de Madrid, pour le moins dure envers les médias :

« Dans bon nombre de cas, les médias ont fait beaucoup de mal. La maltraitance, ils l'évoquent quand ils n'ont rien d'autre à raconter. En été, par exemple, on a toujours droit au bébé qui est resté asphyxié dans une voiture au soleil...Mais il ne faut pas croire...C'est très sensationnaliste, ils n'ont

⁵⁵³ Entretien avec Madame P.

⁵⁵⁴ GAVARINI Laurence, PETITOT Françoise (1998) op. cit. p.9.

⁵⁵⁵ Anthony Downs, utilisé par Anne Daguerre.

⁵⁵⁶ Jacques Commaille dégage un raisonnement analogue à propos de toutes les violences intra-familiales. Cf. COMMAILLE (1997) op.cit.

⁵⁵⁷ Entretien avec Madame A.

aucun intérêt pour connaître la vérité. De temps en temps, le service, on essaye de s'adresser à eux, mais ils ne font aucun cas de nous. »⁵⁵⁸

Pour Dominique Vernier, ancienne chroniqueuse judiciaire à l'AFP, l'attrait des médias pour les questions de maltraitance n'a rien d'un phénomène réfléchi et permanent. C'est au contraire une sorte de mode passagère, de fièvre irrationnelle qui transforme à un moment donné le regard des journalistes, comme cela aurait été le cas, selon elle, après l'affaire Dutroux :

« Moi j'étais très frappée par l'affaire Dutroux dans les années qui ont suivi. N'importe quelle situation devenait une situation de pédophilie même s'il n'y avait pas eu de pédophilie. C'était n'importe quoi. Il y avait une espèce d'attraction au sens purement physique du terme, pas une attraction morale. Toutes les affaires prenaient une coloration pédophile alors qu'elles n'en avaient pas. C'est des épiphénomènes, des phénomènes de mode superficiels.

FV : L'affaire Dutroux a beaucoup modifié les choses ?

DV : Oui, je le pense. Moi je l'ai vu concrètement dans les mots-clés qu'on utilisait pour traiter les affaires. Cela se voit à un certain nombre de facteurs. Il y a eu à mon avis à un moment donné une sur-couverture d'affaires dont les mineurs étaient les acteurs. On a sur-couvert ça à un moment donné parce qu'on était dans une espèce de spirale. On était happé dans l'affaire Dutroux. On a eu tendance à couvrir des choses qu'on n'aurait pas couvert avant, et qu'on ne couvre plus depuis, à mon avis. Bien sûr, il y a des phénomènes de mode. »⁵⁵⁹

La dimension de continuité d'une entreprise de cause, même si elle peut exister chez certains journalistes qui se sont créés une spécialité sur la question de la maltraitance infantile,⁵⁶⁰ n'est globalement pas présente dans les médias en général. Ce caractère ponctuel de l'intérêt médiatique fonctionnant par fièvre, détermine, plus qu'une prise de conscience générale et permanente, des cycles d'attention publique que les défenseurs des enfants maltraités doivent saisir au bon moment. La variabilité de l'intensité de l'intérêt médiatique envers la maltraitance se double de changements fréquents de logiques explicatives au gré des faits divers, et parfois à l'intérieur d'un même fait divers. Les discours médiatiques les plus assurés et péremptores sont donc avant tout contradictoires, contrairement à ce que semblent laisser entendre Laurence Gavarini et Françoise Petitot lorsqu'elles évoquent « la position développée par les médias ». ⁵⁶¹

2.2.2) Des réflexes médiatiques contradictoires

Le traitement des questions de maltraitance par les médias fait fi de toute rationalisation du phénomène, en dépit des quelques cautions sérieuses que constituent le recours à la parole d'experts et l'évocation de quelques chiffres. Ce faisant, il n'obéit pas à un cadre d'interprétation permettant aux rédacteurs d'articles comme aux éditorialistes de dégager une position claire au sujet de la protection de l'enfance.

Un des aspects les plus saillants de ces contradictions a trait à la perception des services sociaux. Globalement négative, celle-ci oscille entre deux extrêmes en fonction du fait divers. Le scandale et la logique de dénonciation permanente concernent en effet aussi bien leurs incapacités à éviter des mauvais traitements que le retrait non nécessaire à des parents de « la chair de leur chair ». Les travailleurs sociaux peuvent ainsi être présentés, à quelques semaines d'intervalle, comme des soixante-huitards doucereux et naïfs ou comme des patrouilles héritières de la Gestapo.⁵⁶² Généralement, le traitement du fait divers emprunte le même cheminement : le récit des événements le jour de leur découverte, la quête de responsabilité le lendemain. Ainsi, lors des deux infanticides survenus à Strasbourg à la fin 2003, les médias évoquent l'ensemble des professionnels qui sont entrés en contact avec le petit Dylan, découvert mort peu après, couvert d'hématomes. Le message adressé à l'opinion publique est simple : les travailleurs sociaux sont laxistes, ils n'assurent pas une réelle protection aux enfants.⁵⁶³ Deux ans plus tôt, en 2001, la presse avait pourtant largement relayé la campagne d'ATD-quart monde contre les placements d'enfants qui

⁵⁵⁸ Interview Pilar Cayuela et Celina Diaz du 22 juillet 2003 (notes personnelles).

⁵⁵⁹ Entretien avec Dominique Vernier.

⁵⁶⁰ C'est le cas par exemple de Claire Brisset, ancienne journaliste au *Figaro*, qui avant d'être nommée Défenseuse des enfants, s'était spécialisée sur le thème de la protection de l'enfance, y compris à travers des publications.

⁵⁶¹ GAVARINI Laurence, PETITOT Françoise (1998) op. cit. p.9.

⁵⁶² KIRTON Derek, (1999) op. cit.

⁵⁶³ Cette vision était particulièrement présente dans le reportage de 7 à 8, l'émission d'actualité du dimanche soir, du 2 novembre 2003. La juxtaposition du récit de la mort de l'enfant, de la désinvolture présentée des professionnels et des justifications laborieuses de la maire Fabienne Keller, tentant de couvrir ses services, avait un effet détonant.

seraient pratiqués avant tout pour des raisons économiques, et qui priveraient ainsi arbitrairement des parents de milieux modestes de voir grandir leurs enfants. Les représentations charriées par « la DASS » (le terme ASE n'est toujours pas rentré dans l'imagerie populaire) réapparaissent alors, assimilant à des « raptés d'enfants » les travailleurs sociaux. Le journal *Libération* écrit par exemple à leur propos qu'ils constituent « une horde psychologisante », « agissant à leur guise, c'est à dire selon leur préjugés. »⁵⁶⁴

Plus éclairante encore est le traitement du récent procès de Saint Omer, dont les révélations de l'innocence de certains accusés en l'espace d'une journée ont fait basculer aussitôt les ressorts de tous les discours médiatiques. Les métamorphoses les plus évidentes, les contradictions temporelles les plus grossières n'ont fait perdre à aucun de ces entrepreneurs de morale leur belle assurance. L'axiome de départ : « l'enfant, la victime, dit forcément le vrai » a été immédiatement remplacé par « l'enfant n'est qu'un enfant, il ment ». Nous avons ainsi observé une émission mettre en exergue le travail des associations spécialisées sur les enfants-victimes, et enjoindre les téléspectateurs à signaler tout cas objet de leurs soupçons. La semaine suivante, la même émission reçoit les victimes des fausses dénonciations infantiles, hier vilipendées comme participant à un réseau pédophile, et met en garde contre les risques d'accorder trop de sérieux à la parole de l'enfant.⁵⁶⁵ En outre, les défenseurs des accusés d'abus sexuels se répandent en dénonciation de la figure de « l'enfant roi » et le discours d'Alain Finkelkraut retrouve les faveurs médiatiques, dénonçant pêle-mêle, comme dans *Ripostes*, les droits de l'enfant, les médias et les juges :

« On donne à ce que disent les enfants force de loi. Ils sont les représentants parfaits du parti des victimes, devenu une idéologie qui remplace les anciennes militances.(...) On se rabat sur la victime. Les juges et les journalistes sont des redresseurs de torts qui demandent des comptes. (...) Le juge est le porte-parole de cette idéologie victimaire. »⁵⁶⁶

Le retournement du discours médiatique est alors total. Sur le même plateau, Claire Brisset, la Défenseuse des enfants, tente bien de dénoncer l'absence tristement habituelle d'anonymisation des enfants-victimes, contrairement à la loi sur la presse de 1801, mais personne ne reprend cette critique. Le présentateur de l'émission, Serge Moati, n'hésite pas lui demander d'un air inquisiteur : « Il n'y a pas trop de protection de l'enfance, en France ? »⁵⁶⁷

Il est encore trop tôt pour déterminer quel sera l'effet de l'affaire très franco-française d'Outreau, mais, témoin de l'influence des médias sur ce secteur de l'action publique, les acteurs de terrain craignent ses possibles répercussions sur les signalements, comme cette assistante sociale de l'Education nationale :

« Moi, je dis que l'affaire actuelle dont on parle tant, je crains que cela amène de plus en plus, ou les enfants à ne pas parler, ou les gens qui vont recevoir des messages à ne pas le dire parce qu'ils auront la trouille. »⁵⁶⁸ Madame A, conseillère technique d'un Inspecteur d'académie.

Conclusion

Si le terme d'entrepreneurs privés de la cause de l'enfance maltraité s'applique donc bien au secteur associatif, elle est plus discutable vis à vis des médias. La progression de la prise en compte de la maltraitance des enfants, comme phénomène social à déplorer et à mettre à l'agenda institutionnel doit en tout cas beaucoup à ces différents acteurs, tant en France qu'en Espagne. D'ailleurs, le fait que les différences des configurations médiatico-associatives française et espagnole soient congruentes avec les dissimilitudes observées dans les actions publiques respectives des deux pays, semble l'attester un peu plus.

Extérieurs à la sphère politico-administrative, les recompositions des modalités pratiques, comme des modes de légitimation de l'action publique, placent de plus en plus les médias et les ONG au centre du champ des acteurs participant à la mise en politique du problème des mauvais traitements infligés aux plus jeunes. L'implication de ces entrepreneurs de cause, véritables ou plus douteux, n'est pas véritablement nouvelle. Néanmoins, son intensification indéniable participe pleinement de cette régulation post-moderne qui semble en œuvre en matière de lutte contre la maltraitance des enfants.

⁵⁶⁴ Cité par GREVOT Alain (2001), op. cit., p. 35.

⁵⁶⁵ L'émission *d'infotainment* de Marc Olivier Fogiel en est un exemple frappant. Le 9 mai, une pédopsychiatre de *l'Enfant bleu* est montrée insistant sur le fait qu'on ne considère pas assez la parole de l'enfant, que les experts peuvent pourtant aisément authentifier. Bruno Solo d' « Osons agir » explique ensuite sur le plateau que « la France est un des pays les plus à la traîne en Europe » en matière de lutte contre la pédocriminalité. Il annonce le chiffre qu'un enfant sur 8 aurait été maltraité sexuellement. Le discours de l'émission du 16 n'a ensuite plus rien à voir.

⁵⁶⁶ Emission *Ripostes*, sur la Cinquième, du 30 mai 2004.

⁵⁶⁷ Ibidem.

⁵⁶⁸ Entretien avec Madame A.

CHAPITRE 6 : ENTREPRISES POLITIQUES ET LUTTE CONTRE LA MALTRAITANCE DES ENFANTS

« Les thèmes d'enfance sont des thèmes de haut consensus, et de basse intensité » Ferrán Casas, psychologue, ancien directeur du *Centro de Estudios del Menor y la Familia* au Ministère des affaires sociales⁵⁶⁹

« FV : Est ce que vous pensez d'une manière générale que les politiques prennent l'enfance au sérieux ?

ME : Ce n'est pas très vendable politiquement. Quand on voit comment le secteur de la santé est organisé : beaucoup plus, beaucoup plus contrôlé, avec des démarches qualité, etc. L'Etat s'investit, s'implique. La protection de l'enfance n'est pas investie de la même manière. C'est une opinion qui est partagée, y compris par les gens dans les Conseils généraux...C'est pas LE sujet qui fait élire. »⁵⁷⁰ Muriel Eglin, Magistrate détachée auprès de la Défenseure des enfants

Certains théoriciens actuels de l'action publique mettent en garde contre une trop forte technicisation des *policy sciences*, qui, en s'autonomisant de la science politique traditionnelle, auraient perdu de vue la dimension politique des activités gouvernementales.⁵⁷¹ L'action publique participe en effet des processus de légitimation des entrepreneurs politiques, étant désormais évident que la dimension de l'efficacité comporte des liens très étroits avec la démocratie.⁵⁷² Nous terminons donc notre exploration de l'espace de la lutte contre la maltraitance des enfants en évoquant les acteurs politiques.

La représentation commune du « bon élu », comme celui qui parvient à régler les problèmes de ses concitoyens, interpelle directement le secteur de la lutte contre la maltraitance des enfants. Légitimé comme un problème social par les savants, les médias, les instances supranationales et les entrepreneurs privés de la cause de l'enfance maltraitée, la lutte contre les violences infligées aux plus jeunes est un combat politique au potentiel de légitimation énorme du point de vue symbolique. Cependant, et l'on touche ici à un premier problème de la régulation politique du domaine, il s'agit d'un phénomène qu'il est difficile d'éradiquer. Pire, l'augmentation des moyens pour lutter contre la maltraitance a en général pour premier effet d'augmenter le nombre de signalements, et donc, de renchérir l'intensité de la perception de ce « fléau » au lieu de l'amoinrir. On est donc devant un problème public particulier, complexe sur le plan de ses causes, de son traitement, de l'énoncé des solutions et de sa résolution, comme en témoignent les nombreux conflits d'experts. Par ailleurs, l'équilibre est difficile à trouver entre un ensemble d'injonctions contradictoires mettant en jeu protection de la vie privée et protection de l'enfance, droits des victimes et présomption d'innocence, droits des enfants et droits des parents, obligation de dénoncer et secret professionnel...⁵⁷³ Dans ce cadre, la lutte contre la maltraitance des enfants pourrait presque servir à exemplifier le caractère relatif de la gouvernabilité de nos sociétés.

Nous montrerons dans ce chapitre que les multiples tensions qui structurent la protection de l'enfance expliquent le paradoxe apparent de la lutte contre la maltraitance : objet de mobilisations collectives très importantes, c'est un sujet qui, à l'observation, possède toutes les caractéristiques d'un thème mineur, en tous cas fortement désinvesti par les entrepreneurs politiques, tant dans les arènes nationales (1) que locales(2).

1) La lutte contre la maltraitance des enfants, un sujet périphérique dans le débat politique national

En dépit de la gravité du problème tel qu'il apparaît dans les représentations collectives, le phénomène de maltraitance des enfants est loin d'être un sujet central de la vie politique en France comme en Espagne. Nous verrons que ce constat a pour manifestation majeure le délaissement par les entrepreneurs politiques de premier plan des débats autour de ce domaine de l'action publique. Nous tenterons ensuite de l'expliquer

⁵⁶⁹ Cité par Angel Hernández, entretien du 18 juillet 2003 (notes personnelles)

⁵⁷⁰ Entretien avec Muriel Eglin.

⁵⁷¹ HASSENTEUFEL Patrick, SMITH Andy, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », (pp.53-73), in *Revue Française de science politique*, vol. 52, février 2002.

⁵⁷² Patrice Duran « Action publique, action politique », in LERESCHE Jean Philippe (2001) *Gouvernance territoriale et citoyenneté urbaine : de la coordination à la légitimité*, Pédone, Paris.

⁵⁷³ CREOFF Michèle (2003), op. cit. p. 50

par les caractéristiques propres de la maltraitance infantile pensée comme problème public, qui diffèrent de celles d'autres sujets sociaux.

1.1) Un domaine de l'action publique délaissé par les acteurs politiques dominants

1.1.1) Le profil des spécialistes de la protection de l'enfance

La difficulté pour repérer les spécialistes de la protection de l'enfance tient dans le fait qu'il s'agit d'une politique transversale qui peut concerner plusieurs spécialisations en fonction de son étiquetage institutionnel. Ainsi, la loi espagnole 21/1987 qui a transféré la protection de l'enfance aux communautés autonomes dépendait-elle de la Commission de la justice. En France, la loi du 10 juillet 1989 était discutée par la commission des affaires sociales et par la commission des lois.⁵⁷⁴ On est donc confronté à des profils d'élus relativement différents en fonction de la tonalité qui prime : sociale, médicale, pénale...

Cependant, dans la majeure partie des cas, et notamment en France depuis l'autonomisation d'un ministère spécifique, ce sont les individus intéressés par « le social » qui sont mobilisés sur la question de la maltraitance des enfants. Annie Collovald et Brigitte Gaïti avaient analysé en détail la spécialisation sur les affaires sociales des parlementaires français pour la mandature 1986-88, en socio-analysant la composition de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.⁵⁷⁵ Partant du postulat que la division du travail parlementaire est régie par des normes sociales et politiques implicites, elles dégagèrent deux modes d'insertion dans les réseaux sociaux au principe de spécialité en matière sociale : la position partisane, syndicale ou politico-administrative d'une part ; le statut social, ou l'exercice d'une profession spécifique dotant de compétences sociales propre, d'autre part. En matière de protection de l'enfance, la spécialisation s'explique presque entièrement par ce deuxième mode, contribuant par là à donner aux entrepreneurs politiques de la cause de l'enfance maltraitée un profil sociologique typé.

C'est ainsi la forte présence de femmes qui est le trait le plus saillant de la composition des débats parlementaires sur l'enfance, de même que de l'attribution des ministères sociaux, et en particulier du secrétariat d'Etat (plus rarement ministère) de la famille : Georgina Dufoix, Hélène Dorlhac, Ségolène Royal, Marie-Josée Roig.⁵⁷⁶ L'Espagne n'échappe pas à cette règle implicite. L'attribution aux femmes, -éternelles dominées du champ politique-, de ces portefeuilles, est le signe même que ces départements ministériels ne disposent pas de ressources importantes. Dès lors, la création d'un ministère de la famille permet de féminiser des cabinets gouvernementaux que les médias condamneraient comme trop anti-paritaires. Mariette Sineau quant à elle, évoque dans les principes de cette attribution de compétence le statut de la femme.⁵⁷⁷ La sphère privée étant traditionnellement le seul lieu d'épanouissement du deuxième sexe, la mère de famille aurait des prédispositions au traitement des affaires liées au domestique. Parmi celles-ci, les thèmes touchant l'enfance leur reviendraient donc « naturellement ».

En plus des femmes, on constate une forte sur-représentation des médecins dans les entrepreneurs politiques de la cause de l'enfance maltraitée, en conformité avec la tradition historique des précurseurs de la protection des plus faibles. C'était le cas de Roussell, que nous avons évoqué comme l'instigateur des lois françaises de protection de l'enfance, très intéressé, tout comme le non moins célèbre Villermet, par les questions d'hygiène publique.⁵⁷⁸ Les médecins sont toujours nombreux car légitimes sur les scènes où il est question de sujets sociaux. Ce trait peut en outre se trouver renforcé par la médicalisation croissante des explications entourant la question de la maltraitance et de son traitement.

A titre d'exemple, lors des derniers débats parlementaires ayant eu pour thème la protection de l'enfance en France, avec en particulier la création de l'ONED, les femmes occupaient majoritairement l'espace des prises de paroles, alors même qu'elles ne représentent qu'un dixième des parlementaires français. Les médecins, habituellement nombreux dans les commissions parlementaires des affaires sociales, étaient également présents :

⁵⁷⁴ Entretien avec Denise Cacheux. L'ex-députée explique avoir choisi la commission des lois pour éviter la spécialisation « sociale » qui concernait à l'époque quasiment toutes les femmes.

⁵⁷⁵ COLLOVALD Annie, GAÏTI Brigitte (1990) « Discours sous surveillance » in CURAPP, *Le « social » transfiguré*, PUF, pp. 9-54.

⁵⁷⁶ La nomination de Christian Jacob, fidèle de Jacques Chirac, comme ministre délégué à la famille était une surprise en 2002. La presse avait alors considéré ce maroquin comme un lot de consolation, ce dernier n'ayant pas obtenu le Ministère de l'agriculture qu'il convoitait.

⁵⁷⁷ SINEAU Mariette (1988) *Des femmes politiques*, Economica, Paris. (cité par Collovald et Gaïti, op. cit. p. 34)

⁵⁷⁸ Roussell, médecin et fils de médecin, avait été élu député en 1849 puis sénateur. Membre de l'Académie des sciences morales et politiques, grand propriétaire terrien, c'était un notable républicain modéré, mais aux positions libérales, critiqué par des courants catholiques pour ses lois qui mettaient en cause le pouvoir de la famille.

Prises de parole lors des débats ayant présidés à l'adoption de la loi relative à l'accueil et à la protection de l'enfance du 13 janvier 2004

| A l'Assemblée Nationale (1 ^{ère} et 2 ^{ème} lectures) | Au Sénat (2 ^{ème} lecture) |
|---|--|
| Ministre : Christian Jacob | Ministre : Christian Jacob |
| Rapporteuse : Henriette Martinez | Rapporteur : Jean Louis Lorrain (médecin) |
| Président de la commission des affaires sociales : Jean-Michel Dubernard (médecin) | |
| Députés PS : Patricia Adam, Catherine Génisson, Simon Renucci (pédiatre) | Sénatrices PS : Michèle San Vicente, Gisèle Printz |
| Députées UMP : Martine Aurillac, Françoise de Panafieu | Sénateur UMP : Charles Guéné |
| Députés UDF : Yvan Lachaud (chef d'établissement scolaire), Gilbert Gantier, Jean Christophe Lagarde ⁵⁷⁹ | Sénateur Union Centriste : Philippe Nogrix (président du SNATEM) |
| Députés PC : Pierre Goldberg, Muguette Jacquaint | Sénateurs PC : Marie Claude Beaudeau, Guy Fisher (institutrice) |

La situation espagnole n'est guère différente. Si un ministère de la famille et de l'enfance n'a pas été autonomisé, le secrétariat général de l'action sociale, qui est un poste politique correspondant *grosso modo* à un secrétariat d'Etat français, est presque en permanence occupée par une femme. Les débats parlementaires que nous avons analysés montrent les mêmes lignes de force de la spécialisation sur l'enfance. La présence de médecins est abondante, également dans une tradition hygiéniste. Ainsi, lors des débats parlementaires de discussion de la première grande loi de 1904 *sur la protection de l'enfance*, on note par exemple l'implication du député Fernandez Caro qui s'appuie sur sa position de Président de la Société Espagnole d'Hygiène, pour soutenir le projet gouvernemental.⁵⁸⁰ Dans les débats parlementaires plus récents, la présence des femmes est importante. Ainsi, présentée par la ministre des affaires sociales Alberdi, la loi organique 1/1996 *relative à la protection juridique des mineurs* que nous avons déjà évoquée, a été discutée par des députés majoritairement féminins, la *Ponencia*, c'est-à-dire le groupe de parlementaires ad hoc ayant rédigé le rapport préparatoire au débat à la chambre,⁵⁸¹ était constituée de 10 élus, dont 6 femmes. Les discussions parlementaires ont ensuite été quasi-monopolisées par des femmes, les grands partis en ayant tous désignées une pour être leur porte-parole.

1.1.2) Le désintérêt quasi général des têtes d'affiche

Le processus de spécialisation du travail parlementaire aboutit donc à laisser la lutte contre la maltraitance des enfants aux femmes et aux professionnels de l'enfance, notamment aux médecins. Il y n'y a donc aucune tête d'affiche, tels que des anciens ministres ou des chefs de partis, investie réellement dans ce thème, si ce n'est ponctuellement, lorsqu'il n'y a pas de ministère autonome et que le ministre des affaires sociales s'y intéresse. Cela a été le cas de Simone Veil et de Georgina Dufoix, qui ont eu chacune une certaine surface politique.⁵⁸² C'est également le cas de Ségolène Royal, qui a largement utilisé son potentiel médiatique pour placer les problématiques de l'enfance et de la famille à un haut niveau dans la hiérarchie des politiques publiques, en dépit de la réception contrastée de son action parmi les acteurs du champ, sur laquelle nous reviendrons.⁵⁸³ Exceptées donc ces quelques exemples, qui restent marqués par le profil féminin, la question de l'enfance maltraitée reste une question périphérique pour les quelques acteurs partisans détenteurs des principales ressources politiques et médiatiques, et ce aussi bien en

⁵⁷⁹ Il est intéressant de constater que le groupe UDF est le seul à ne pas avoir été représenté par au moins une femme. Mise à bas des spécialisations de genre ? Non, l'explication réside dans le fait qu'il ne comporte aucune femme.

⁵⁸⁰ Diario de las Sesiones de Cortes (1904) Senado, p. 2087.

⁵⁸¹ Le rapport préparatoire est ensuite discuté au sein d'une commission thématique (si l'assemblée a donné à ladite commission un pouvoir législatif) ou en séance plénière.

⁵⁸² C'est également le cas de Laurent Fabius, qui a présidé à l'élaboration d'un rapport parlementaire en 1998 intitulé *Droits de l'enfant. De nouveaux espaces à conquérir*. Rapport n°871

⁵⁸³ Ségolène Royal a su utiliser les questions de la famille et de l'enfance pour se forger une image très positive. Ainsi, un sondage commandité par son propre ministère sur « les droits des enfants : enjeux, priorités et perception de la politique gouvernementale » comportait une question sur son action personnelle « dans le domaine des droits et de la protection des enfants ». 71% des personnes interrogées la considéraient comme très positive ou plutôt positive contre 17% (plutôt négative ou négative) et 12% de sans opinion. Cf. Enquête de la SOFRES réalisé en août 2001.

France qu'en Espagne, d'autant plus que dans la péninsule, comme nous l'avons vu, il est difficile pour un élu de s'investir sur une telle question au niveau national, l'Etat ayant peu de compétences en la matière.

Le débat français sur la ratification de la Convention Internationale des droits de l'enfant est un bon révélateur de la relégation de l'enfance comme un « sujet mineur ». ⁵⁸⁴ Dépendant du Ministre des affaires étrangères, cette ratification avait été confiée à la Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères Edwige Avice. ⁵⁸⁵ La députée Denise Cacheux, qui avait préparé en commission cette ratification et qui était désignée porte-parole du groupe socialiste pour ce débat, raconte le faible intérêt que suscitait cette convention parmi les députés :

« Pour la ratification de la Convention des droits de l'enfant en juin 1990, avec Edwige Avice, on avait dit : « on va faire venir des enfants. » Donc elle avait fait venir une cinquantaine d'enfants de sa circonscription et moi une cinquantaine de ma circonscription pour assister au débat. Il y avait une certaine solennité pour ce débat de ratification. On avait obtenu de la conférence des présidents, comme il n'y a que des spécialistes en séance en général sur des sujets comme ça, que ça ait lieu après les questions d'actualité le mercredi à 17 heures. A l'époque il n'y avait qu'une séance de questions de deux heures le mercredi.

FV : C'était pour ne pas que les enfants voient un hémicycle vide ?

DC : Oui, parce que pour eux, ça a une certaine importance, donc on s'était dit : s'ils voient l'hémicycle à moitié vide, ça la fout mal. On avait obtenu que ce soit à 17 heures. Après les questions au gouvernement, le temps que le gouvernement sorte et que ces messieurs aillent boire un coup à la buvette, il y a eu une suspension de séance de dix minutes, l'hémicycle s'est vidé, on est revenu et on était sept en séance. Sept ! » ⁵⁸⁶

Ce désintérêt quasi-général des entrepreneurs politiques dominants ne doit pas cependant faire oublier que la lutte contre la maltraitance des plus jeunes est un sujet consensuel qui peut humaniser une image. C'est donc assez ironiquement que l'on constatera en France une tendance à l'investissement des « épouses » dans la cause de l'enfance maltraitée.

1.1.3) L'enfance maltraitée, l'espace d'action privilégié des « femmes de » en France ⁵⁸⁷

La défense de cause semble en voie de devenir une nécessité de la vie politique. Les entrepreneurs du marketing politique l'encouragent fortement afin de mieux coller à la figure vendable du « leader compréhensif », ⁵⁸⁸ doté à la fois d'attributs charismatiques et d'une capacité de « proximité » envers les problèmes quotidiens de ses concitoyens. Pour satisfaire ces exigences difficilement conciliables, certaines *entreprises politiques* sont maintenant portées par des couples : l'homme s'intéressant aux aspects centraux du domaine dont il a la charge, la femme le secondant sur les thèmes périphériques. ⁵⁸⁹ Certes, la pratique n'a rien de véritablement nouveau, les femmes de notables ayant traditionnellement assumées des œuvres de bienfaisance. Récemment, les épouses des quatre derniers présidents de la République ont d'ailleurs toutes défendu des causes, Anne-Aymone Giscard d'Estaing allant jusqu'à s'investir dans la création d'une association militante pour l'enfance. ⁵⁹⁰ Cependant, le phénomène semble prendre de l'ampleur, et l'enfance maltraitée devenir un espace de prédilection pour conjointe d'entrepreneurs politiques en vue. Ainsi, à propos du colloque du 14 mai consacré aux disparitions d'enfants, fugues et enlèvements parentaux transfrontières, la *Fondation pour l'enfance*, dans sa revue, tient à remercier spécialement certaines participantes :

⁵⁸⁴ L'homologie du champ politique avec celui des sciences sociales est de ce point de vue remarquable.

⁵⁸⁵ Ce poste existe actuellement, (occupé par Renaud Muselier) mais il est très rare sous la 5^{ème} République.

⁵⁸⁶ Entretien avec Denise Cacheux.

⁵⁸⁷ La pratique en question est moins répandue en Espagne, selon les dires de nos enquêtés.

⁵⁸⁸ ALBOUY Serge *Marketing et communication politique*, L'Harmattan, Paris.

⁵⁸⁹ Certains médias se sont récemment extasiés sur cette pratique de « politique en couple », qui serait le comble de la « modernité ». On peut pourtant légitimement ne pas être saisi par le progrès que constitue le fait pour une femme de consacrer sans rétribution financière ou symbolique son temps pour la carrière de son époux...

⁵⁹⁰ Bernadette Chirac, avec sa fondation *Hôpitaux de Paris, hôpitaux de France*, n'est pas en reste, notamment depuis qu'elle a lancé une initiative pour une « maison de l'adolescent » dans la capitale. Elle s'exprime de temps en temps sur l'enfance maltraitée, comme lors de la *Deuxième table ronde des associations pour la protection des enfants victimes de maltraitance*, où elle était aux côtés de Corinne Perben.

« Nous tenons à souligner la participation à cette journée de Mesdames Nicole Guedj, Corinne Perben et Isabelle Barnier.⁵⁹¹ Elle témoignent de l'engagement des pouvoirs publics pour cette cause ».⁵⁹²

Les femmes de ministres sont ainsi fréquemment citées dans la littérature des associations, qui comptent visiblement sur leur activisme pour faire progresser leurs dossiers au sein des ministères. On trouve même parfois des cas de négociation directe avec l'épouse, au nom du ministre. Ainsi, dans une des dernières revues de la *Voix de l'enfant*, le lecteur peut lire à la rubrique consacrée aux réunions ministérielles du trimestre :

« Une réunion de travail avec Madame Corinne Perben et le conseiller du Garde des Sceaux a permis d'échanger sur une proposition qui tient à cœur la Voix de l'enfant, et qui pourrait être une réponse actuelle à la carence des expertises et au manque d'experts spécialisés en matière de protection de l'enfance. La Voix de l'enfant propose que les rapports établis par les Permanences et Unité d'accueil Médico-légales Pluridisciplinaires aient « valeur expertale ».(...)

Courant novembre, une réunion de travail avec Madame Marie Caroline Ferry a permis à la Voix de l'Enfant de renouveler sa demande d'agrément auprès de l'Education Nationale et pouvoir ainsi répondre aux nombreuses sollicitations d'interventions dans les établissements scolaires. (...) »⁵⁹³

Au delà de la dérive du lien démocratique qu'implique l'utilisation du lien conjugal comme ressources permettant de représenter les pouvoirs publics, ce phénomène qui s'est beaucoup répandu ces derniers mois, est en même temps révélateur de la spécificité de la question de la maltraitance. En effet, le caractère dominé de ceux qui s'y consacrent atteste de sa place non-centrale dans l'arène politique. Cependant, la gravité du thème, légitimateur et mobilisateur dans la société, fait qu'il ne doit pas être totalement délaissé. C'est sur ce paradoxe que nous allons à présent nous étendre.

1.2) Une politisation difficile, entre dénonciation consensuelle et conflit de priorités

Le caractère non central de la lutte contre la maltraitance des enfants dans le débat politique peut s'expliquer par deux facteurs. Il s'agit d'une part de la difficulté de créer un clivage permettant de clarifier l'offre politique et de mettre en scène un conflit idéologique, et d'autre part, des incertitudes de la régulation politique devant des conflits de priorités.

1.2.1) Un domaine de l'action publique qui ne simplifie pas le marché des biens politiques

1.2.1.1) Les divisions idéologiques traditionnelles autour du domestique en recomposition

La question de l'enfance n'a jamais véritablement occupé le centre des débats politiques, notamment parce qu'elle n'en constitue pas un objet traditionnel. Peu évoquée avant la fin du 19^{ème} siècle, elle n'a pas fait partie des éléments de structuration de l'espace politique, qui ont été plus marqués par les conceptions divergentes du monde du travail ou du fait national. Cependant, plus que l'enfant en lui-même, il y a bien eu une différence majeure d'approche sur le statut de l'enfant dans le groupe familial, recoupant dans une grande mesure les distinctions binaires des spectres politiques français et espagnol.

1.2.1.1.1) Le lien parent-enfant, objet d'une différenciation idéologique en France

Inscrit dans les références de la gauche française selon Jean Touchard,⁵⁹⁴ notamment à partir des années 30, Rousseau a marqué l'approche « de gauche » de l'enfant. Le camp autodésigné du « progrès » a traditionnellement milité en faveur d'un certain individualisme, défendant une conception de l'éducation émancipatrice, permettant à l'enfant, dans la lignée révolutionnaire, d'échapper à ces assignations. Cette vision a été renouvelée à plusieurs étapes, avec les remises en cause des autorités traditionnelles portées par des mouvements émancipateurs : le marxisme, mais également le gauchisme de mai 68. Les forces de droite ont quant à elles défendu une vision de l'éducation plus autoritaire, assurant le dressage des êtres humains et la soumission à l'ordre. La défense de la famille, inscrite dans la devise vichyste, est celle d'un ordre social traditionnel dont la gauche, accusée de rechercher le désordre, voudrait saper les bases. C'est

⁵⁹¹ Corinne Perben est l'épouse du Ministre de la justice et Isabelle Barnier celle du Ministre des affaires étrangères. Nicole Guedj est la seule à détenir un mandat officiel, en tant que secrétaire d'Etat aux droits des victimes (elle a d'ailleurs fait une thèse touchant à la problématique de la maltraitance des enfants que nous avons trouvé à la *Fondation pour l'enfance* : GUEDJ Nicole (1984) *Approche comparative de deux procédures institutionnelles hospitalières. Application à un échantillon d'enfants maltraités de 0 à 3 ans.*)

⁵⁹² La lettre de la Fondation pour l'enfance n°42, (2^{ème} trimestre 2004) p. 12

⁵⁹³ *Correspondance de la Voix de l'Enfant*, 3^{ème} et 4^{ème} trimestre 2003, p.4.

⁵⁹⁴ TOUCHARD Jean (1977) *La gauche en France 1900-1981*, le Seuil, Paris.

donc une vision holiste qui prédomine. Ce paysage idéologique brossé à grands traits, a fait l'objet de recompositions successives qui compliquent fortement la préhension politique de la question de l'enfance.

Il est aujourd'hui difficile de définir les bases idéologiques des différents courants de la vie politique sur le familial, en dehors de quelques débats très symboliques, tel que celui sur le PACS, qui a clairement opposé l'émancipation individualiste contre la conception de la famille comme institution immuable, ou aujourd'hui la reconnaissance du mariage homosexuel, qui se structure curieusement autour de la question de la protection des enfants.⁵⁹⁵ Pour le reste, le privé est largement en voie de dépolitisation. La famille a en effet pénétré le système de valeurs de la gauche française, après l'action de quelques personnalités, et en particulier, le passage récent de Ségolène Royal au Ministère de la Famille et de l'Enfance. Denise Cacheux évoque ces recompositions idéologiques au sein de la gauche française autour du familial :

« C'était pas un sujet aussi à la mode, ça faisait peut-être un peu ringard. Moi, vous savez, j'ai été déléguée du PS à la famille pendant 20 ans, j'avais l'impression d'être une socialiste à l'eau de Vichy parce que je parlais de la famille. Je disais : « Ecoutez, c'est foutu : Travail, famille, patrie : vous vous occupez du travail, vous vous préoccupez de la patrie et la famille, vous ne voulez pas en entendre parler parce que c'est Vichy. On n'est pas forcé de traiter le thème de la famille comme le traitait Vichy. » Ca a fait son chemin un petit peu. Ségolène a fait bougé les lignes, plus que moi je reconnais, parce qu'elle a eu le poids de ministre. (...) Mais on a eu du mal à faire passer ça. »⁵⁹⁶

La préhension par la gauche du lien parent-enfant a été marquée par « l'épisode Ségolène Royal » sur lequel il nous faut revenir. Celle-ci a en effet combiné la valeur familiale avec celle de la justice sociale en relayant la campagne médiatique orchestrée par ATD-Quart monde, qui critiquait la discrimination des familles pauvres dans les retraits d'enfants décidés par les autorités administratives et judiciaires. Cette campagne avait été lancée après un rapport conjoint des inspections générales des affaires sociales et des services judiciaires, soulignant la faiblesse du travail réalisé avec les familles et la représentation importante des familles en difficultés économiques dans les placements prononcés.⁵⁹⁷ Ségolène Royal a alors pris la défense de la famille populaire, confrontée aux difficultés de la vie économique, et a donc appuyé une politique d'aide à la parentalité conforme aux attentes du mouvement familialiste⁵⁹⁸ au détriment de la politique des placements. Le 6 janvier 2001 au Sénat, répondant à une question d'actualité, elle appelle à une diminution de leur nombre de 50%.⁵⁹⁹ On a donc affaire à un brouillage idéologique. Le registre de l'Etat trop interventionniste dans la sphère du privé était en effet un des ressorts classiques du discours conservateur. Il devient un discours de gauche lorsqu'il est associé au thème de la précarité économique, érigée en nouvelle forme de maltraitance :

« Ce n'est certes pas parce qu'on est pauvre que l'on maltraite ses enfants, et il est des parents financièrement aisés qui martyrisent les leurs. Mais la pauvreté, la précarité, le surendettement, les vies assaillies de toutes parts par la difficulté sont, pour les enfants qui les vivent et pour leurs parents, une *maltraitance sociale* à laquelle il n'y a pas lieu, non plus, de se résigner. » Ségolène Royal⁶⁰⁰

Michel Chauvière parle à propos de l'action de Ségolène Royal d'une forme « d'ordre moral de gauche », caractérisé par un regard ouvert sur la diversité des formes de familles (au pluriel), le tout façonnant ce qu'il appelle une « alternative familialiste de gauche ».⁶⁰¹

⁵⁹⁵ Le phénomène est plus évident en Belgique qu'en France, mais on constate clairement que le débat sur la reconnaissance du mariage homosexuel se fait essentiellement autour de la question de la protection des enfants et non sur celle de la conjugalité (les arguments s'y échangeant étant peut-être plus délicats à aborder). Ainsi, pour ses opposants, cette reconnaissance conduirait au droit à l'adoption. Or, ils mettent en doute la valeur comparative d'une parentalité sans différenciation sexuelle. Pour ses partisans, le mariage protégerait les enfants de couples homosexuels, qui sont nombreux, en leur offrant un cadre juridique.

⁵⁹⁶ Entretien avec Denise Cacheux.

⁵⁹⁷ NAVES-CATHALA (2000) Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection, rapport conjoint IGAS/IGSJ.

⁵⁹⁸ Le mouvement familial était d'autant plus en phase avec Ségolène Royal que celle-ci avait mené une action remarquée contre les maltraitances institutionnelles (instruction sur l'obligation de signalement, création d'un délit de bizutage...) lorsqu'elle était ministre délégué à l'enseignement scolaire, contribuant ainsi à porter le regard des médias sur d'autres types de violences que celles qui ont lieu dans les familles.

⁵⁹⁹ Cette prise de position a été mal ressentie par les travailleurs sociaux, qui l'ont jugé excessive et peu rationnelle. Voir en particulier ce qu'en dit la chef de service d'action sociale Madame P : « Le problème de l'intérêt du ministère, c'est que c'est très compliqué parce que comme ils sont déconnectés de la réalité, ils abordent la question, et on l'a vu avec le gouvernement précédent, sous l'angle un peu affectif, quand même. C'est un gros danger, hein. Ils peuvent dire des choses qui sont impressionnantes quand on les compare à la réalité. Donc c'est compliqué de s'immiscer dans quelque chose dont on n'a pas la compétence quotidienne. »

⁶⁰⁰ ROYAL Ségolène (2001) « La lutte contre la maltraitance : un des chantiers majeurs du Ministère de la Famille et de l'Enfance » in Collectif La résilience : le réalisme de l'espérance, Fondation pour l'Enfance-Erès.

⁶⁰¹ Entretien avec Michel Chauvière.

De son côté, la droite, influencée par ses courants libéraux, a également nuancé son discours attribuant à l'enfant une place mineure face à l'autorité parentale, pour introduire des préoccupations individualistes. La force symbolique de la Convention internationale des droits de l'enfant, qu'aucun acteur partisan ne remet en cause, a probablement influé dans ce sens. Ainsi, il est aujourd'hui bien difficile de distinguer le discours de Ségolène Royal de celui de Marie-Thérèse Hermange, entrepreneuse politique UMP de la cause de l'enfance et de la famille ayant rédigé plusieurs ouvrages. Dans celui intitulé *L'enfant soi-disant roi*, elle cite abondamment la spécialiste Marceline Gabel :

« La précarité, les effets désorganisateur du chômage rendent les familles vulnérables, et les parents supportent moins bien leurs enfants. 50% des pères et 80% des mères des enfants en situation de risque, signalés à l'autorité judiciaire, sont inactifs ou au chômage. »⁶⁰²

1.2.1.1.2) Une dédifférenciation encore en cours en Espagne

En Espagne, la recomposition de l'espace des positions idéologiques est moins avancée qu'en France, et on reste souvent frappé par les différences importantes constatées entre les deux principaux partis sur les questions sociétales. Le Parti Populaire reste, sur de nombreux sujets, marqué par son héritage franquiste et sa proximité actuelle avec les courants conservateurs de l'Eglise catholique : légionnaires du Christ, Opus dei...⁶⁰³ Le régime de Francisco Franco avait tellement mis en avant la famille que la gauche au pouvoir l'avait rejetée comme une valeur douteuse, posant au contraire les jalons d'une politique marquée par l'émancipation des individus dominés au sein de la famille, c'est à dire la femme et l'enfant. Le clivage autour de l'intervention des pouvoirs publics en faveur de l'enfant contre ses parents est ainsi très présent dans le débat autour de la loi 21/1987. Cette loi, qui transfère la responsabilité de la protection de l'enfance aux communautés autonomes et leur demande de réguler les adoptions, jusqu'alors libres, est l'objet d'un débat très vif sur la place de l'Etat face à la famille. Le groupe populaire dépose un amendement sur l'ensemble du projet de loi pour ne pas priver les parents de la capacité de choisir un adoptant pour leur enfant car « on ne peut arriver à une solution aussi antinaturelle »⁶⁰⁴ Le Ministre socialiste veut placer en avant l'intérêt de l'adopté et déjudiciariser le processus de protection des enfants pour des raisons de rapidité. Le débat en séance plénière du 1^{er} avril 1987 est ainsi particulièrement vif :⁶⁰⁵

La parlementaire socialiste Pelayo Duque se lance d'abord dans une attaque en règle contre l'amendement de totalité,⁶⁰⁶ dénonçant « le mythe de la paternité biologique » dans lequel l'intérêt de l'adulte est supérieur à celui de l'enfant, et accusant la droite de « préférer la voix du sang à celle de l'esprit ». Elle leur conseille ensuite de lire un certain nombre de textes internationaux, « y compris l'encyclique *Divine Illius magister* » qui affirme que l'enfant doit être protégé par défaut, incapacité ou indignité des parents.

Le groupe Populaire répond en prenant un exemple tiré de la presse du jour, « du cas de « baby M », dont on a retiré jusqu'au droit de visite à la mère biologique » Et le porte-parole d'asséner : « que moi, Madame Pelayo, je suis moins capable que l'institution publique pour savoir à qui je dois donner en adoption mes enfants, permettez moi de le mettre en doute. (...) Ce que nous refusons, c'est que quiconque veuille donner un enfant en adoption soit contraint de l'amener à une institution publique, qui me fait penser à un marché central d'enfants ! »

Un peu plus tard dans le débat, la parlementaire du PSOE évoque la position de son parti sur l'autorité parentale : « *la patria potestad* aujourd'hui, ce n'est pas un droit du parent, c'est une fonction qu'il doit remplir et dont on peut le priver dans les cas signalés par la loi. »

Le débat se conclut un peu plus tard par une dernière salve de critiques adressée par le député de droite Pillado Montero à la gauche : « Le critère du projet aboutit à une conclusion inadmissible et pessimiste : puisque toute liberté, tout droit ou toute faculté (...) sont susceptibles d'abus, supprimez toute liberté, tout droit, toute faculté, et que décide toujours l'Etat à travers sa bureaucratie. »

Comme on peut le constater, l'espace des positions idéologique sur le rapport entre l'Etat, la famille et l'enfant est resté très hétérogène jusqu'à la fin des années 80. Mais l'évolution a eu lieu depuis. Sous l'effet probable de la Convention internationale, la droite espagnole a adopté une vision plus proche de l'intérêt de l'enfant. Quant à la gauche, elle se serait, comme son homologue française, ralliée aux approches insistant sur un appui aux familles, comme le prouve le nouvel organigramme du ministère du

⁶⁰² Cité dans HERMANGE Marie-Thérèse *L'enfant soi-disant roi*, Albin Michel, Paris.

⁶⁰³ Cf. intervention de Paul Aubert, « L'Eglise espagnole au cours de la transition », colloque international *sur 25 ans de démocratie en Espagne*, le 28 novembre 2003. (Actes du colloque à paraître)

⁶⁰⁴ Amendement n°124 (archives du parlement espagnol)

⁶⁰⁵ D'après le *Diario de sesiones* 1987, p. 2504 et suivantes.

⁶⁰⁶ « Amendement de totalité » désigne le cas d'un amendement portant sur l'ensemble du texte de loi en discussion.

travail et des affaires sociales.⁶⁰⁷ Dès juillet 2003, cette prise en compte du familial par la gauche nous étaient évoquée par deux responsables de l'UNAF à Madrid :

« La droite s'est appropriée la famille en Espagne. Elle a considéré que c'était chasse gardée. Alors, elle prône une famille immuable, repliée sur elle même. La gauche, elle, a délaissé la famille car elle l'a considéré trop conservatrice. Aujourd'hui la situation change, notamment grâce à nous qui défendons une vision de la famille progressiste. »⁶⁰⁸

Finalement, les positions idéologiques espagnoles et françaises ne devraient pas dans l'avenir être très éloignées, avec un double mouvement de recentrage sur des options proches, organisant un équilibre entre la protection de l'enfant et des types quelque peu distincts de familialismes. Examinons à présent les conséquences de ce rapprochement sur les débats parlementaires récents ayant trait à la lutte contre la maltraitance.

1.2.1.2) La lutte contre la maltraitance des enfants en débat. Consensualisme général et recherche de clivage à la marge

« Ce qui se joue là est une entreprise d'établissement, de réactivation et d'entretien des formes de croyances propres aux groupes représentés. Car, à travers ces indignations, un homme politique se représente, jusque parmi ses pairs, comme compatissant aux « malheurs » des siens, ou, à l'inverse, comme figure protectrice qui rappelle les « devoirs » et les « obligations ».⁶⁰⁹

Alors que les débats sociaux sont généralement le domaine d'élection de la lutte politique, ceux qui nourrissent le plus de controverses et de désaccords sur des visions de la société, la lutte contre les violences infligées aux plus jeunes échappe à ce constat, y compris en matière de criminalisation des agresseurs. Le phénomène de maltraitance des enfants étant dénoncé par tous les partis politiques, et le statut de l'enfant au sein de la famille étant désormais largement partagé, les débats parlementaires montrent la difficulté pour les élus nationaux de se différencier sur ces questions. Cependant, la démocratie supposant une offre politique diversifiée, la mise en scène de divergences se porte donc sur d'autres aspects.

1.2.1.2.1) Le débat espagnol autour de la loi 1/1996 de protection juridique des mineurs

L'arrivée à l'agenda institutionnel d'une réforme de la protection de l'enfance espagnole était venue sous la pression des ONG, des experts, des procureurs, du Défenseur du peuple, des communautés autonomes et finalement des chambres parlementaires elles-mêmes, pour combler les lacunes de la loi de 1987 et transférer en droit espagnol un certain nombre de principes de la Convention de New York. Cette loi accorde de plus grands pouvoirs aux procureurs, fait une distinction entre les situations de risques et de *desamparo*, établit une obligation de signalement et demande de privilégier les accueils en famille à ceux en résidences.

Ce qui surprend lorsqu'on observe les débats parlementaires ayant abouti à cette loi, c'est la virulence de certains propos échangés, qui contraste fortement avec la relative similitude des positions sur le fond du sujet, aboutissant d'ailleurs à un vote à la quasi-unanimité.

Ce sont globalement les communistes *d'Izquierda Unida* (IU) qui défendent la vision de l'enfant la plus proche de la Convention Internationale, en se montrant très favorables à l'affirmation de droits. Ils proposent d'ailleurs dans un premier temps un projet beaucoup plus étoffé, se faisant les porte-parole des enfants, par la bouche de la députée Uran Gonzalez :

« Il ne suffit pas de protéger les enfants, il faut leur donner des droits. Les mineurs ne peuvent pas continuer à attendre d'avoir une législation en accord avec leurs nécessités »⁶¹⁰

Les socialistes (PSOE), représentée par la députée Del Campo Casas, sans être contre, ne voient pas l'intérêt de proclamer à nouveau des droits présents dans la Convention ratifiée. Les petits groupes font peu de remarques, si ce n'est les partis autonomistes, qui attirent classiquement l'attention sur le respect des compétences des entités régionales. La députée du Parti Populaire (PP), Madame Barrios Curbelo, termine quant à elle son intervention par une charge violente contre la politique de protection de l'enfance du gouvernement, trop partielle à ses yeux. Très bien construit du point de vue de la rhétorique, comme c'est

⁶⁰⁷ Entretien avec Carmen Puyo. Comme en France, la gauche a néanmoins transformé l'intitulé de la direction ministérielle, « la famille », par son pluriel.

⁶⁰⁸ Entretien avec Begoña GONZALES et Isabel PIZARRO le 10 juillet 2003 (notes personnelles)

⁶⁰⁹ COLLOVALD Annie, GAITI Brigitte (1990) « Discours sous surveillance » in CURAPP, *Le « social » transfiguré*, PUF, p.11.

⁶¹⁰ Il s'agit alors du débat autour du texte alternatif d'IU, qui a lieu le 28/9/1995, *Diario de sesiones 1995*, p. 9210.

généralement le cas chez les orateurs espagnols, son discours utilise à plein le registre de l'émotion rageuse :

« Il y a plus de 10 millions de mineurs espagnols qui sont à l'extérieur de ce Congrès, parmi lesquels plus de deux millions souffrent de la pauvreté, plus de 400 000 souffrent de mauvais traitements, et cependant, ici on n'élabore pas des lois adéquatement. Je dois vous dire qu'une personne très préoccupée par ce thème disait qu'elle ne pouvait pas dormir tranquille tant qu'il y aurait un seul mineur abandonné sous la pluie. Ici, nous ne légiférons pas adéquatement à propos de la problématique du mineur, et en outre, nous dormons tranquille. Pour tout cela, moi, spécialement aujourd'hui, je ne me sens pas fière d'être députée. Merci. (applaudissement sur les bancs du groupe populaire, rumeurs) »⁶¹¹

Ce premier débat se prolonge ensuite lors de l'examen du texte proposé par le gouvernement au sein de la commission « justice et intérieur ».⁶¹² Les débats entre les représentants de chaque groupe, des femmes en général, semblent toujours relativement tendus. Alors que la députée socialiste Pelayo Duque, une spécialiste de longue date qui utilise fréquemment la mention de son expérience dans sa stratégie argumentative, se félicite des progrès accomplis depuis le retour de la démocratie dans ce domaine, IU et le PP dénoncent le manque de moyen des communautés autonomes pour appliquer les lois votées. Les débats se structurent d'ailleurs rapidement sur les problèmes liés aux niveaux de compétences. En effet, la droite voudrait aller plus loin que ce qui est proposé, en augmentant les pouvoirs des procureurs sur les actes des services sociaux, en rendant l'assistance sanitaire aux enfants maltraités obligatoire, et en définissant des critères précis qui s'imposeraient aux communautés autonomes pour intervenir en cas de maltraitance. Les socialistes, plus décentralisateurs que le Parti Populaire, rejettent ces amendements, en arguant qu'il est impossible de réguler autant les critères d'intervention sans empiéter sur la compétence des entités régionales.

Le débat se poursuit ensuite en assemblée plénière. Les discussions précédentes ont permis un rapprochement entre le PSOE et IU, mais la représentante du Parti Populaire reste vindicative. Après le rejet de la gauche du projet qu'elle défendait prévoyant la protection du mineur « avant et après sa naissance », elle utilise l'espace de débat offert pour rappeler un clivage structurant du champ politique espagnol : l'avortement.

« (...) on constate que pour vous, pour le groupe socialiste, l'authentique politique de protection du mineur est l'élimination de celui-ci, puisqu'à la demande d'une loi de droits du mineur, vous avez répondu par une législation qui étend l'avortement. De toute façon, je veux vous dire, Madame la Ministre, que vous recueillez le fait que beaucoup de mineurs ne naissent pas, mais qu'en Espagne existent encore beaucoup de mineurs, plus de 10 millions, qui attendent notre dette d'une loi sur les droits du mineur. (applaudissement) »⁶¹³

La porte parole d'IU, Uran Gonzalez, lui répond immédiatement pour défendre le droit des femmes à « programmer une maternité responsable », permettant de « contribuer à ce qu'il n'y ait pas de mineurs non désirés et maltraités par leurs familles. » La députée socialiste, quant à elle, se fait la porte-parole des communautés autonomes, qui ont développé de « nombreux programmes sur l'enfance maltraitée » et rappelle que ce sont elles qui sont compétentes en la matière. La députée Barrios du PP clôt la discussion en dénonçant une nouvelle fois l'électoratisme du PSOE, qui ne se préoccuperait pas des mineurs, au motif que ceux-ci n'auraient pas le droit de vote.⁶¹⁴ Le texte est finalement adopté définitivement à la quasi unanimité des voix le 30 décembre 1996. Son adoption aura donné à voir un espace des positions relativement homogène, masqué par une forte théâtralisation des divergences autour de la répartition des compétences, des moyens en œuvre et de l'avortement.

1.2.1.2.2) Le débat français autour de la loi n°20 04-1 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance

Cette loi est un texte composite, fruit de diverses revendications arrivées à l'agenda institutionnel dans les mois précédents son adoption. Il comporte tout d'abord des dispositions pour faire respecter l'obligation scolaire, puis crée un observatoire de l'enfance en danger, étend les possibilités de constitution de partie civile pour les associations de protection de l'enfance maltraitée. Le deuxième point du texte concerne l'accueil des enfants, et prévoit la fin du plafonnement de 3 enfants par assistante maternelle. Enfin, le texte

⁶¹¹ Diario de sesiones 1995, p. 9216.

⁶¹² *Diario de sesiones*, débat du 18 octobre 1995.

⁶¹³ Diario de sesiones 1995, p. 9978.

⁶¹⁴ Cet argument est d'ailleurs avancé à nouveau aujourd'hui avec la question de la maltraitance de genre.

autorise une expérimentation des dotations globales de financement dans les services tutélaires (pour adultes). La question de la lutte contre la maltraitance ne constitue donc qu'une partie du texte.

Une comparaison avec le débat espagnol est éclairante, sans être totalement valide. En effet, le texte en question a une importance moindre que la loi espagnole 1/1996. Cependant, on est surpris par une double différence paradoxale : alors que le ton des débats est beaucoup plus consensuel, voire ennuyeux que le débat espagnol, le passage au vote fait état de réserves importantes de la part de l'opposition qui finit par s'abstenir.

Ce n'est pas faute de la part de tous les intervenants d'appeler au consensualisme, la volonté de dépassement des clivages étant sans cesse répétée, comme si décidément, elle n'allait pas de soi dans ce lieu habitué des logomachies. Cet appel est formulé une première fois par la rapporteure UMP Henriette Martinez, qui n'hésite pas à jouer du registre de l'émotion :

« Ce qui nous rassemble et nous interpelle ce soir, c'est l'appel que nous lançent les innocentes petites victimes de la maltraitance, leur souffrance, leurs larmes, leur révolte, leur culpabilité, leur incompréhension de ce qui leur arrive, et l'image de leur petit corps martyrisés, parfois jusqu'à la mort. C'est en pensant à eux que je me suis investie pour cette cause. »⁶¹⁵

Au cours du débat, ce consensualisme sera pesamment rappelé, comme lorsque l'UMP acceptera de voter un amendement du PC visant à interdire les poursuites de médecins qui signaleraient un enfant maltraité. Le rappel incessant des chiffres disponibles, présentés dans toute leur naturalité, bien que parfois critiqués pour leur flou, est une autre constante du débat parlementaire sur la maltraitance, de même que l'incontournable hommage au travail des associations, particulièrement appuyé dans la bouche du ministre : « Que serait la protection de l'enfance sans l'action au quotidien, sur le terrain, du milieu associatif ? » Ce compliment se double au cours du même débat au Sénat d'une étonnante assimilation : « Mieux protéger les prérogatives des associations, c'est mieux protéger les enfants. »⁶¹⁶

Les divergences vont donc là-aussi porter sur d'autres aspects, et se lisent en creux dans les thématiques abordées par les différents orateurs. Les communistes, par exemple, vont insister sur le problème du travail des enfants et sur la nécessité de donner des moyens aux professionnels, soulignant l'injonction contradictoire faite aux élus locaux : « il faut protéger les enfants, mais cela coûte cher ». Qualifiant le projet de « petit », Pierre Goldberg, l'orateur, parvient à monter en généralités, et à dénoncer, outre la privatisation des modes de garde, la régression globale de « la législation sociale ». Les critiques de la jeune porte-parole socialiste Patricia Adam, comme celles de sa collègue sénatrice, portent également sur l'inconsistance du texte, ne réformant aucun aspect de la protection de l'enfance, qui aurait pourtant « besoin de réformes d'ensemble » et non d'une « addition de mesurette ». En outre, la députée socialiste met en garde contre la tentation de l'affichage que constitue la création de l'ONED et propose avec ses collègues plusieurs amendements réformant un certain nombre de procédures, inspirés semble-t-il à la fois par l'ouvrage de Maurice Berger et par le rapport Naves, mais en vain. Parallèle intéressant avec la situation actuelle espagnole, les socialistes proposent lors de ces débats d'inclure des dispositions pour les femmes maltraitées, demande rejetée par le ministre, qui affirme que cette proposition sera comprise dans un futur projet de loi sur le divorce. Enfin, les socialistes voudraient que la loi prévoit également la création d'observatoires de l'enfance en danger départementaux, proposition également refusée au nom du respect de l'autonomie des collectivités locales.

La famille et sa place ne fait pas réellement l'objet de débat, si ce n'est de la part d'une députée UMP, critiquant la politique familiale des socialistes. On remarque néanmoins qu'elle reste mobilisée comme une référence très positive à la droite de l'hémicycle. Ainsi, les différents orateurs de l'UDF prononcent cette phrase lors des deux séances successives :

« Nous avons parfois peine à croire que la famille, ce lieu sacré, le foyer parental, puisse être aussi un lieu de violence » Yvan Lachaud, puis Gilbert Gantier

Les deux députées UMP Aurillac et de Panafieu, utilisent quant à elles leurs interventions pour évoquer un sujet qui leur paraît important, bien que non présent dans le projet : le déferlement d'images pornographiques sur Internet pour lesquelles elles emploient le terme de « violences » et de « mise en danger des enfants ». Ce thème spécifique illustre la tendance à l'émergence de la dénonciation d'une *maltraitance audiovisuelle* que nous dégagions au chapitre 3. Or, il avait déjà été discuté un an auparavant, le 12 décembre 2002, suite à une proposition de loi de Yves Bur et Marie-Jo Zimmermann relative « à la

⁶¹⁵ Journaux officiels, 3^{ème} séance du mardi 2 décembre 2003.

⁶¹⁶ Christian Jacob, lors de la deuxième lecture du texte au Sénat le 17 décembre 2003.

protection des mineurs contre la violence et la pornographie ». Les débats échangés alors entre la majorité et l'opposition étaient particulièrement vifs, la gauche accusant les initiateurs de ce projet de vouloir revenir à l'ordre moral.⁶¹⁷ Ce sujet médiatique semble donc être devenu davantage un moyen de réaffirmer des visions distinctes de la protection des plus jeunes. Le consensus sur les dispositions de la loi *relative à l'accueil et à la protection de l'enfance*, n'a cependant pas abouti à une unanimité, l'opposition s'abstenant en raison de la baisse des crédits accordés à la Protection judiciaire de la jeunesse, signal négatif selon eux de la volonté de protéger les enfants.

Globalement donc, il est difficile d'évoquer des différences substantielles d'approches de la question de la maltraitance des plus jeunes. Le marché des biens politiques nécessitant une offre claire pour que les électeurs puissent faire leur choix, cette indifférenciation idéologique est probablement la cause majeure du caractère périphérique de la question de la maltraitance dans la compétition électorale. L'absence de visibilité forte du thème de l'enfance maltraitée tient également aux hésitations de la volonté politique.

1.2.2) L'action publique de lutte contre la maltraitance, victime des incertitudes de la régulation politique

La faible politisation de la lutte contre la maltraitance des enfants est révélatrice des recompositions en cours dans l'économie des relations entre droits de l'enfant et droits des parents. Les incertitudes de la régulation politique tiennent notamment aux conflits d'experts, certains, comme Maurice Berger, réclamant une rupture épistémologique avec le familialisme contenu dans nos textes juridiques, d'autres insistant sur le développement massif d'une politique volontariste d'aide à la parentalité. Michel Chauvière voit dans ces deux positions les lignes d'évolutions actuelles de la protection de l'enfance. Celles-ci s'inscriraient dans un processus général de réécriture de l'action sociale « en terme de victimes sectorielles » d'un côté, et de développement d'une nouvelle cible de l'action publique, « le familial parentalisé, (...) figure moderne, contemporaine du vieux familialisme, mais qui s'est relooké « responsabilité parentale ».⁶¹⁸ Jusqu'où ces deux tendances n'entrent-elles pas en contradiction ?

Ce développement de l'aide à la parentalité vient également souligner les remises en cause de la seule focalisation sur l'enfant. Ce ciblage individualiste de l'action publique est en effet de plus en plus critiqué par ceux qui dénoncent la figure de « l'enfant roi ». Cette position se trouve en outre confortée par la dénonciation récurrente du comportement de certains jeunes, accusés de ne plus avoir de limite. Cette position, largement relayée dans les médias et la sphère politique, a mis en cause le laxisme parental.

Dès lors, l'espace des positions relatives aux relations parents/enfants, après s'être largement homogénéisé, semble en train de se complexifier. Dans ce cadre, la difficulté d'un positionnement clair des décideurs n'est que le reflet des incertitudes actuelles concernant l'élaboration du lien social entre les générations, tiraillé entre d'une part la prohibition de toute violence et d'autre part les demandes de restauration d'une forme d'autorité, qui touche aussi bien les parents que les professionnels en contact avec les enfants, tels que les enseignants. Le rôle des adultes se trouve pris dans cette double contrainte, rappelée par cette cadre technique d'une inspection académique lorsqu'on évoque la question des maltraitements causés par des professeurs :

« On a quand même quelques problèmes actuellement, parce que les jeunes profs, on leur demande de reprendre les classes en main et d'être plus autoritaires qu'ils n'étaient. Leur formation est faite de cette façon là. Alors, autoritaire, ça veut pas dire qu'on bat... Mais ceci mis à part, ils sont souvent mis à mal par les parents qui, eux, ne comprennent pas, et qui sont dans un hyper-laxisme. Nous, on se plaint, hein, du laxisme des familles, même nous, les AS. (...) Il n'y a plus de parentalité, il n'y a plus de cadre familial, et c'est sûr que ça peut mettre à mal les enseignants dans l'institution scolaire. On l'a ce problème, nous. On le rencontre, au quotidien.

FV : Et c'est un truc qui est assez nouveau ?

A : C'est quelque chose qui couve depuis plusieurs années, et qui a tendance actuellement à surgir. (...) Vous avez des parents qui ne comprennent pas que l'on puisse donner des punitions à leurs gamins parce qu'ils ont été dans un irrespect très important envers quelqu'un, dans une incivilité très grave, ils ne comprennent pas. Parce que chez eux, c'est pas grave (...) moi je comprends que certains professeurs ne soient pas bien actuellement, parce qu'on les remet vraiment en cause. Ils ne savent plus trop comment se positionner.

⁶¹⁷ Françoise de Panafieu avait été particulièrement active dans ce débat, au côté notamment de l'emblématique Christine Boutin. Elle avait accusé les socialistes de « donneurs de leçon » d' « irresponsables », de « Ponce Pilate ». Didier Mathus, un député PS avait parlé de son côté de « tentation d'une restauration néo-conservatrice à l'américaine ». Cf. Journal officiel, 1^{ère} séance du jeudi 12 décembre 2002.

⁶¹⁸ Entretien avec Michel Chauvière.

FV : Donc, si je vous suis, il y a une espèce d'injonction contradictoire, entre le fait de ne pas y aller trop fort, tout en étant quand même autoritaire ?

A : Absolument. Vous savez, l'enfant roi, on y est en plein, dans la toute puissance de l'enfant. »⁶¹⁹

Outre cette question des rapports entre adultes et enfant, l'affirmation d'une volonté politique claire contre la maltraitance des plus jeunes est également contrariée par d'autres priorités, comme la maîtrise des dépenses publiques, qui conduit à préférer, la criminalisation de leurs agresseurs à leur traitement même lorsqu'il s'agit de psychopathes. La maîtrise des flux migratoires est également l'objet d'un conflit de priorité. En Espagne particulièrement, la question des « mineurs étrangers non accompagnés » a fait l'objet de débats passionnés, se structurant d'ailleurs remarquablement entre la figure de l'enfant vagabond commettant des délits et celle de l'enfant maltraité par les institutions et les forces de l'ordre. Les décideurs, en la matière, se trouvent face à un dilemme, tenant au fait de considérer d'abord sa condition de mineur abandonné nécessitant protection ou celle d'étranger dont le séjour en Espagne ou en France est illégal et qui doit donc être reconduit à la frontière de force.⁶²⁰

On le voit, la primauté de la lutte contre la maltraitance des enfants n'est pas aussi facile à défendre que ne le laisse penser la dénonciation consensuelle de ce phénomène, laquelle s'appuie essentiellement sur sa représentation médiatique sensationnelle plus que sur le réel.⁶²¹ Ces incertitudes de la volonté politique contribuent donc à une politisation du thème des plus délicates.

2) La lutte contre la maltraitance des enfants, un sujet désinvesti par les entrepreneurs politiques locaux

Si les arènes partisanes nationales n'incluent pas la lutte contre les violences infligées aux plus jeunes dans le cœur de leurs débats politiques, on pouvait penser que le sujet serait davantage investi par les entrepreneurs politiques locaux, qui ont en tant qu'élu la charge directe de la protection de l'enfance. Il n'en est rien.

2.1) Un domaine de l'action publique laissé aux techniciens

La décentralisation des compétences d'aide sociale aux départements en France et aux communautés autonomes en Espagne a été appuyée par toute une rhétorique gratifiant les élus locaux de leur proximité avec les problèmes de leurs administrés, les rendant plus à même de mettre en œuvre des politiques territoriales adaptées aux nécessités des populations.

Cependant, aux vues des entretiens que nous avons réalisés, les élus ne semblent pas s'être réellement appropriés le sujet de la protection de l'enfance. Dès lors, si, au niveau national, la protection de l'enfance est laissée aux entrepreneurs politiques dominés, elle est, au niveau local, laissée aux responsables des services sociaux, comme nous l'explique cette directrice d'un service d'action sociale :

« Je pense que les élus ne se sont pas complètement saisis de ces questions de protection de l'enfance. Bien sûr, ils connaissent, ils s'y intéressent, mais bon, pas de manière prégnante, sauf sur certains départements où c'est le dada du Président, mais d'une manière générale... »⁶²²

Ces propos contrastent avec « l'instrumentalisation des professionnels »⁶²³ par les élus locaux que dénonce Michel Chauvière, mais ne sont pas nécessairement contradictoires. En effet, si les élus ne se sont pas globalement intéressés à la protection de l'enfance, ils sont en revanche impliqués dans la redéfinition des organisations et le contrôle de la gestion d'un budget qui est très lourd, comme on peut le constater dans la réponse de la directrice du service ASE dans le même département :

« On n'a aucune commande de la sphère politique de ce côté là. Au contraire. (...) nous n'avons pas une véritable commande politique pour une amélioration de nos modes de fonctionnement, un travail technique. Nous avons des commandes en matière d'organisation, de budget, voilà, tout ce qui est

⁶¹⁹ Entretien avec Madame A.

⁶²⁰ Le problème juridique est politique est si complexe que le traitement de ces mineurs dépend en réalité des prises de positions des différents gouvernements des communautés autonomes, certain prenant en charge l'enfant et d'autres le laissant à la police.

⁶²¹ GAVARINI Laurence, PETITOT Françoise (1998) op. cit.

⁶²² Entretien avec madame P.

⁶²³ Entretien avec Michel Chauvière.

de l'ordre du contenant. Tout ce qui est de l'ordre du contenu, c'est à dire qu'est-ce qu'une action éducative ? Qu'est-ce que c'est qu'une prise en charge de maltraitance ? La qualité du travail... là c'est nous qui devons préparer ça. »⁶²⁴

Alain Grevôt, dans son ouvrage comparatif, constate également cette absence d'implication des élus dans le « contenu » :

« (...) les élus ne se sont pas autorisés pour autant à sortir d'une simple bonne gestion de l'héritage passé, ni des axes majeurs fixés initialement par l'Etat » Et l'auteur de les inviter à sortir « du rôle de distributeurs de subventions ou de chambre d'enregistrement d'orientations décidées de fait par les fonctionnaires départementaux, pour accéder à un rôle beaucoup plus actif : animer un vrai débat démocratique en vue de définir des orientations explicites pour les politiques de protection de l'enfance »⁶²⁵

Les entretiens réalisés en Espagne, à Vitoria, Madrid et Toledo, font moins état du désinvestissement des élus sur cette question. Mais les élus régionaux espagnols, notamment les membres des gouvernements autonomiques responsables des départements des affaires sociales, disposent de ressources symboliques bien supérieures à nos conseillers généraux, notables élus à partir d'un découpage cantonal contestable.⁶²⁶ La difficulté du thème, que nous avons déjà soulevée, joue là aussi en faveur des professionnels. La définition d'une véritable politique de lutte contre la maltraitance est donc laissée aux détenteurs de la magistrature technique et de la légitimité qui l'accompagne. Leur sentiment à cet égard est partagé. Si leur pouvoir profite de cette attitude de recul, laissant la compétence primer sur l'affectif ou le démagogique, le désintérêt des entrepreneurs politiques pour cette question ne conforte pas leur propre légitimité aux yeux de la population.⁶²⁷

2.2) Un sujet complexe et peu utilisable politiquement

La faible implication des élus locaux dans la question de la protection de l'enfance serait due au caractère complexe de ce domaine de l'action publique, pas nécessairement maîtrisable par des élus qui ont beaucoup de compétences institutionnelles à assumer et qui maîtrisent personnellement peu de compétences techniques pour y faire face. Mais la raison majeure du manque d'intérêt tient également au fait que ce n'est pas une politique « vendable » électoralement, même si certains pensent parfois le contraire, comme Jesús García le président de la FAPMI, qui considère que l'action de son association de lutte contre la maltraitance est récupérée politiquement : « Pour les hommes politiques, c'est du médiatique pur, pour être sur la photo. »⁶²⁸

Il convient d'ailleurs de reconnaître l'existence de quelques initiatives d'entrepreneurs politiques locaux en faveur de l'enfance. Il s'agit en Espagne du « réseau local en faveur des droits de l'enfant », qui est un regroupement plutôt marqué à gauche de municipalités s'étant engagées sur une considération importante de l'enfant dans toutes les politiques publiques mises en œuvre. En France, il existe une association plus spécifique encore : *Elus locaux contre l'enfance maltraitée (ELCEM)* dont la majorité de ces membres sont des élus de droite.⁶²⁹ La protection de l'enfance est donc bien parfois investie par les acteurs partisans locaux,⁶³⁰ mais cette implication concerne une proportion très faible de décideurs.

Tout porte à croire en effet qu'une insistance particulière sur l'action publique contre les mauvais traitements infligés aux plus jeunes ne serait pas rentable dans les urnes, notamment lorsque l'échelon territorial est si petit que la dimension de proximité rend la question des maltraitances révélées très passionnelle. En effet, une meilleure détection des cas de maltraitance met à jour l'existence d'un problème qui reste habituellement caché.⁶³¹

⁶²⁴ Entretien avec Madame G.

⁶²⁵ GREVOT Alain, Voyage en protection de l'enfance, une comparaison européenne, Vaucresson, CNFE-PJJ, 2001, pp.254-255.

⁶²⁶ Point évoqué notamment par Michel Chauvière dans l'entretien qu'il nous a accordé.

⁶²⁷ Entretien avec Madame P.

⁶²⁸ Entretien avec Jesús García.

⁶²⁹ Le comité d'honneur d'ELCEM est constitué au trois quart d'élus de droite. Détail insolite, on trouve Cécilia Sarkozy dans le Conseil d'administration. Source : *Lettre des enfants*, n°2 (novembre 2003)

⁶³⁰ Pour encourager les maires, l'UNICEF a d'ailleurs mis au point un ensemble de prix à l'occasion d'une opération intitulée : *villes amies des enfants*. Cependant, elle ne concerne pas spécifiquement la lutte contre la maltraitance.

⁶³¹ La réaction du maire d'Outreau au début du procès de saint Omer, excédée de l'image négative de la ville qui était donnée par les médias, illustre parfaitement ce point.

D'autre part, les bénéficiaires de cette politique territoriale sont exclus par leur minorité de l'espace public et politique, contrairement aux adultes qui les maltraitent.⁶³² En Espagne, la remarque est fréquente depuis que le gouvernement de Zapatero a lancé une action spécifique envers les femmes violentées, mais elle était déjà présente sous une forme plus ou moins explicite en juillet 2003 dans la bouche de nos enquêtés :

« Contrairement aux violences contre les femmes, la maltraitance envers l'enfance en général n'est pas un thème vendeur politiquement . Les élus de Vitoria ne l'utilisent pas. » Boni Cantero, chef du service enfance et famille de la mairie de Vitoria Gasteiz⁶³³

L'intérêt électoral des entrepreneurs politiques locaux se déploie de plus en plus sur la question de l'accompagnement du troisième âge, laissant présager l'arrivée prochaine d'un conflit générationnel dans l'espace des priorités publiques. L'Espagne étant un pays vieillissant, l'action publique devrait de plus en plus se diriger vers les personnes âgées, groupe jusqu'à présent délaissé dans les politiques publiques, et pourtant d'un intérêt électoral majeur. En France, la création de l'Aide Personnalisée à l'Autonomie (APA), dont le financement relève des conseils généraux, est un thème dont se seraient saisis rapidement les conseillers généraux, comme nous l'affirme une chef de service social :

« D'une manière globale, les conseillers généraux ne se sont absolument pas appropriés l'Aide Sociale à l'Enfance. Pas du tout, nulle part, très peu. C'est pas quelque chose qui est vendable politiquement. On a plutôt intérêt à le cacher parce que ça donne une image de mauvaise santé du département, etc. (...) Il en va différemment avec l'APA (...) Il y a la question politique, il y a un intérêt électoral, il y a un intérêt au niveau de l'emploi, parce que les vieux ont généré quand même énormément d'emplois, par le maintien à domicile. Il y a plusieurs enjeux, disons, pour les Conseils généraux. Ils se sont saisis de l'APA d'une manière très, très forte, et là avec une implication des élus. D'abord, c'est un domaine qu'ils connaissent mieux, qui leur est plus proche. Et puis je pense que le problème de l'enfance, notamment de l'enfance en danger, c'est un problème qui touche trop les gens, donc, soit on s'y met dedans de manière affective, soit on s'en désintéresse. Parce qu'il y a quelque chose de très irrationnel dans notre rapport à l'enfance maltraitée.⁶³⁴

Conclusion

La difficulté d'utilisation de la lutte contre les violences infligées aux enfants pour clarifier l'offre des biens politiques, les conflits de priorités détectables tant au niveau national que local, font de l'enfance maltraitée un problème public ayant tous les attributs d'un thème « mineur », en dépit de son pouvoir de mobilisation des opinions. Cause quasi-réservée aux entrepreneurs politiques spécialisés, ces derniers semblent condamnés à l'exercice d'une parole politique dominée dans les arènes nationales, tandis que le sujet reste peu abordée par les élus locaux, qui laissent leurs administrations décider elles-mêmes de leurs orientations.

Cette mise à jour du statut de la lutte contre la maltraitance des enfants dans le champ politique permet dès lors de comprendre la faible place des élus dans la régulation de ce domaine de l'action publique.

⁶³² L'argument est utilisé très souvent par les entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée. Michèle Créoff, guère favorable à la décentralisation des compétences d'aide sociale à l'enfance aux collectivités départementales, l'utilise dans son guide. CREOFF Michèle, op. cit. p. 36.

⁶³³ Entretien avec Boni Cantero du 8 juillet 2003 (notes personnelles) Cette non utilisation est d'autant plus révélatrice que Vitoria a régulièrement obtenu la plus haute distinction de l'opération *Villes amies des enfants* de l'UNICEF à travers le prix consacré aux « politiques intégrales d'enfance ».

⁶³⁴ Entretien avec Madame P.

CONCLUSION

« De façon progressive, depuis deux décennies, un (...) problème émerge qui est celui de l'intégration de l'action publique sur le territoire. Problème au départ plus gestionnaire, mais qui, du fait des modifications du paysage institutionnel, devient vite lui même politique. La question est celle de l'intégration des scènes locales, des enjeux, des problèmes, et même des acteurs. S'il est possible de trouver des formes d'intégration partielle et contingente susceptible de permettre l'action, qu'en est il de la mise en cohérence de l'ensemble ? »⁶³⁵
Jean Claude Thoenig et Patrice Duran

Nous achevons notre exploration de l'action publique contre la maltraitance des enfants. Au sortir de cette étude, nous espérons avoir pu montrer toute la singularité d'un secteur très particulier en raison de son objet même, sans pour autant avoir perdu de vue en quoi il s'insère dans les grandes logiques actuelles de recomposition de l'action publique, et ce grâce à un décloisonnement disciplinaire auquel la sociologie politique de l'action publique invite.

Singularité d'abord...L'espace que nous avons dessiné permet au chercheur en sciences sociales d'observer de manière privilégiée les évolutions de l'économie des relations entre la sphère publique et la sphère privée, la place du politique et son rôle dans l'établissement du lien social entre les générations. L'analyse montre comment, après avoir été largement ignoré par les différentes formes de pouvoirs politiques, l'enfant est finalement devenu progressivement un enjeu suffisant pour justifier une intervention publique dans l'espace domestique, jusqu'alors objet de toutes les sacralisations. Les métamorphoses de la considération du statut des plus jeunes, entraînées par les évolutions cognitives majeures qui se sont produites ces deux derniers siècles, ont largement contribué, en France comme en Espagne, à la constitution de l'enfance comme objet de politiques de protection.

La montée d'un rejet de plus en plus massif des formes de violences les plus variées y a également participé, motivée en particulier par les découvertes scientifiques et l'introduction de la notion de maltraitance, qui a rapidement quitté les cercles d'initiés pour pénétrer les représentations populaires. Remettant en cause radicalement les rapports de forces entre les individus dans la sphère familiale et l'entre-soi au sein d'une société, ces évolutions ne se sont pas faites sans heurs, et aujourd'hui encore, la légitimité, l'opportunité et la forme de l'intervention publique font l'objet de nombreuses controverses, scientifiques, morales et politiques que nous espérons avoir largement brossées.

Mais les singularités de la lutte contre la maltraitance des enfants ne doivent pas masquer son caractère exemplaire pour la réflexion plus générale sur l'action publique et en particulier sur les recompositions contemporaines du travail de régulation. En essayant de cartographier les acteurs, les scènes et les intérêts en œuvre dans cet espace d'actions collectives, on reste frappé par l'impression d'une absence croissante de guidage. L'évolution des liens entre territoires et action publique, à travers l'internationalisation de la normativité référentielle et la décentralisation des mises en œuvre, laisse l'Etat dépossédé de sa légitimité à commander. L'indifférenciation des acteurs publics et privés brouille un peu plus la perception du pilotage des dispositifs. Le surinvestissement du phénomène par les experts scientifiques, sans mettre pour autant un terme aux conflits de valeurs, accentue un peu plus le désinvestissement des acteurs politiques. Nous sommes pourtant face à un thème qui mériterait assurément de faire l'objet de débats démocratiques, en ce qu'il touche aux fondements mêmes de notre « vivre ensemble ».

La régulation actuelle de la lutte contre la maltraitance des enfants entre donc parfaitement dans ce que Jacques Commaille qualifie de « régulation post-moderne du social ». Celle-ci se caractériserait notamment par la montée en puissance du secteur associatif et l'aspiration à une autonomisation des actions via les institutions et les agents invoquant particulièrement le local.⁶³⁶ En opposition avec un type de guidage *top/down*, ce modèle mettrait l'accent sur les dynamiques propres des acteurs et leur pragmatisme,

⁶³⁵ DURAN Patrice, THOENIG Jean Claude (1996) « L'Etat et la gestion publique territoriale » in *Revue française de science politique*, n°46.

⁶³⁶ COMMAILLE Jacques (1996) op. cit.

légitimés uniquement par la proximité à leur terrain. Cette recherche d'un modèle de régulation *bottom-up* s'effectue à l'heure actuelle alors que des référentiels d'action clairs et partagés semblent introuvables.

L'absence de principes directeurs se double d'une impossibilité de hiérarchisation des acteurs et de leurs intérêts, qui obligent à trouver *in situ* des moyens de coordination des objectifs et des stratégies distinctes entre professionnels ou entités publiques et privées. Donnons-en un dernier exemple emprunté au cas espagnol, d'autant plus révélateur de cette absence de guidage qu'il a trait théoriquement à une démarche synoptique :

Demandée par le *Comité des droits de l'enfant*, qui reprochait à *l'Etat espagnol*, partie à la Convention internationale, de ne pas suffisamment assurer aux enfants présents sur son territoire une protection minimale, celui-ci a décidé de mettre en place une « stratégie nationale des enfants et adolescents en risque social. » Devant les demandes des entrepreneurs associatifs de la cause de l'enfant, attentif dans la péninsule à la promotion de l'ensemble de ses droits, il accepte finalement que la stratégie porte sur l'enfance au sens large. Le *Ministère du travail et des affaires sociales* n'étant plus doté des moyens techniques et de la légitimité suffisante pour réaliser une telle stratégie, il commande à des *experts* une base pour son élaboration.⁶³⁷ Il pense ainsi que le travail des savants permettra d'objectiver plus facilement son contenu. Pour réaliser ce document national, les experts étudient finement les plans des *communautés autonomes*, et en font une synthèse pour établir un certain nombre d'objectifs qui semblent partagés par toutes. Ensuite, un processus de négociations au sein de *l'Observatoire de l'enfance* se met en marche entre Etat, ONG et communautés autonomes pour tenter d'aboutir à des lignes d'action qui fassent l'objet d'un consensus, qui constitueront de fait la nouvelle stratégie nationale espagnole pour l'enfance, qui devrait alors satisfaire le Comité international lors de la remise du prochain rapport. En attendant, le processus a déjà plus d'un an de retard. Peut être parce que *les médias* ne s'y sont pas intéressés ?
638

On retrouve dans cette petite illustration d'actualité les principales caractéristiques de la régulation de la question de la lutte contre les violences infligées aux plus jeunes, à travers la place incontournable des experts, l'influence du secteur associatif, la perte de substance du centre et l'exaltation du local et du respect de ses singularités.

Tout au long du mémoire, la comparaison avec l'Espagne aura permis d'interroger davantage les évidences qui s'offrent à nous lorsque l'on reste dans le cadre d'un travail monographique. Si un certain nombre de dissemblances ont pu être expliquées par des variables tenant à la structuration d'une configuration, à une capacité politique plus importante, à un contexte historique ou à des différences de ressources, les grandes tendances en œuvre sont similaires. Sont ainsi mises à jour deux variantes d'un modèle de régulation post-moderne, marqué en France par l'importance des pratiques associatives militantes et le rôle de co-animateur dévolu au juge, et en Espagne par le poids décisif des communautés autonomes et d'un secteur associatif davantage prestataire de service.

Il conviendrait à présent de s'interroger sur la viabilité de ce type de régulation. A t-on affaire à un désamour durable envers toute forme de projet politique qui témoignerait d'un véritable « gouvernement » de la société en vue du bien commun (ces mots eux-même semblent de moins en moins usités) ou bien les limites d'une utopique régulation « par le bas » vont conduire à la recherche d'un nouveau rôle possible des appareils politico-administratifs dans la « mise en cohérence de l'ensemble » ? Ces grandes questions touchant directement au projet démocratique futur, ne doivent pas être considérées comme de pures spéculations intellectuelles. Entre généralité et singularité, entre référence partagée et atomicité des pratiques, s'il est un domaine où les différents modes de régulation de l'action publique ont des conséquences concrètes, c'est bien celui de la lutte contre les violences infligées aux plus faibles.

Véritable carrefour où se rencontrent et se combinent savoirs, droit, émotions, acteurs, légitimités et langages, la lutte contre la maltraitance des enfants est un sujet d'analyses riches et passionnantes. Puisse donc ce mémoire avoir pu contribuer modestement à réduire le désintérêt des sciences sociales pour un objet trop souvent considéré, pour de mauvaises raisons, comme mineur.

⁶³⁷ RUIZ DIAZ Miguel Angel, HERNANDEZ José Manuel (2003) Bases por la elaboración de una estrategia integral para la infancia y la adolescencia

⁶³⁸ Voir en particulier l'entretien réalisé avec Carmen Puyo.

BIBLIOGRAPHIE

On trouvera dans cette bibliographie l'ensemble des sources qui nous ont été utiles pour notre recherche. Etant donné l'importance des entretiens réalisés dans l'économie générale du mémoire, nous avons choisi de faire apparaître une distinction entre sources primaires et secondaires.

Parmi les premières, sont présentées les différentes interviews que nous avons réalisées en Espagne et en France, sous-divisées par pays et inscrites dans l'ordre chronologique de réalisation. Certains de nos enquêtés français ont souhaité être anonymisés, ce que nous avons fait bien volontiers. Le reste des sources primaires est constitué par les textes juridiques auxquels nous nous référons, ainsi que par la littérature officielle. Sont ensuite répertoriées les références à des écrits « indigènes », ainsi qu'aux revues d'associations et certains articles de presse significatifs.

Les sources secondaires comportent les ouvrages et articles théoriques et méthodologiques qui ont jalonné notre réflexion sur l'action publique, la comparaison et la réalisation d'entretiens. On y trouve également des textes classiques de théorie politique auxquels nous nous référons dans les chapitres 1 et 2. Enfin, le lecteur trouvera les travaux de sciences sociales spécialisés sur la protection de l'enfance et les politiques du privé.

Ce découpage peut dans certains cas se révéler arbitraire, en raison du brouillage des frontières habituelles entre discours savants et discours d'acteurs sur la question de la lutte contre la maltraitance. Cette présentation n'est en aucun cas une hiérarchisation de la valeur des contenus de ces différents documents : le lecteur remarquera d'ailleurs que nous avons parfois repris certaines analyses distancées développées dans des sources primaires et au contraire critiqué la posture de quelques travaux plus académiques.

1) Sources primaires

1.1) Entretiens réalisés en Espagne

| Date de l'entretien | lieux | Personne(s) rencontré(es) | Fonctions exercées par le(s) personne(s) interrogée(s) |
|---------------------|---|------------------------------|---|
| 8 juillet 2003. | mairie de Vitoria (Pays Basque) | CANTERO Boni | Chef du service enfance et famille de la commune de Vitoria Gasteiz |
| 9 juillet 2003 | <i>Consejería de bienestar de la Comunidad de Castilla la Manche à Toledo</i> | SAHUQUILLO Luis Carlos | Directeur général des services sociaux de la Communauté de Castille la Manche. |
| | | PATINO LAFUENTE María Teresa | Chef de service d'aide à l'enfance de la Communauté de Castille la Manche. |
| | | ALVAREZ LOPEZ Pablo | Avocat au service des mineurs de la Communauté de Castille la Manche. |
| 10 juillet 2003 | siège de l'UNAF à Madrid | GONZALES Begoña | Médiatrice familiale |
| | | PIZARRO Isabel | Gérante de l'UNAF (<i>Union Nationale des Associations Familiales</i>) |
| 16 juillet 2003 | siège du Défenseur du mineur à Madrid | NUNEZ MORGADES Pedro | Défenseur du mineur de la Communauté de Madrid |
| 17 juillet 2003 | Ministère du travail et des affaires sociales. | MARINA Alfonso | Sous Directeur Général de l'enfance et de la famille du Ministère du travail et des affaires sociales |
| | | CASTELLANOS José Luis | Chef du secteur enfance du ministère du travail et des Affaires sociales |

| | | | |
|------------------|--|--------------------------------|--|
| 18 juillet 2003 | siège de la plate forme à Madrid | HERNANDEZ Angel. | Gérant de la <i>Plate forme des organisations d'enfance</i> |
| 22 juillet 2003. | services sociaux de l'Institut madrilène du mineur et de la famille (communauté de Madrid) | CAYUELA Pilar DIAZ, Celina, | Directrice de la Zone d'action tutélaire de l'institut madrilène du mineur et de la famille de la Communauté de Madrid, Psychologue à la zone d'action tutélaire de l'institut madrilène du mineur et de la famille de la communauté de Madrid. |
| 22 juillet 2003 | service des affaires sociales de l'Ambassade de France en Espagne | GONZALEZ BUENO Francisco. | Président du Comité national de l'UNICEF |
| 20 avril 2004 | Siège de la plate forme à Madrid | HERNANDEZ Angel | Gérant de la <i>Plate forme des organisations d'enfance</i> |
| 21 avril 2004 | Ministère du Travail et des Affaires sociales | PUYO Carmen | Secrétaire de l'Observatoire de l'enfance au Ministère du travail et des Affaires sociales. |
| 23 avril 2004 | Service de pédiatrie sociale de l'Hôpital <i>del niño Jesús</i> | Jesús García Pérez | Pédiatre, chef de service de pédiatrie infantile de l'hôpital <i>del niño Jesús</i> , Président de la <i>Fédération d'Associations pour la Prévention de la Maltraitance Infantile (FAPMI)</i> |
| 28 avril 2004 | Direction centrale de la police nationale à Madrid | Pilar Alvarado | Inspectrice du Corps national de Police, Psychologue, spécialiste de la maltraitance sur les femmes et les enfants, coordinatrice nationale pour les services d'attention à la femme (SAM) et les groupes d'attention aux mineurs (GRUME) du Corps national de police. |
| 29 avril 2004 | Siège du défenseur des mineurs à Madrid | MORODO Javier García | Avocat, conseiller juridique pour les questions de santé, de maltraitance et de médias au cabinet technique du Défenseur du mineur de la communauté de Madrid. |

1.2) Entretiens réalisés en France

| Date de l'entretien | lieux | Personne(s) rencontré(es) | Fonctions exercées par le(s) personne(s) interrogée(s) |
|---------------------|--|---|---|
| 23 septembre 2002 | Siège de l'UNAF | Monique Sassier | Directrice générale de <i>l'Union Nationale des Associations Familiales</i> |
| 16 avril 2003 | Domicile de Madame B | Madame B. | Assistante sociale Cadre technique au Conseil général du département A |
| 15 mars 2004 | Siège du COFRADE | Denise Cacheux | Présidente du <i>Conseil Français des associations pour les droits des enfants</i> , ancienne députée (rapporteur de la loi du 10/7/1989), ancienne Directrice de l'Institut de l'Enfance et de la Famille. |
| 26 mars 2004 | Direction de la solidarité département B | Madame P. | Directrice du service d'action sociale du Conseil général B |
| 25 mars 2004 | ODAS à Paris | Sandrine Dottori | Chargée d'études à l'observatoire de l'enfance en danger à l'ODAS |
| 26 mars 2004 | CERSA à Paris | Michel Chauvière | Directeur de recherches au CNRS |
| 30 mars 2004 | Siège de l'enfant bleu à Bagnolet | Isabelle Jacquelin Monette Cannamela | Psychologue Secrétaire générale de <i>l'Enfant bleu</i> |
| 5 avril | Siège de la voix de l'enfant (Paris) | Bénédicte Brajeux | Juriste, attachée de direction à <i>la Voix de l'enfant</i> , coordonnatrice des actions sur la maltraitance de l'association. |

| | | | |
|-----------------|--|-------------------|--|
| 6 avril | Café le Rostand | Dominique Vernier | Journaliste politique à l'AFP, anciennement chargée des affaires judiciaires. |
| 18 mai 2004 | Palais de justice | Monsieur E. C. | Substitut « mineurs » du procureur de la république (département B) |
| 18 mai 2004 | Direction de la solidarité | Madame G. | Chef du service d'Aide Sociale à l'Enfance du département B. |
| 21 mai 2004 | Local d'Enfance et Partage (département B) | Madame A | Présidente du comité local d'enfance et partage du département B |
| 7 juin 2004 | Siège de l'UNAF | Chantal Lebatard | Administratrice à l'UNAF Présidente du département <i>Sociologie Psychologie Droit des familles</i> Membre du C.A. du <i>SNATEM</i> et de la <i>Fondation pour l'enfance</i> |
| 11 juin 2004 | Direction de la solidarité restaurant | Madame G | Chef du service d'Aide Sociale à l'Enfance du département B. |
| 14 juin 2004 | Inspection académique du département B | Madame A. | Conseillère technique de l'inspecteur d'académie chargée des services médico-sociaux des établissements scolaires du département B. |
| 9 juillet 2004 | Domicile de l'enquêtée | Danielle Rapoport | Psychologue clinicienne à l'hôpital Trousseau, Présidente du <i>GREN</i> , experte auprès du Ministère de la famille sur la maltraitance et la « <i>bientraitance</i> » |
| 13 juillet 2004 | Siège de la défenseure des Enfants | Muriel Eglin | Ancienne juge pour enfant, magistrate détachée auprès de la Défenseure des enfants |

1.3) Textes juridiques les plus importants évoqués dans l'étude

- ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES (1989) *Convention internationale des droits de l'enfant*.

En Espagne :

- LOI ORGANIQUE 1/1996 du 15 janvier 1996 de protection juridique du mineur, de modification partielle du Code civil et de la loi de procédure civile.
- LOI 21/1987 de modifications d'articles déterminés du code civil et de la loi de procédure civile en matière d'adoption

En France :

- LOI du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.
- LOI du 17 juin 1998 relative à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.
- LOI du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et la protection de l'enfance.

1.4) Ouvrages et articles institutionnels

- ACOSTA ESTEVEZ José (dir.) (2002) *Los derechos del niño. Estudios con motivo del X aniversario de la Convención de los derechos del Niño, Ministerio de trabajo y asuntos sociales, asociación para las naciones unidas en España*, (éditeurs), Madrid.
- BIANCO J. L. , LAMY P. (1980) *L'Aide à l'enfance demain. Contribution à une politique de réduction des inégalités*, Etudes RCB, rapport et annexes, La documentation française, collection Etudes et documents, Paris.
- CIEM (2001) *L'environnement médiatique des jeunes de 0 à 18 ans : que transmettons-nous à nos enfants ?*
- CIUDADES AMIGAS DE LA INFANCIA (2002) *Experiencias en buenas practicas : I Certamen sobre derechos de la infancia y política Municipal*, comité espagnol de l'UNICEF, FEMP, Ministère des affaires sociales (éditeurs), Madrid.
- COLLECTIF (1996) *El maltrato y protección a la infancia en España*. Ministerio de asuntos sociales, Madrid.
- COLLECTIF (1999) « Posibles repercusiones psicológicas de las corridas de toros en niños menores de 14 años » , in *Estudios e investigaciones* 1999, Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid. pp.25-357
- COMITE DES DROITS DE L'ENFANT (2002) *Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención / Observaciones finales del Comité de los derechos del niño: España*, New York.
- COMITE DES DROITS DE L'ENFANT (2004) *Concluding observations of the Committee on the rights of the child : France*.
- COMITE DES DROITS DE L'ENFANT (2004) *Observations finales*, session de juin 2004.

- DIAZ HUERTAS Jose Antonio (1999) *Atención al maltrato infantil desde el ámbito sanitario*. Instituto del menor y la familia, Comunidad de Madrid.
 - FABIUS Laurent (prés), BRET Jean Paul (rapporteur) (1998) *Droits de l'enfant. De nouveaux espace à conquérir*. Rapport de l'Assemblée Nationale n°871.
 - DUPONT-FAUVILLE A. (1973) *Pour une réforme de l'aide sociale à l'enfance, texte du rapport Dupont-Fauville et documents*, ESF, Paris.
 - GPIEM (2000) *L'enfance maltraitée*, rapport au Parlement.
 - IGLESIAS VELASCO Alfonso (1999) « El comite de los derechos del niño » in Los derechos del niño. *Estudios con motivo del X aniversario de la Convención de los derechos del Niño*, Ministerio de trabajo y asuntos sociales, Madrid.
 - INSTITUTO MADRILEÑO DEL MENOR Y LA FAMILIA (2002) *II Plan de atención a la infancia y la adolescencia 2002-2006*, Madrid.
 - JUNTA DE COMUNIDADES CASTILLA LA MANCHA (2000) *Plan integral para la infancia y la adolescencia en Castilla la Mancha 1999-2003*, Toledo.
 - MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1999) *Informe de España sobre la aplicación de la convención de naciones unidas sobre los derechos de la infancia*, Madrid.
 - NAVES-CATHALA (2000) *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection*, rapport conjoint IGAS IGSJ.
 - NAVES Pierre (dir), *POUR et AVEC les enfants et les adolescents, leurs parents et les professionnels, contribution à l'amélioration du système français de protection de l'enfance et de l'adolescence*, rapport de proposition remis au ministre de la famille le 17 juin 2003.
 - OBSERVATORIO DE LA INFANCIA (2001) *Maltrato infantil: detección, notificación y registro de casos*, Ministerio de trabajo y asuntos sociales, Madrid.
 - ODAS (2003) *La décentralisation et la protection de l'enfance. Quelles réponses pour quels dangers ?* Rapport de l'ODAS, 15 octobre 2003.
 - ROYAL Ségolène (2001) « La lutte contre la maltraitance : un des chantiers majeurs du Ministère de la Famille et de l'Enfance » in Collectif *La résilience : le réalisme de l'espérance*, Fondation pour l'Enfance-Erès.
 - RUAULT Marie (2001) « Aide sociale à l'enfance, quelle organisation dans les départements ? », in *Etudes et résultats* DRESS, n°144
 - VALADE Hélène (2001) *Les droits des enfants : enjeux, priorités et perception de la politique gouvernementale*, enquête SOFRES pour le compte du Ministère de la Famille et de l'Enfance.
 - SOMMET MONDIAL POUR L'ENFANCE (2002) *Un mundo apropiado para los niños y niñas*, Plan d'action pour l'enfance.
- RUIZ DIAZ Miguel Angel, HERNANDEZ José Manuel (2003) *Bases por la elaboración de una estrategia integral para la infancia y la adolescencia*, document interne du Ministère du travail et des affaires sociales non consultable par la public.
- VABRE Frédéric, (2003) *La protection de l'enfance et de l'adolescence en Espagne*, rapport pour le compte de l'Ambassade de France en Espagne, Madrid.
 - VIDAL FERNANDEZ Fernando (2003), *Situación social de la infancia en España 2001*, Ministerio de trabajo y asuntos sociales, Madrid.

1.5)Ouvrages et articles issus de la littérature « indigène »

- AMOROS, PALACIOS, FUENTES, LEON, MESAS, (2003) *Familias canguro, una experiencia de protección de la infancia*, fundación La Caixa, Barcelona.
 - BERGER Maurice (2003) *L'échec de la protection de l'enfance*, Dunod.
 - CREOFF Michèle (2003) *Guide de la protection de l'enfance maltraitée*, Dunod, Paris.
 - DURNING Paul « La maltraitance psychologique constitue-t-elle une quatrième forme ou le cœur de toute maltraitance ? » (2004), in *La lettre de la Fondation pour l'enfance*, n°42.
 - FUERTES ZURITA, FERNANDEZ DEL VALLE (1996) *Manual de protección infantil*, Masson.
 - GABEL Marceline (2004) « Des difficultés à mettre en place un observatoire de l'enfance maltraité » in *Enfance majuscule*, pp. 5-8
 - GABEL, LEBOVICI, MAZET (1995) *Maltraitance, maintien du lien*. Fleurus, Paris.
 - GABEL, LEBOVICI, MAZET (1996) *Maltraitance psychologique*, Fleurus, Paris.
 - GABEL, LEBOVICI, MAZET (1997) *Maltraitance, répétition, évaluation*, Fleurus, Paris.
- GIRODET Dominique, STRAUS Pierre « Des chiffres et des médias » in AFIREM, *L'enfance maltraitée*, Paris Karthala
- GREVOT Alain (2001) « la France peut elle se passer d'une véritable révision de son dispositif ? », *JDJ* n°207.
- HERMANGE Marie-Thérèse (2002) *Les enfants d'abord : 100 propositions pour une nouvelle politique de l'enfance*, La documentation française, Paris.
- HERMANGE Marie-Thérèse (1999) *L'enfant soi-disant roi*, Albin Michel, Paris.
- JESU Frédéric (1997) « Dévoiler, chiffrer », In *Pénombre*.
- LEBOYER Frédéric (1974) *Pour une naissance sans violence*, Seuil
 - MALACREA Marinella (2003) « La « bientraitance » : une alternative à la maltraitance à enfant », texte de l'intervention diffusé à la conférence des ministres européens responsables de l'Enfance du 20 novembre 2003 *Prévenir la maltraitance, promouvoir la bien-traitance : une ambitions européenne*.
 - PORCHY Marie Pierre (2003) *Les silences de la loi. Un juge face à l'inceste*, Hachette littérature.

- PORCHY Marie Pierre (2003) « Histoire juridique et sociale de la maltraitance sexuelle et de sa prise en charge » in collectif *Conséquences des maltraitements sexuelles. Les reconnaître, les soigner, les prévenir*, Conférence de consensus
- RAPOPORT Danielle « De la reconnaissance de la « maltraitance » à l'émergence de la « bientraitance » », in DE SINGLY François (dir) *Enfants adultes. Vers une égalité de statut ?* (2004) Universalis.
- SANCHEZ Jean Louis (2001) *Décentralisation : de l'action sociale au développement social*, L'Harmattan.
- RAPOPORT Danielle, ROUBERGUE-SCHLUMBERGER Anne (2003) *Blanche neige, les sept nains et...autres maltraitements*, Belin.
- ROSENCZVEIG Jean Pierre (1998) *Justice pour les enfants*, Robert Laffont.
- ROSENCZVEIG Jean Pierre (2002) *Justice ta mère !*, Anne Carrière.
- STRAUS Pierre, MANCIAUX Michel (1982) *L'enfant maltraité*, Fleurus, Paris.
- TYRODE Yves, BOURCET Stéphane (1999), *L'enfance maltraitée*, Ellipse, Paris.

1.6) Articles de presse

- AGUIRRE Begoña « 69 familias se ofrecen para acoger a niños que deben abandonar temporalmente su hogar. » *El País*, 29/6/2003.
- DARRIEUMERLOU Miguel (1997) L'assistance éducative en milieu ouvert et la prise en charge des maltraitements, in *Réalités familiales n°45 : La maltraitance de l'Enfance*, pp. 66-69.
- FOHR Anne, « La guerre des psys » *Le nouvel Observateur* du 27 juin 2004, pp.78-84.
- GABEL Marceline « Il faut évaluer individuellement chaque situation », in *Le Monde*, 10/12/2003, p23.
- MUSSEAU François « Zapatero au secours des femmes battues », in *Libération*, 26 juin 2004.
- PEREZ-BARCO « Crece un 20 por ciento la contribución a las ONG por el impuesto del IRPF », *ABC*, 31/7/2003, page 45
- PRIETO Joaquín, « Francia, un fenómeno mal concido y poco debatido », in *El País*, 24/4/2004, p. 28.
- RODRIGUEZ ADRADOS Francisco « No sólo el Aquí y el Ahora », *ABC*, 12 juillet 2003, p. 3.
- VILLALBA (Marta), «el Defensor del Menor firma un acuerdo para el uso seguro de la Red entre jóvenes», *ABC*, 2 juillet 2003.
- ZAPATERO José Luis, « Un ansia infinita de paz, el amor al bien y el mejoramiento social de los humildes » *El País*, 16/4/2004, pp. 18-19 (discours d'investiture)

1.7) Revues d'associations

- *Correspondance de la Voix de l'Enfant*, 3^{ème} et 4^{ème} trimestre 2003.
- *Revista de asociaciones para la prevención del maltrato infantil*, n°3
- *Enfance et partage* (nombreux numéros)
- *la lettre de l'observatoire de l'enfance en danger*, 2000.
- *Enfance majuscule*
- *Réalités familiales*, n°45

2) Sources secondaires

2.1) Ouvrages de méthodes

- BEAUD Stéphane, WEBER Florence (2003), *Guide de l'enquête de terrain*, La découverte, Paris.
- BOURDIEU Pierre, « Comprendre » in *La misère du monde*, Seuil, Paris, pp. 1389-1424.
- CHAMBOREDON Hélène, PAVIS Fabienne, SURDEZ Muriel, WILLEMEZ Laurent (1994) « S'imposer aux imposants », *Genèses*, n°16, pp.114-132.
- GRAWITZ Madeleine (2001), *Méthodes des sciences sociales*, Dalloz, Paris.
- KAUFMANN Jean Claude (1996) *L'entretien compréhensif*, Paris Nathan.
- LOUBET DEL BAYLE Jean Louis (2000), *Initiation aux méthodes des sciences sociales*, L'Harmattan, Paris.

2.2) Ouvrages classiques (théorie politique)

- ARISTOTE (1965) *Ethique à Nicomaque*, GF-Flammarion.
- BODIN Jean (1986) *Les Six livres de la République*, Fayard, Corpus des œuvres philosophique en langue française.
- CONSTANT Benjamin (1986) *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, in *de l'esprit de conquête et de l'usurpation*, GF-Flammarion.
- LOCKE John (1984) *Traité du gouvernement civil*, GF Flammarion.
- PLATON (1985) *La République*, Le livre de Poche, Paris.
- ROUSSEAU Jean Jacques, *Emile ou de l'Education*, Folio Essais.

- ROUSSEAU Jean Jacques (1971) *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, GF-Flammarion

2.3) Ouvrages et articles de sociologie et de science politique

- ALBOUY Serge *Marketing et communication politique*, L'Harmattan, Paris.
- ARNOLETTO Eduardo Jorge (2000) *Aproximaciones a la Ciencia Política*, Edition Triunfar, Córdoba.
- BADIE Bertrand, HERMET Guy (2001) *La politique comparée*, Armand Colin, Paris.
- BRAUD Philippe, *La science politique* (2001) Que-sais-je ?, Presses Universitaires de France, Paris.
- CHAGNOLLAUD Dominique *Science Politique* (2001) collection « Cours », Dalloz, Paris.
- DENQUIN Jean Marie, *Science politique*, PUF, Paris.
- DURAN Patrice (1999) *Penser l'action publique*, L.G.D.J., Paris.
- DURAN Patrice (2001) « L'action publique, un procès sans sujet », in Coll., *Sociologies du Travail : quarante ans après*, Elsevier, Paris.
- DURAN Patrice (2001) « Action publique, action politique », in LERESCHE Jean Philippe, *Gouvernance territoriale et citoyenneté urbaine : de la coordination à la légitimité*, Pédone, Paris.
- DURAN Patrice, THOENIG Jean Claude (1996) « L'Etat et la gestion publique territoriale » in *Revue française de science politique*, n°46.
- DURKHEIM Emile *Les règles de la méthode sociologique*, PUF, Paris, 1983.
- ELIAS Norbert, (1939) *La civilisation des mœurs*, Calmann Levy, 1991 (rééd.)
- FAVRE Pierre (1996) « La science politique française, une science à l'écart du monde ? » in LEONARD Yves (dir.) *Découverte de la science politique*, cahiers français n°276, La documentation française e.
- FONTAINE Joseph, HASSENTEUFEL Patrick (2002) « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et refroidissement théorique », (pp.9-29), dans FONTAINE J., HASSENTEUFEL P.(dir), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses universitaires de Rennes.
- GREMION Pierre (1976) *Le pouvoir périphérique*. Seuil, Paris.
- HASSENTEUFEL Patrick, SMITH Andy (2002) « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », (pp.53-73), in *Revue Française de science politique*, vol.52.
- HERMET (Guy), BADIE (Bertrand), BIRNBAUM (Pierre), BRAUD (Philippe), (2001) *Dictionnaire de la Science Politique*, Armand Colin, Paris, (pp.61-62).
- LAGROYE Jacques, FRANCOIS Bastien, SAWICKI Frédéric (2002) *Sociologie politique*, Paris, Presses de Science po et Dalloz.
- LEMIEUX Vincent (1995) *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, Presses de l'Université de Laval.
- MENY Yves, (1993) *Politique comparée*, Montchrestien, Paris.
- MILLON DELSOL Chantal (1992) *L'Etat subsidiaire*, PUF, Paris.
- MULLER Pierre (2000) *Les politiques publiques*, collection Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, Paris.
- PASQUIER Romain (2004) *La capacité politique des régions. Une comparaison France Espagne*. Collection Res Publica, Presses Universitaires de Rennes.
- PETERS B.Guy, WRIGHT Vincent (1996) « Public policy and administration, old and new », (pp.628-641), in GOODIN (Robert E.), KLINGERMANN (Hans-Dieter), *A New handbook in Political Science*, Oxford UP.
- THOENIG Jean Claude, MENY Yves (1989) *Politiques Publiques*, Presses Universitaires de France, Paris.
- TOUCHARD Jean (1977) *La gauche en France 1900-1981*, le Seuil, Paris.

2.4) Ouvrages et articles sur la comparaison

- DOGAN Mattei, KAZANCIGIL Ali, (dir.), *Comparing nations*.
- HAGUE Rod, HARROP Martin, BRESLIN Shawn, *Comparative government and politics, an introduction*, (pp.397-425), Series editor : Vincent WRIGHT, third edition.
- LANE Jan-Erik, ERSSON Svante, *Comparative politics. An Introduction and New Approach*.
- HASSENTEUFEL Patrick (2000) « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », (pp.105-124) in CURAPP, *Les méthodes aux concrets. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Presses Universitaires de France.
- HASSENTEUFEL Patrick, MARTIN Claude (2000) « Comparer les politiques publiques au prisme de la représentation des intérêts. Le cas des associations familiales en Europe. », in *Revue internationale de politique comparée*, Vol.7, n°1, pp. 21-51.
- HOFFERBERT Richard I., CINGRANELLI (1996) David Louis, « Public policy and Administration : Comparative Policy Analysis », (pp.593-609), in GOODIN (Robert E.), KLINGERMANN Hans-Dieter, *A New handbook in Political Science*, Oxford UP.
- SMITH Andy (2000) « l'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? » in *Revue internationale de Politique Comparée*, vol.7, n°1, pp.7-19.
- VLASSOPOULOU Chloé Anne (2000) « Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique », (pp.125-141), in CURAPP, *Les méthodes aux concrets. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Presses Universitaires de France, Paris.

2.5) Ouvrages et articles de sciences sociales sur l'action publique envers l'enfance et les politiques du privé

- ARIES Philippe (1977) *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien régime*, Le Seuil, Paris.
 - BADINTER Elisabeth (1980) *L'amour en plus, histoire de l'amour maternel (XVIIIè- XXème)* Paris, Flammarion.
 - BECCHI Egle, JULIA Dominique (1996) *Histoire de l'enfance en Occident*, Seuil, Paris. (deux tomes)
- BOUSSAGUET Laurie (2001) L'Etat et la pédophilie en France dans les années 90. La genèse de la loi du 17/6/1998, mémoire de DEA de l'IEP de Paris.
- CASAS Ferran (1993) « España » in COLTON M. J., HELLINCKX W. , *La atención a la infancia en la Unión europea*. Ministerio de asuntos sociales pp.223-239.
 - CHAUVIERE Michel, PIERRE Eric, LENOEL Pierre (1996) *Protéger l'enfant. Raison juridique et pratiques socio-judiciaires (XIXème XXème siècle)*, Presses Universitaires de Rennes.
- CHAUVIERE Michel (2003) « Quatre cibles pour le familial dans une perspective historique » in *Informations sociales*, n°108.
- CHAUVIERE Michel (2004) « L'impératif de protection de l'enfance et ses tensions » in YVOREL Jean Jacques (dir.), *La protection de l'enfance : un espace entre protéger et punir. L'émergence d'une idée, l'étape 1958-59, les recompositions contemporaines*. Etudes et recherches n°7, Vaucresson CNFE-PJJ, Ministère de la Justice.
 - COLLOVALD Annie, GAITI Brigitte (1990) « Discours sous surveillance » in CURAPP, *Le « social » transfiguré*, PUF, pp. 9-54.
 - COMMAILLE Jacques, STROBEL Pierre, VILLAC Michel (2002) *La politique de la famille*, collection Repères, Editions La découverte, Paris.
 - COMMAILLE Jacques (2002) « Famille : entre émancipation et protection sociale. », in COLLECTIF, *Familles. Permanence et métamorphose*, Sciences Humaines Editions, Auxerre.
 - COMMAILLE Jacques (1996) *Misères de la famille, question d'Etat*, Presses de Science Po, Paris.
 - COMMAILLE Jacques (1997) « Violences intra-familiales : l'exigence d'une politique publique », in *Violences en famille. Conflits privés, pudeurs publiques. Dire rendre justice, réparer ?*, Les cahiers de la sécurité intérieure n°28, IHESI.
- CRESPO GONZALES Jorge (2001) La figura del defensor del menor en la Comunidad de Madrid : un análisis intergubernamental y comparado, Estudios e investigaciones, Defensor del menor, Madrid.
- DAGUERRE Anne (1999) *La protection de l'enfance en France et en Angleterre 1980-1989*, L'harmattan, Paris, 290 pages.
 - DE MAUSE Lloyd (1982) *Historia de la Infancia*, Alianza editorial, Madrid
 - DONZELOT Jacques (1977) *La police des familles*, Editions de Minuit.
 - DUPONT- BOUCHAT Marie Sylvie, PIERRE Eric (2001) *Enfance et justice au XIXème siècle*, PUF, Paris.
 - DUPONT Xavier (1991) *Constitution et genèse d'une politique publique : la protection de l'enfance maltraitée en France, 1979-1989*, CEPES, centre d'études et de formation sur la planification et l'économie sociale.
 - EROLES Carlos, FAZZIO Adriana, SCANDIZZO, Gabriel (2001) *Políticas públicas de infancia, una mirada desde los derechos*, Espacio editorial, Buenos Aires, 210 pages.
 - FIZE Michel (2000) *A mort la famille ! Plaidoyer pour l'enfant*, Erès.
 - GAITAN MUNOZ Lourdes (1999) *El espacio social de la infancia. Los niños en el Estado de bienestar*, Consejería de sanidad y servicio sociales, Instituto del menor y la familia, Madrid.
- GAVARINI Laurence, PETITOT Françoise (1998) La fabrique de l'enfant maltraité : un nouveau regard sur l'enfant et la famille, Erès.
- GREVOT Alain, *Voyage en protection de l'enfance, une comparaison européenne*, Vaucresson, CNFE-PJJ, 2001
 - ION Jacques, RAVON Bertrand (2002) *Les travailleurs sociaux*, La découverte, collection Repères.
 - KIRTON Derek, « The care and protection of children » (1999) in BALDOCK, MANNING, MILLER, VICKERSTAFF (Ed.) *Social policy*, Oxford University press, pp.378-406.
- LETT Didier (1997) L'enfant des miracles. Enfance et sociétés au Moyen Age. Aubier, collection historique.
- MARTIN Claude (2004) « Les politiques de l'enfance en Europe », in De Singly François (dir.), *Enfants adultes. Vers une égalité de statuts?*, Universalis pp.171-182.
- MAUGER Gérard (1994) *Les jeunes en France : état des recherches* Ministère de la jeunesse et des sports, Paris la documentation française.
- MORENTE MEJIAS Felipe (1996) *Los menores vulnerables : socialización versatil entre la familia y la institución de acogida*, thèse soutenue à la Complutense sous la direction de José Enrique Rodríguez Ibañez
- PAPIEAU Isabelle (1999) *La comtesse de Ségur et la maltraitance des enfants*, L'Harmattan, Logiques sociales.
 - PELTON (1985) « Child abuse and Neglect : The myth of classlessness », in PELTON (ed.) *The social Context of Child Abuse and Neglect*, Human Sciences Press, New York
 - RENAUT Alain (2002) *La libération des enfants. Contribution philosophique à une histoire de l'enfance*, Bayard, Calmann Levy, Paris.
 - ROLLET-ECHALIER Catherine (1990) *La politique à l'égard de la petite enfance sous la IIIe République*, PUF-INED, Paris.
- SERRES Delphine (2004) « Les enfants « en danger » au prisme des statistiques de l'ODAS. Des catégories juridiques (1958) aux catégories statistiques (1994) », in YVOREL Jean Jacques (dir.), *La protection de l'enfance : un espace entre protéger et punir. L'émergence d'une idée, l'étape 1958-59, les recompositions contemporaines*. Etudes et recherches n°7, Vaucresson CNFE-PJJ, Ministère de la Justice, pp. 71-82.

VABRE Frédéric (2003) *Eléments d'analyse des politiques publiques de protection de l'enfance en Argentine et en Suède. Comparaison par la méthode des contrastes dramatiques*

- VASSEUR Paul, *Protection de l'enfance et cohésion sociale du IV^{ème} au XX^{ème} siècle*, L'Harmattan, 1999.
- VILA DEL CASTILLO José (1998) *Para una protección integral de la infancia y de la juventud*, Fundación para el análisis y los estudios sociales, n°39, Madrid.
- VIGARELLO Georges (1998) *Histoire du viol*, Edition du Seuil, Paris.
- YOUF Dominique (2002) *Penser les droits de l'enfant*, Presses Universitaires de France, collection Questions d'éthique, Paris.
- YVOREL Jean-Jacques (1997) « L'enfant, la puissance paternelle et le juge au 19^{ème} siècle. » in *Violences en famille. Conflits privés, pudeurs publiques. Dire rendre justice, réparer ?*, Les cahiers de la sécurité intérieure n°28, IHESI, pp. 17-31.

SOMMAIRE DETAILLE

| | |
|--|---------------|
| REMERCIEMENTS | 3 |
| AVANT-PROPOS..... | 6 |
| INTRODUCTION | 7 |
| Un sujet rattrapé par l'actualité..... | 7 |
| Cadre général de la recherche et délimitation du sujet. | 7 |
| Une interdisciplinarité nécessaire et fructueuse | 8 |
| Mais jusqu'où ira le foisonnement de la littérature « indigène » ?..... | 9 |
| Le savoir savant sur l'enfance en repli ?..... | 10 |
| Situation de la littérature scientifique en Espagne | 12 |
| Tentatives d'explication du phénomène..... | 13 |
| Comparaison est-elle raison ? Du « tourisme intelligent » au laboratoire durkheimien..... | 14 |
| Pourquoi la France et l'Espagne ?..... | 16 |
| Recueil des données | 17 |
| Les entretiens..... | 18 |
| Observations | 19 |
| Autres sources | 20 |
| Problématique | 20 |
| CHAPITRE 1 : LA NON-INTERVENTION, ENFANT, PUISSANCE PATERNELLE ET PUISSANCE PUBLIQUE JUSQU'AU 19^{EME} SIECLE | 23 |
| 1) L'ORDRE FAMILIAL COMME ORDRE POLITIQUE PROPICE AUX VIOLENCES ENVERS LES PLUS JEUNES | 24 |
| 1.1) Les rapports de légitimation et de non-intervention du politique sur le familial | 24 |
| 1.1.1) Le groupe familial, une société hiérarchisée à l'image du pouvoir politique | 24 |
| 1.1.1.1) La structure inégalitaire de la famille traditionnelle | 24 |
| 1.1.1.2) L'homologie avec la société politique..... | 25 |
| 1.1.2) Les fondements de la non-intervention de la puissance publique dans le familial, ou la victoire d'Aristote sur Platon | 25 |
| 1.1.2.1) L'interventionnisme platonicien | 25 |
| 1.1.2.2) La non-intervention aristotélicienne..... | 25 |
| 1.2) Des violences continues des adultes envers les plus jeunes | 26 |
| 1.2.1) Dans l'antiquité | 26 |
| 1.2.2) Au Moyen âge et à la Renaissance..... | 26 |
| 1.2.3) A l'âge classique..... | 27 |

| | |
|---|-----------|
| 2) L'HISTOIRE DE L'ENFANCE, UNE HISTOIRE DE LA MALTRAITANCE ? | 27 |
| 2.1) L'historien a-t'il un regard biaisé ? Controverses historiographiques autour d'un objet construit | 27 |
| 2.1.1) Les écueils de l'histoire des mentalités..... | 27 |
| 2.1.2) Vers le progrès...La critique des théories linéaires de l'Histoire..... | 28 |
| 2.2) L'utilisation de l'histoire comme source de légitimation..... | 29 |
| 2.2.1) Le récit omniprésent des violences passées contre les enfants..... | 29 |
| 2.2.2) L'inscription de l'action des acteurs dans une dynamique de progrès..... | 30 |

CHAPITRE 2 : LA CONSTITUTION PROGRESSIVE D'UNE ACTION PUBLIQUE

INTERVENANT EN FAVEUR DE L'ENFANT EN FRANCE ET EN ESPAGNE

1) LES NOUVELLES CONCEPTIONS DE L'ENFANCE, BASES POUR UNE INTERVENTION PUBLIQUE

| | |
|---|----|
| 1.1) John Locke et le renversement de la nature de la relation entre parents et enfants | 33 |
| 1.2) Rousseau et la découverte de l'Enfance positive..... | 34 |

2) L'INTERVENTION PROGRESSIVE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'ENFANCE EN FRANCE : L'HISTOIRE

D'UN CHEMINEMENT EXEMPLAIRE ?

| | |
|--|----|
| 2.1) L'interventionnisme rapidement abandonné de la Révolution française..... | 34 |
| 2.2) Le retour de bâton napoléonien et le droit intermédiaire (1801-1870)..... | 35 |
| 2.3) Le changement véritable de paradigme sous la troisième république | 35 |
| 2.4) Le retour de l'enfant inquiétant..... | 37 |
| 2.5) 1945 1958 : La constitution d'un Etat sanitaire et social promoteur du « bien » de l'enfant..... | 37 |
| 2.6) Le reflux de l'Etat sanitaire et social et la réflexion sur les phénomènes de maltraitance : bases contradictoires pour une intervention en permanente recomposition..... | 38 |

3) L'INTERVENTION PROGRESSIVE DE L'ÉTAT ESPAGNOL EN FAVEUR DE L'ENFANCE : LE POIDS D'UN

PASSE PEU GLORIEUX ?

| | |
|--|----|
| 3.1) Le cheminement chaotique vers une rationalisation tardive de l'action publique envers l'enfance. | 39 |
| 3.1.1) L'activité législative importante du 19 ^{ème} siècle | 40 |
| 3.1.2) La confusion de l'intervention publique jusqu'aux années 80..... | 40 |
| 3.1.3) Le grand « rattrapage » de l'Espagne démocratique..... | 42 |
| 3.2) Essai d'analyse d'une divergence historique par la comparaison..... | 43 |
| 3.2.1) Un territoire mal unifié, une Eglise puissante et un régime conservateur : facteurs explicatifs de la lenteur espagnole ? | 43 |
| 3.2.2) Le passé pré-démocratique comme référence négative, et l'international comme référence positive | 43 |

CONCLUSION : QUEL STYLE DE REGULATION POUR L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DE L'ENFANCE ?

..... 44

CHAPITRE 3 : LE SAVANT, PRESCRIPTEUR DE L'ACTION PUBLIQUE ? ENJEUX ET TENSIONS AUTOUR DE LA CONNAISSANCE DU PHENOMENE DE MALTRAITANCE DES ENFANTS..... 46

1) L'EXPERTISE COMME SUJET DE L'ACTION PUBLIQUE : DE LA MISE A JOUR D'UN PROBLEME SOCIAL A SA MISE EN POLITIQUE(S) 47

| | |
|---|----|
| 1.1) Enjeux et tensions autour de la construction d'un concept social polymorphe | 47 |
| 1.1.1) La reconnaissance progressive du phénomène par le champ médical | 47 |
| 1.1.1.1) Le récit de l'engagement des « précurseurs maudits » | 48 |
| 1.1.1.2) Les reconnaissances internationales et internes des maltraitements physiques | 48 |
| 1.1.1.3) La prise en compte tardive des maltraitements sexuelles et psychologiques..... | 49 |
| 1.1.1.4) La maltraitance : phénomène admis, sujet de spécialisation déprécié | 49 |
| 1.1.2) Une extension non maîtrisée ?..... | 50 |
| 1.1.2.1) L'arrivée de la « maltraitance audiovisuelle » | 50 |
| 1.1.2.1.1) Une inquiétude générale face aux médias | 51 |
| 1.1.2.1.2) La télévision, nouvel acteur maltraitant ? | 51 |
| 1.1.2.2) Le risque d'une logique de victimisation généralisée..... | 52 |
| 1.1.3) L'impossible définition ? | 53 |
| 1.2) Enjeux et tensions autour de la connaissance qualitative du phénomène | 53 |
| 1.2.1) La connaissance des facteurs de risque, enjeu pour la prévention..... | 53 |
| 1.2.1.1) Maltraitance et pauvreté, corrélation ou biais statistique ? | 53 |
| 1.2.1.2) Maltraitance et ethnicité : le double risque de la stigmatisation et du relativisme culturel | 55 |
| 1.2.1.3) La transmission intergénérationnelle..... | 55 |
| 1.2.1.4) Des explications médicales, sociales, ou mixtes ?..... | 56 |
| 1.2.1.5) Controverses autour des facteurs explicatifs spécifiques aux maltraitements sexuelles | 57 |
| 1.2.2) Comment traiter l'enfant maltraité ? Controverses autour de la réponse à la maltraitance | 58 |
| 1.2.2.1) Séparation ou maintien des liens avec les parents ?..... | 58 |
| 1.2.2.2) Placement en famille ou en résidence ? | 60 |
| 1.2.2.3) Maltraitance et traitement de la parole de l'enfant | 60 |

2) L'EXPERTISE COMME OBJET DE L'ACTION PUBLIQUE : PRODUCTION DE CONNAISSANCES ET OBSERVATION DU PHENOMENE PAR LES POUVOIRS PUBLICS 62

| | |
|--|----|
| 2.1) Le retrait de l'intervention de l'Etat dans le champ de l'expertise | 62 |
| 2.1.1) Les fermetures parallèles des centres d'études sur l'enfance français et espagnol | 62 |
| 2.1.1.1) Récits d'institutions sur l'enfance <i>maltraitées</i> | 62 |
| 2.1.1.1.1) Les anciens organismes français : le CIE et l'IDEF | 62 |
| 2.1.1.1.2) L'ancien organisme espagnol : le CEMF | 63 |
| 2.1.1.2) Des raisons de fermeture globalement similaires..... | 63 |
| 2.1.1.3) Les conséquences du retrait étatique : la libération totale de l'espace de l'expertise pour les entrepreneurs individuels ? | 64 |

| | |
|---|-----------|
| 2.2) La maltraitance au prisme de l'observation, nouveau credo des autorités politico-administratives | 65 |
| 2.2.1) Une observation plus « outillée » en France qu'en Espagne | 65 |
| 2.2.1.1) Les outils français d'observation du phénomène de maltraitance | 65 |
| 2.2.1.2) L'outil espagnol | 66 |
| 2.2.2) Les registres de justification de l'observation de la maltraitance | 66 |
| 2.2.2.1) Etendue du phénomène et facteurs de risque : un objectif de connaissances maîtrisées | 66 |
| 2.2.2.2) La logique gestionnaire : l'évaluation des politiques publiques | 68 |
| 2.2.3) Une collecte des données difficiles, des observations à relativiser | 68 |
| 2.2.3.1) La difficulté de s'entendre sur les catégories statistiques, un problème insoluble en France | 69 |
| 2.2.3.2) La difficulté de « contrôler » la collecte des données sur le terrain | 70 |
| 2.2.4) Les effets induits par l'observation du phénomène de maltraitance | 70 |
| 2.2.4.1) Une reprise en main des ministères ? | 70 |
| 2.2.4.2) La légitimation de nouveaux principes de division du monde | 72 |
| CONCLUSION : UNE REGULATION SAVANTE OMNIPOTENTE ? | 73 |

CHAPITRE 4 : LA POLYCENTRICITE DE LA REGULATION DE L'ACTION PUBLIQUE CONTRE LA MALTRAITANCE DES ENFANTS 74

1) LA REGULATION INTERNATIONALE CROISSANTE DE LA LUTTE CONTRE LA MALTRAITANCE DES ENFANTS 74

| | |
|--|----|
| 1.1) Scènes et acteurs mondiaux : dimension globale, influence minimale ? | 74 |
| 1.1.1) La Convention internationale des droits de l'enfant, élément d'une « normativité référentielle » | 75 |
| 1.1.1.1) Des ratifications espagnole et française qui ne valent pas applicabilité | 75 |
| 1.1.1.2) L'ONU, médiateur principal d'une conception de l'enfant « sujet de droit » | 75 |
| 1.1.1) Peur des gendarmes ? La <i>soft régulation</i> du comité des droits de l'enfant | 76 |
| 1.1.2.1) le comité des droits de l'enfant et les médiateurs internes | 76 |
| 1.1.2.2) L'influence cognitive importantes des défenseurs de la <i>magna carta</i> sur Espagne | 78 |
| 1.1.2.3) Une normativité internationale moins investie en France | 79 |
| 1.2) Scènes et acteurs européens : une régulation symbolique additionnelle | 80 |
| 1.2.1) Le principe de subsidiarité, obstacle à une véritable régulation européenne | 80 |
| 1.2.2) Se rencontrer et déclarer la protection de l'enfant : contribution européenne à la lutte contre la maltraitance ? | 81 |
| 1.2.3) Le renforcement d'initiatives concrètes | 82 |

2) LA REGULATION NATIONALE DE LA LUTTE CONTRE LA MALTRAITANCE DES ENFANTS, « VICTIME » DE LA PERIPHERISATION DES CENTRES 83

| | |
|--|----|
| 2.1) le rôle marginal joué par la régulation nationale en Espagne | 84 |
| 2.1.1) Un Etat qui possède peu de compétences dans le champ de la maltraitance | 84 |
| 2.1.2) La faible capacité politique d'acteurs nationaux peu nombreux | 85 |

| | |
|--|----|
| 2.2) la régulation nationale en France : des impulsions limitées..... | 86 |
| 2.2.1) Des compétences qui restent importantes en dépit de la décentralisation | 86 |
| 2.2.2) des acteurs nationaux nombreux mais peu influents..... | 87 |
| 2.3) La gestion de l'un et du multiple, base d'une interrogation croissante sur la place des centres dans la lutte contre la maltraitance..... | 89 |
| 2.3.1) L'Espagne : des prises de conscience des risques d'un Etat absent..... | 89 |
| 2.3.2) La France : approfondissement de la décentralisation ou remise à jour d'un Etat garant de l'unité ? | 90 |

3) LE LOCAL : ESPACE MAJEUR DE REGULATION DE L'ACTION PUBLIQUE CONTRE LA MALTRAITANCE

..... 91

| | |
|--|----|
| 3.1) L'espace local de la lutte contre la maltraitance des enfants en Espagne : la prédominance des communautés autonomes..... | 91 |
| 3.1.1) Les législations autonomiques, témoins du pouvoir local | 92 |
| 3.1.2) Des ressources très différentes et souvent insuffisantes | 93 |
| 3.2) L'espace local de la lutte contre la maltraitance en France : la dyarchie conseil général/institution judiciaire..... | 94 |
| 3.2.1) Une diversité organisationnelle <i>accentuée</i> par la décentralisation..... | 95 |
| 3.2.2) Souplesse de la régulation juridique, ajustements et désajustements locaux entre autorités administratives et judiciaires | 96 |
| 3.2.3) Les routines des acteurs institutionnalisées : l'enjeu des protocoles et autres « schémas départementaux » | 98 |

CONCLUSION : DES RECOMPOSITIONS DANS LA DIVISION DU TRAVAIL DE REGULATION 99

CHAPITRE 5 : ACTION PUBLIQUE ET ENTREPRENEURS PRIVES DE LA CAUSE DE L'ENFANCE MALTRAITEE..... 101

1) L'IMPORTANCE CROISSANTE DU SECTEUR ASSOCIATIF DANS LA REGULATION DE L'ACTION

PUBLIQUE CONTRE LA MALTRAITANCE 102

| | |
|---|-----|
| 1.1) Les configurations nationales de la représentation des intérêts de l'enfant..... | 102 |
| 1.1.1) Les associations de protection de l'enfant entre Etat, Marché et Société civile | 102 |
| 1.1.2) L'émergence récente d'une représentation espagnole des intérêts de l'enfant | 103 |
| 1.1.3) L'évolutive configuration française, marquée par les associations de défense des victimes . | 104 |
| 1.2) Les variables explicatives des modes d'intervention des associations pour l'enfance dans les politiques de lutte contre la maltraitance..... | 105 |
| 1.2.1) Les ressources d'action publique mobilisées par les entrepreneurs de la cause de l'enfance maltraitée | 105 |
| 1.2.1.1) Les différents types de ressources d'action publique | 105 |
| 1.2.1.2) Les ressources des entrepreneurs espagnols de la cause de l'enfance maltraitée..... | 106 |
| 1.2.1.3) Les ressources des entrepreneurs français de la cause de l'enfance maltraitée..... | 108 |
| 1.2.2) Le degré de structuration de l'action publique | 110 |
| 1.3) L'influence du secteur associatif pro-enfant sur l'action publique..... | 111 |

| | |
|---|-----|
| 1.3.1) Espagne : une participation locale maximale, mais un pouvoir de persuasion encore perfectible | 111 |
| 1.3.1.1) Un recours au privé généralisé parmi les décideurs locaux, en dépit de ses risques | 111 |
| 1.3.1.2) Une influence encore faible de la représentation nationale des intérêts de l'enfant..... | 113 |
| 1.3.2) France : des exécutants locaux aux copilotes nationaux de l'action publique contre la maltraitance | 114 |
| 1.3.2.1) Le recours local important aux « associations habilitées » | 114 |
| 1.3.2.2) Autorités politico-administratives nationales et entrepreneurs de la cause de l'enfant maltraitée : de la défiance à la cogestion ?..... | 115 |

2) LES MEDIAS FRANÇAIS ET ESPAGNOLS, DES ENTREPRENEURS DE LA CAUSE DE L'ENFANCE

MALTRAITEE ?..... 118

| | |
|--|-----|
| 2.1) Les médias, un rôle majeur dans l'action publique contre la maltraitance des enfants..... | 118 |
| 2.1.1) Une arrivée médiatique de la maltraitance sur l'agenda institutionnel | 119 |
| 2.1.2) Choix médiatique des victimes et ciblage de l'action publique : une hypothèse de comparaison | 119 |
| 2.1.3) Mobilisation médiatique et sensibilisation des publics. Un effet direct sur la détection du phénomène de maltraitance par les professionnels..... | 120 |
| 2.2) Un irrationnel brassage d'irrationnel, ou l'utilisation de l'émotion sans projet politique | 121 |
| 2.2.1) Des cycles d'attention publique créés par des engouements médiatiques ponctuels..... | 121 |
| 2.2.2) Des réflexes médiatiques contradictoires | 122 |

CONCLUSION..... 123

CHAPITRE 6 : ENTREPRISES POLITIQUES ET LUTTE CONTRE LA MALTRAITE DES ENFANTS..... 124

1) LA LUTTE CONTRE LA MALTRAITE DES ENFANTS, UN SUJET PERIPHERIQUE DANS LE DEBAT POLITIQUE NATIONAL 124

| | |
|---|-----|
| 1.1) Un domaine de l'action publique délaissé par les acteurs politiques dominants..... | 125 |
| 1.1.1) Le profil des spécialistes de la protection de l'enfance..... | 125 |
| 1.1.2) Le désintérêt quasi général des têtes d'affiche..... | 126 |
| 1.1.3) L'enfance maltraitée, l'espace d'action privilégié des « femmes de » en France..... | 127 |
| 1.2) Une politisation difficile, entre dénonciation consensuelle et conflit de priorités | 128 |
| 1.2.1) Un domaine de l'action publique qui ne simplifie pas le marché des biens politiques..... | 128 |
| 1.2.1.1) Les divisions idéologiques traditionnelles autour du domestique en recomposition..... | 128 |
| 1.2.1.1.1) Le lien parent-enfant , objet d'une dédifférenciation idéologique en France..... | 128 |
| 1.2.1.1.2) Une dédifférenciation encore en cours en Espagne | 130 |
| 1.2.1.2) La lutte contre la maltraitance des enfants en débat. Consensualisme général et recherche de clivage à la marge..... | 131 |
| 1.2.1.2.1) Le débat espagnol autour de la loi 1/1996 de protection juridique des mineurs..... | 131 |
| 1.2.1.2.2) Le débat français autour de la loi n°20 04-1 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance | 132 |

| | |
|--|------------|
| 1.2.2) L'action publique de lutte contre la maltraitance, victime des incertitudes de la régulation politique..... | 134 |
| 2) LA LUTTE CONTRE LA MALTRAITANCE DES ENFANTS, UN SUJET DESINVESTI PAR LES ENTREPRENEURS POLITIQUES LOCAUX | 135 |
| 2.1) Un domaine de l'action publique laissé aux techniciens | 135 |
| 2.2) Un sujet complexe et peu utilisable politiquement..... | 136 |
| CONCLUSION..... | 137 |
| CONCLUSION..... | 138 |
| BIBLIOGRAPHIE | 140 |
| 1) SOURCES PRIMAIRES | 140 |
| 1.1) Entretiens réalisés en Espagne..... | 140 |
| 1.2) Entretiens réalisés en France | 141 |
| 1.3) Textes juridiques les plus importants évoqués dans l'étude | 142 |
| 1.4) Ouvrages et articles institutionnels | 142 |
| 1.5) Ouvrages et articles issus de la littérature « indigène » | 143 |
| 1.6) Articles de presse | 144 |
| 1.7) Revues d'associations | 144 |
| 2) SOURCES SECONDAIRES | 144 |
| 2.1) Ouvrages de méthodes | 144 |
| 2.2) Ouvrages classiques (théorie politique)..... | 144 |
| 2.3) Ouvrages et articles de sociologie et de science politique..... | 145 |
| 2.4) Ouvrages et articles sur la comparaison..... | 145 |
| 2.5) Ouvrages et articles de sciences sociales sur l'action publique envers l'enfance et les politiques du privé..... | 146 |
| SOMMAIRE DETAILLE..... | 148 |