

Le traitement politique de la maltraitance infantile

Frédéric Vabre

École normale supérieure de Cachan. Lauréat du prix de la CNAF 2004 du meilleur mémoire de 3^e cycle.

D'abord mise en exergue par des médecins, la question des mauvais traitements infligés aux plus jeunes a finalement acquis la dimension d'une préoccupation sociale de premier ordre. Elle a fait progressivement l'objet d'une action publique sous la pression conjuguée des médias et du secteur associatif spécialisé. Cet article se propose d'analyser le statut occupé par cette question dans le jeu politique. Quasi absent des campagnes électorales, le thème des violences aux enfants reste globalement cantonné à une place mineure, en dépit des fortes mobilisations qu'il peut susciter. Ce paradoxe apparent peut être expliqué par la difficulté des partis politiques à différencier leur doctrine et à proposer ainsi aux électeurs des réponses distinctes en la matière. Il résulte plus largement des incertitudes actuelles entourant la lutte contre la maltraitance infantile, qui font de ce domaine un cas exemplaire des recompositions en cours dans le champ de l'intervention sociale.

Depuis quelques décennies, et de manière assez générale dans les États occidentaux, la prise en compte des violences exercées contre les enfants en tant que phénomène social à déplorer s'est constituée autour de la notion de « maltraitance ». Issue de forums scientifiques, cette notion s'inscrit dans un contexte de bouleversements sans précédent des rapports d'autorité au sein des structures familiales, ainsi que des représentations sociales attachées à l'enfance. Elle donne lieu à un remodelage de l'action publique intervenant en faveur des plus jeunes. Dans une recherche récente (Vabre, 2005), on s'est intéressé à l'analyse de l'espace de la lutte contre la maltraitance des enfants, et ce à partir de la compréhension des enjeux et des tensions qui structurent la saisie et la prise en compte par le politique de cette question. L'action publique envisagée concerne les dispositifs visant à prévenir et éviter les mauvais traitements par une aide aux familles ou par une séparation de l'enfant d'avec ses parents. Elle comprend également un ensemble de mesures visant à réprimer les comportements maltraitants ou encore à soigner

leurs auteurs et les enfants victimes. Il s'agit donc d'un objet qui ne se confond pas totalement avec l'expression « protection de l'enfance ».

Si ces dispositifs sont aujourd'hui relativement bien connus, la dimension politique de la lutte contre les violences infligées aux enfants avait été jusqu'ici rarement envisagée. Or, toute action publique est aussi politique car soumise à une contrainte de légitimité (Duran, 1999), et parce qu'elle contribue à représenter l'univers politique comme celui des choix collectifs, scandés par les processus démocratiques (Hassenteufel et Smith, 2002). Cet article entend donc fournir des éléments d'analyse sur la part jouée dans le traitement de la lutte contre la maltraitance des enfants par la politique, entendue comme l'espace où s'affrontent les individus et les formations partisans en lutte pour la conquête du pouvoir d'État (Braud, 2000).

Les violences faites aux enfants, une préoccupation sociétale croissante

L'importance de la thématique de la lutte contre les violences infligées aux enfants peut être attestée tout d'abord par l'abondance de la littérature spécialisée sur cette question. À titre d'exemple, le centre de documentation de la Fondation pour l'enfance comporte près de sept mille références, dont la majorité traite de ce thème. La situation est identique dans le milieu journalistique ; on constate une multiplication des enquêtes et des articles de presse sur les victimes de maltraitances. La croissance du nombre d'associations spécialisées sur l'enfance maltraitée est également un bon indice de cette montée en puissance. La vigueur des préoccupations suscitées par cette question se mesure en outre à l'aune de l'attention portée aux différents faits divers et procès, tels que ceux d'Outreau et d'Angers. L'apogée de cette prise de conscience réside sans nul doute dans un événement que l'on peut qualifier d'historique. En effet, le dimanche 10 octobre 1996, organisée au moment

La construction progressive d'une notion polymorphe

Présentée aujourd'hui par les experts de la question comme une « découverte », la mise au jour théorique du contenu et des effets des mauvais traitements aux enfants a été l'objet de nombreux enjeux et tensions au sein du champ médical depuis le XIX^e siècle. Rejetés par la grande majorité des scientifiques en leur temps, Ambroise Tardieu puis l'école de pédiatrie de Nancy ou encore Ferenczi constituent les précurseurs les plus souvent cités. En 1962, la reconnaissance internationale du phénomène de maltraitance physique est acquise lorsque le pédiatre Henry Kempe publie dans *The battered children syndrome* le tableau clinique réalisé par le radiologue Frederic Silverman en 1939.

La mise à jour d'un syndrome pour décrire à la fois les blessures de la victime et les comportements parentaux est alors une façon pour le personnel de santé de construire un modèle médical de l'enfant maltraité qui va, par la suite, leur octroyer un rôle déterminant (1), et ce à une époque où la pédiatrie doit se trouver de nouvelles missions (2).

En France, Pierre Strauss, Nathan Neimann, Michel Manciaux mettent en place un enseignement de pédiatrie sociale et créent l'Association française d'intervention et de recherche sur l'enfance maltraitée. Le néologisme « maltraitance » se diffuse en France dans les années soixante-dix et quatre-vingt, et entre dans les dictionnaires de référence en 1992 et 1994.

Influencé notamment par de nombreux travaux nord-américains, objet du congrès de Stockholm en 1996, le concept de maltraitance est aujourd'hui international : on parle de « *child abuse* » en anglais ou encore de « *maltrato infantil* » en espagnol. Le concept recouvre aujourd'hui quatre types de mauvais traitements : négligences, maltraitements physiques, sexuelles et psychologiques.

Les spécialistes ont largement diffusé le concept, mais les représentations sociales qui sont attachées à l'enfance maltraitée sont essentiellement dues aux médias. Ces derniers ont abondamment investi la question à l'occasion de diverses affaires au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, servant de relais aux associations militantes spécialisées (3).

(1) Kirton D., 1999, *The care and protection of children, in Social policy* (sous la dir. de Baldock J., Manning N., Miller S. et Vickerstaff S), Oxford University Press.

(2) Serres D., 2004, *Les enfants « en danger » au prisme des statistiques de l'ODAS. Des catégories juridiques (1958) aux catégories statistiques (1994)*, in « **La protection de l'enfance : un espace entre protéger et punir** » (sous la dir. de Yvarel J.-J.), Vaucresson CNFE-PJJ - ministère de la Justice, *Études et recherches*, n° 7.

(3) Gavarini L. et Petitot F., 1998, *La fabrique de l'enfant maltraité : un nouveau regard sur l'enfant et la famille*, Paris, Erès.

de l'affaire Dutroux par les parents d'enfants disparus et assassinés, « la Marche blanche », rassemble trois cent mille personnes. Plus grande manifestation populaire de l'après-guerre en Belgique, celle-ci a fait vaciller pendant quelques jours les institutions du pays, considérées comme défaillantes par la foule (Boussaguet, 2004). Présent dans toutes les mémoires européennes, cet épisode a démontré

l'étendue du potentiel mobilisateur des violences – prises dans leur sens le plus large – exercées contre les plus jeunes. Cependant, le thème de la maltraitance reste quasi absent de la compétition politique, comme le prouve l'observation des plates-formes électorales des différents partis politiques nationaux. À l'échelle locale, le constat est identique : une analyse rapide d'une centaine de tracts des dernières élections cantonales montre que l'enfance n'est utilisée que lorsqu'elle renvoie l'électeur à des représentations sociales connotées positivement. Ainsi, outre l'emploi abondant d'illustrations de rieuses têtes blondes et d'adultes protecteurs, on trouve généralement force propositions touchant aux jeunes générations. Les velléités d'amélioration des dispositifs éducatifs locaux constituent, par exemple, une véritable litanie des professions de foi : écoles à rénover, livres scolaire à offrir, chèques-culture à octroyer... La facilitation des modes de garde est également en passe de devenir incontournable, au point que les « places de crèches » semblent servir désormais d'étalon de valeur de tout projet public. En revanche, la protection de l'enfance – première dépense sociale des conseils généraux jusqu'en 2004 – n'est pas présente, ou alors de façon très marginale.

Cette situation paraît donc inattendue et contredit la fonction même des entreprises partisanes, celle de « traducteurs politiques » des préoccupations et des activités sociales (Lagroye, François et Sawicki, 2002). Par ailleurs, elle est d'autant plus surprenante que la lutte contre la maltraitance est au carrefour de politiques publiques généralement considérées comme clivées : politiques de la famille, politiques pénales, éducatives et sociales. Pour interroger ce paradoxe, les débats parlementaires sont un espace par excellence de la confrontation politique. En effet, si le thème est quasi absent lors des campagnes électorales, il a fréquemment été évoqué à l'occasion de la mise en place de dispositifs législatifs. L'examen du travail symbolique réalisé par les élus nationaux permet de mieux saisir le statut mineur de l'enfance maltraitée dans le discours politique et d'en dégager des éléments d'explications.

Le processus de spécialisation politique sur les questions de violences envers les mineurs

Partant du postulat que la division du travail politique est régie par des normes sociales implicites (Collovald et Gaïti, 1990), l'observation des acteurs de la scène politique spécialisés sur les questions de violences envers les mineurs révèle en partie le statut occupé par ce thème dans le débat partisan. Elle a permis de dégager trois profils types de « spécialistes ». Parmi ceux-ci, deux sont présents au Parlement, le troisième, lui, est extérieur.

La femme politique, légitime « par nature »

La forte présence d'élues est le trait le plus saillant de la composition des débats parlementaires sur l'enfance. Elle est aussi caractéristique des postes gouvernementaux relatifs aux questions sociales, et en particulier du secrétariat d'État (plus rarement ministère) de la famille, où les femmes ont été nombreuses : Georgina Dufoix, Hélène Dorlhac, Ségolène Royal ou Marie-Josée Roig (1). À la faveur de la féminisation progressive du personnel politique, les spécialistes des questions de genre se sont penchés depuis quelques années sur les thèmes de prédilection des députées et aboutissent à la même conclusion : la participation accrue des femmes à la vie publique ne remet pas fondamentalement en cause les représentations sociales traditionnelles relatives à leur rôle.

Le statut de femme serait en lui-même un principe d'attribution de compétence : la sphère privée étant traditionnellement le seul lieu d'épanouissement du deuxième sexe, la femme aurait des prédispositions au traitement des affaires liées au domestique (Sineau, 1988). Parmi celles-ci, les thèmes touchant l'enfance leur reviendraient donc « naturellement ». Refusant cette répartition des rôles, une jeune députée (polytechnicienne) évoque d'ailleurs ce point dans un article récent consacré au travail politique féminin : « Il y a un *clivage à l'Assemblée entre les députées qui considèrent qu'il y a des sujets de femmes, comme la famille et l'enfance, et celles que ça agace, dont je fais partie* » (2). Cet état de fait n'est pas propre à la France, loin s'en faut. Au-delà des Pyrénées, la commission espagnole *ad hoc* chargée de la loi 1/1996 de protection juridique des mineurs réunissait, par exemple, 60 % de femmes. À l'échelle communautaire, le colloque international du 20 novembre 2003 à Paris sur la lutte contre la maltraitance, qui réunissait les vingt-cinq ministres en charge des questions de famille et d'enfance, faisait apparaître une forte proportion de femmes titulaires de ces portefeuilles.

L'examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale de la loi relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance constitue une illustration éclatante de cette surreprésentation des femmes, puisque aucun orateur masculin n'y figure (tableau 1 p. 8). Révélatrice, une telle situation n'en reste pas moins extrême. Dans la plupart des cas, quelques députés hommes sont présents.

Une mise à l'agenda politique liée à des phénomènes médiatiques

L'arrivée devant les parlementaires de la question de la lutte contre la maltraitance des enfants dépend de cycles d'attention publique produits par la mise à jour médiatique de différents faits divers impliquant des enfants. L'émotion collective suscitée à ces occasions permet d'ouvrir une fenêtre d'opportunité aux entrepreneurs tant associatifs, que scientifiques ou administratifs de la cause de l'enfance maltraitée. La fin des années quatre-vingt en fournit une bonne illustration. Un cycle commence en 1986 avec l'affaire David Bison, dit « l'enfant du placard », et se prolonge avec la mort de la petite Laetitia dans le Nord, qui provoque la commande d'un rapport à l'Inspection générale des affaires sociales sur les dysfonctionnements du dispositif administratif français. Une campagne nationale est préparée par la cellule Enfance de la DGAS, dont la diffusion a lieu en 1988, peu après « l'été rouge », qualifié ainsi en raison du grand nombre de fillettes violées ou tuées aux mois de juillet et août précédents. L'attention médiatique, maximale à la fin de l'année 1988, conduit la secrétaire d'État à la famille à faire voter la loi sur les mauvais traitements aux enfants au printemps/été 1989 (1). Ce processus se répète en 1996 après l'affaire Dutroux, et conduit au vote de la loi du 17 juin 1998 relative à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs (2). Enfin, le même mécanisme médiatico-politique de mise sur agenda est observé dans les exemples étrangers : Angleterre (3) ou Espagne (4).

(1) Daguerre A., 1999, *La protection de l'enfance en France et en Angleterre 1980-1989*, Paris, L'Harmattan.

(2) Boussaguet L., 2001, « L'État et la pédophilie en France dans les années quatre-vingt-dix. La genèse de la loi du 17/6/1998 », mémoire de DEA de l'Institut d'études politiques de Paris.

(3) Daguerre, *ibidem* ; Kirton D., 1999, *The care and protection of children*, in *Social policy* (sous la dir. de Baldock J., Manning N., Miller S. et Vickerstaff S.), Oxford University Press.

(4) Collectif, 1996, *El maltrato y protección de la infancia en España*, ministerio de Asuntos sociales, Madrid.

L'homme politique justifiant d'un intérêt pour l'enfance

À la différence des femmes politiques, dont la spécialisation sur la question de l'enfance maltraitée n'est jamais abordée dans les débats, comme si elle était « naturelle », l'intérêt d'un homme pour ce domaine de l'action publique semble devoir faire l'objet d'une légitimation par son statut professionnel, électif, voire parental, constituant trois « sous-figures » de spécialistes masculins.

La première sous-figure concerne l'homme politique justifiant de l'exercice d'une profession particulière en lien avec l'enfance. C'est le cas des instituteurs,

(1) Moment fondateur de la prise en compte des femmes dans la vie politique, l'année 1936 voit la nomination de trois femmes ministres au sein du cabinet Blum. Parmi ces pionnières, Suzanne Lacore, une institutrice socialiste, s'est vu confier un sous-secrétariat d'État à la protection de l'enfance.

(2) Il s'agit de Nathalie Kosciusko-Morizet, interrogée dans une enquête du *Monde* du 8 mars 2005 intitulée « Des députés évoquent les difficultés qu'elles rencontrent auprès de leurs collègues masculins ».

Tableau 1

Prises de parole lors des débats
du 3 juillet 1989

| |
|---|
| Secrétaire d'État : Hélène Dorlhac. |
| Rapporteuses : Gilberte Marin-Moskovitz, Denise Cacheux. |
| Oratrices pour les différents groupes (1) : |
| • RPR : Élisabeth Hubert. |
| • PCF : Muguette Jacquaint. |
| • PS : Frédérique Bredin, Ségolène Royal, Yvette Roudy. |
| • UDF : Christine Boutin. |
| Part des interventions issues de parlementaires femmes dans ce débat : 100 %. |
| Part des parlementaires femmes à l'assemblée pour la législature 1988-1993 : 5,5 %. |

Source : *Journal officiel*.

(1) Parlementaires prenant la parole pour une intervention argumentée (ne sont pas comptabilisées les simples interjections).

des médecins, en particulier des pédiatres, qui sont généralement bien représentés dans les débats. Cette présence s'inscrit d'ailleurs parfaitement dans la tradition historique des entrepreneurs politiques de la cause des plus faibles. Les premières lois françaises faisant apparaître les mauvais traitements – celle du 24 juillet 1889 relative à la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés et celle de 1898 sur les violences à enfants – ont ainsi été portées par Théophile Roussel. Ce dernier faisait partie, à l'époque, des médecins intéressés par l'hygiène publique, à la charnière entre la santé et la politique, tout comme Louis René Villermé (3). On retrouve cette même implication des médecins sociaux dans les débats espagnols. Ainsi, le député Fernandez Caro, lors de la discussion d'un projet de loi gouvernemental sur la protection de l'enfance, en 1904, fait valoir sa position de président de la Société espagnole d'hygiène (4).

Aujourd'hui, la médicalisation du traitement de la maltraitance pourrait être un facteur renforçant ce trait. L'exercice précédent a été reproduit pour les débats parlementaires ayant présidé à la récente loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance. La spécialisation par le statut professionnel (et le sexe) apparaît nettement (tableau 2).

Une deuxième sous-figure de « spécialiste » concerne l'homme politique justifiant d'une responsabilité locale sur la protection de l'enfance. Il s'agit notamment

des présidents de conseils généraux qui se sont vu confier la protection de l'enfance au moment des lois de décentralisation de 1982 et 1983 et que la loi de 1989 a désignés comme chefs de file du dispositif de lutte contre la maltraitance. Lors de ce débat, rapidement, Charles Pasqua prend la parole pour rappeler les prérogatives des exécutifs locaux, mises à mal, selon lui : « *En ma qualité de président du conseil général, je n'accepterai pas que le préfet donne des instructions aux services qui sont placés directement sous ma responsabilité...* » (5).

Enfin, un dernier motif de spécialisation a trait au statut de père. Alors même qu'aucune femme n'évoque sa condition de mère, certains de leurs collègues masculins utilisent cet argument au cours des débats sur l'enfance maltraitée. Ainsi, lors de la séance du 2 mai 1989 au Sénat, Maurice Arreckx développe deux éléments légitimant son intervention : son statut de président du conseil général, d'une part, et celui de père, de l'autre : « (...) *nous avons le devoir sacré de protéger les droits, l'intégrité et la vie de nos enfants. Pour en avoir adopté cinq, je crois pouvoir en parler* » (6).

Les « épouses de », militantes remarquées
de la cause de l'enfance maltraitée

Il est aisé d'observer qu'un nombre important d'épouses d'hommes politiques importants s'investissent dans la lutte contre la maltraitance des plus jeunes. Cela correspondrait à un retour aux entreprises politiques portées par des couples. En leur sein, la répartition des sujets de préoccupation s'effectue en conformité avec les représentations sociales dominantes : l'homme s'intéresse à des aspects centraux de la compétition électorale, sa femme le seconde sur des questions de « proximité » parmi lesquelles des causes sociales (enfants, handicapés, malades...). Le phénomène n'est pas aussi nouveau que ne le relève le discours médiatique : les épouses des quatre derniers présidents de la République ont toutes agi de la sorte. Parmi elles, Anne-Aymone Giscard d'Estaing a créé une entité spécialisée dans la cause qui nous préoccupe ici : la Fondation pour l'enfance. Bernadette Chirac s'exprime également sur l'enfance maltraitée, en tant que présidente de la fondation Hôpitaux de Paris, hôpitaux de France, à l'origine en particulier d'une Maison de l'adolescent dans la capitale.

(3) Défenseur des principes moraux chrétiens pour résoudre les problèmes de la classe ouvrière, le docteur Louis René Villermé réalise notamment, sous les auspices de l'Académie des sciences morales et politiques, un rapport fondateur pour la prise en compte des conséquences du travail sur la santé de ceux qui l'exécutent : « *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers dans les fabriques de coton, de laine et de soie* » (1840). C'est à la suite de sa parution qu'est votée la loi du 22 mars 1841, qui interdit le travail des enfants de moins de 8 ans dans les usines.

(4) *Diario de Sesiones de Cortes*, 1904, p. 2087.

(5) Sénat, séance du 2 mai 1989, *Journal officiel*, p. 536.

(6) Sénat, séance du 2 mai 1989, *Journal officiel*, p. 516.

Tableau 2

Prises de parole lors des débats préparatoires à la loi du 2 janvier 2004

| À l'Assemblée nationale (1 ^{re} et 2 ^e lectures) | Au Sénat (2 ^e 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). | |
| Orateurs pour les différents groupes : <ul style="list-style-type: none"> • Députés PS : Patricia Adam, Catherine Génisson, Simon Renucci (pédiatre). • Députées UMP : Martine Aurillac, Françoise de Panafieu. • Députés UDF : Yvan Lachaud (chef d'établissement scolaire), Gilbert Gantier, Jean-Christophe Lagarde. • Députés PC : Pierre Goldberg, Muguette Jacquaint. | Orateurs pour les différents groupes : <ul style="list-style-type: none"> • Sénatrices PS : Michèle San Vicente, Gisèle Printz. • Sénateur Union Centriste : Philippe Nogrix (président du Service national d'accueil Téléphonique pour l'enfance maltraitée). • Sénateurs PC : Marie-Claude Beaudou, Guy Fisher (instituteur). |

Source : Journal officiel

Le phénomène semble néanmoins prendre de l'ampleur et l'enfance maltraitée devenir un espace de prédilection pour conjointes de responsables politiques en vue. À titre d'illustration, Cécilia Sarkozy est membre du conseil d'administration d'une association constituée récemment : Élus locaux contre l'enfance maltraitée. Globalement, l'analyse des différents processus de spécialisation sur la question de l'enfance maltraitée montre le caractère relativement dominé des acteurs politiques qui s'y consacrent. Les têtes d'affiche ont en effet tendance à délaisser ce domaine de l'action publique, ce qui confirme le statut secondaire qu'il occupe dans le jeu politique. Un premier élément majeur d'explication provient de la difficulté des partis à utiliser ce thème pour différencier leur offre politique.

La difficile différenciation doctrinale sur le thème de l'enfance

La politisation du thème de l'enfance remonte au XIX^e siècle. Auparavant, la notion d'« enfant » n'était guère évidente (Ariès, 1977) et la place de ce dernier dans le groupe familial n'avait pas le statut de problème public permettant de légitimer sa saisie par le politique. Selon la dichotomie aristotélicienne, il existait alors une séparation étanche entre la *polis* – l'espace du public – et l'*oikos* – l'espace du privé. Ce n'est qu'après la Révolution française que les débats philosophiques des siècles précédents sont repris dans l'arène politique. La vision de la place des plus jeunes au sein de la structure familiale fait alors l'objet d'un travail symbolique de la part des diverses tendances. Depuis, de nombreuses recompositions idéologiques ont contribué à un brouillage des différences. L'affirmation d'identités partisans est certes toujours présente dans les débats relatifs aux

Quand les épouses de ministres représentent l'État en matière d'enfance maltraitée...

Régulièrement les femmes de ministres représentent les pouvoirs publics en matière d'enfance maltraitée. Ainsi, on apprend dans la revue de la Fondation pour l'enfance que Corinne Perben et Isabelle Barnier ont, par leur présence à un colloque consacré aux disparitions d'enfant, « témoigné de l'engagement des pouvoirs publics pour cette cause » (1). Les épouses semblent également s'investir dans la négociation directe avec les associations pro-enfant. 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 à 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 unités 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'Éducation nationale et pouvoir ainsi répondre aux nombreuses sollicitations d'interventions dans les établissements scolaires. (...) » (2).

(1) *La Lettre de la Fondation pour l'enfance*, n° 42, p. 12.

(2) *Correspondance de la Voix de l'Enfant*, troisième et quatrième trimestre 2003, p. 4.

mauvais traitements infligés aux enfants, mais les acteurs politiques ont des difficultés à concrétiser par des votes divergents les clivages perceptibles.

Plusieurs analyses ont insisté sur la dimension idéologique de la famille, son importance dans la structuration des principales doctrines politiques, voire son utilisation comme symbole même du politique : les

L'action de Ségolène Royal : un exemple de recomposition idéologique récente

Au cours de son action comme ministre de la Famille et de l'Enfance, la responsable socialiste a relayé la campagne médiatique d'ATD-Quart monde qui critiquait la discrimination des familles pauvres dans les retraits d'enfants décidés par les autorités administratives et judiciaires. Défendant les familles populaires, elle fixe en 2001 l'objectif d'une diminution de moitié des placements au profit d'un développement de l'aide à la parentalité, réclamé par les associations familiales. La « doctrine Royal » est ainsi un bon exemple de brouillage idéologique, car le registre de l'État trop interventionniste était un ressort classique du discours conservateur. Il devient un discours de gauche lorsqu'il est combiné avec le thème de la précarité économique, érigée en « *maltraitance sociale* » (*). L'épisode 2000-2002 marque ainsi l'approfondissement d'un « familialisme de gauche », caractérisé par une mise en avant des valeurs familiales, associées à la notion de « justice sociale ».

(*) Royal S., 2001, *La lutte contre la maltraitance : un des chantiers majeurs du ministère de la Famille et de l'Enfance*, in *La résilience : le réalisme de l'espérance* (collectif), Fondation pour l'enfance-Erès.

citoyens vus comme des « enfants de la patrie », par exemple (Commaille et Martin, 1998). Revêtant une dimension universelle, la question familiale permet la controverse, puisqu'elle obéit au clivage conservatisme-changement social (Martin-Papineau, 2003). Ainsi, les tenants de l'ordre défendent le modèle de la « famille traditionnelle », à structure pyramidale, et s'opposent aux chantres d'une « famille démocratique », laquelle suppose, quant à elle, une égalité entre ses membres. Cette démarcation permet donc une politisation du statut de l'enfant. Dans la première optique, l'enfant apprend l'obéissance et la soumission à l'autorité du chef ; dans la deuxième, il s'en libère, refusant son statut de dominé. L'homologie entre la famille et la société dans son ensemble est évidente dans ce clivage entre ordre et justice. Cependant, il serait caricatural d'affirmer que ces implications idéologiques s'ordonnent parfaitement autour du clivage droite-gauche.

L'exaltation de la famille contre celle de l'enfant est plus complexe qu'il n'y paraît. Certes, la gauche a toujours revendiqué l'héritage rousseauiste et révolutionnaire visant à arracher l'enfant à ses assignations familiales. La valorisation du rôle de l'intervention étatique dans la vie privée, par le biais de l'école, par exemple, est de ce point de vue manifeste. Plusieurs étapes de son histoire

ont été marquées par la remise en cause des autorités traditionnelles : le marxisme, mais également le gauchisme de Mai 68. La droite a, quant à elle, appuyé une éducation plus autoritaire, assurant le « dressage » des êtres humains. Inscrite dans la devise vichyste, la défense de la famille est celle d'un ordre traditionnel dont la gauche voudrait saper les bases. C'est aussi, pour les gaullistes, celle d'un creuset de l'individu et de la nation (Martin-Papineau, 2003).

Cependant, un mouvement de recentrage général et de « dédifférenciation » a marqué les dernières décennies. En effet, la gauche a redécouvert les valeurs familiales, en donnant néanmoins aux politiques concernées une coloration plus sociale. La droite, sous l'influence libérale, a repris à son compte des éléments de l'individualisme démocratique, et axé davantage son discours sur l'épanouissement de l'enfant, comme le prouve par exemple l'investissement abondant de Marie-Thérèse Hermange, parlementaire UMP, sur cette question (Hermange, 1999 et 2002). La lutte contre les violences intrafamiliales est particulièrement concernée par ce phénomène de recentrage. Si on y ajoute une diversification des positions à l'intérieur des entreprises partisans, il devient très délicat d'établir une cartographie claire de l'espace des positions politiques sur ce sujet.

Un jeu parlementaire permettant de souligner des identités partisans

En dépit du phénomène de recentrage précédemment analysé, le débat parlementaire sur la maltraitance infantile remplit la fonction traditionnelle que lui attribuent les politologues, celle « d'établissement, de réactivation et d'entretien des formes de croyances propres aux groupes représentés » (Collovald et Gaïti, 1990). En ce qui concerne les visions de l'enfance et de la famille, dans le débat de 1989, on observe une différence forte entre le PCF pour lequel « *l'enfant a tous les droits* » (7) et les députés de droite qui définissent la famille comme un lieu de devoirs mutuels. Le PS, quant à lui, adopte un point de vue médian : « *s'il faut affirmer le rôle de la famille, il faut que le droit de l'enfant prime sur celui des parents* » (8). Invariant des débats sur la maltraitance infantile, l'attachement manifesté par les parlementaires de droite à la famille s'accompagne de mises en garde fréquentes sur le risque de déconsidération que ces discussions pourraient induire. Les élus UDF, en 2004, affirment

(7) Jean Tardito, 1989, *Journal officiel*, p. 2076.

(8) Denise Cacheux, 1989, *Journal officiel*, p. 2070.

ainsi : « *Nous avons parfois peine à croire que la famille, ce lieu sacré, le foyer parental, puisse être aussi un lieu de violence* » (9).

Les explications données à la maltraitance infantile peuvent être également l'occasion de souligner des différences. Ainsi, dans un argumentaire d'inspiration clairement marxiste, les parlementaires communistes associent les violences faites aux plus jeunes à l'état des forces productives : « *Comment ne pas regretter que soit une nouvelle fois évacué ce qui constitue le fondement même de la question des mauvais traitements à l'enfant ? (...) le chômage (...), le pouvoir d'achat, l'extension de la misère (...) la société capitaliste porte en elle-même l'ensemble de ces maux* » (10). À l'inverse, pour une représentante du courant de pensée issu de la droite catholique, la maltraitance prend place dans une « *crise des repères moraux qui affecte aussi la vie des familles* » (11). Les féministes vont quant à elles réinscrire la maltraitance dans la tradition historique des rapports de pouvoir domestiques, rappelant que : « *Le chef de famille a eu, pendant des siècles, tous les droits sur sa femme, comme sur ses enfants !* » (12). Ces quelques exemples n'épuisent pas toutes

les explications avancées, notamment celles qui ont trait à la répétition psychanalytique des mauvais traitements. Ils sont néanmoins les plus révélateurs de la dimension symbolique de l'affrontement partisan.

La stratégie habituelle de différenciation va parfois consister pour les orateurs à entraîner volontairement le débat sur des aspects fortement clivés. Ainsi, l'assimilation de l'avortement à une maltraitance infantile est parfois tentée par l'extrême droite, et on la retrouve dans l'argumentaire du Parti populaire en Espagne (13). De la même manière, certains parlementaires de la même tendance n'hésitent pas à réclamer « *la peine de mort pour les bourreaux d'enfant* » (14). Plus systématiquement, ces dernières années, la droite française tente d'emmener les discussions sur la nécessité d'un contrôle plus strict de la pornographie et de la violence dans les médias, accusés de « *mise en danger des enfants* » (15). Or, ce thème entraîne régulièrement des débats très virulents avec certains parlementaires de gauche, prompts à dénoncer le retour à l'ordre moral (16). Ces déplacements vers des sujets périphériques sont d'autant plus aisés que le concept de maltraitance demeure flou.

Une extension du concept non maîtrisée ?

Après un débat nourri, les parlementaires français ont pris acte du caractère socialement construit de la notion de « maltraitance » en refusant, en 1989, de la définir dans la loi. Cela laisse ainsi la possibilité de l'enrichir de nouveaux phénomènes. D'un point de vue scientifique, la maltraitance est généralement définie par ses effets négatifs sur le développement de l'enfant et non par son contenu intrinsèque. Cependant, le pouvoir évocateur du terme permet de solenniser son propos, au risque d'une extension dont on cherche parfois les limites. C'est le cas, en particulier, avec l'arrivée progressive dans les discours publics de la maltraitance audiovisuelle, qui prend de l'ampleur avec la multiplication de groupements et de recherches s'intéressant aux effets négatifs de l'exposition des plus jeunes à certains programmes, voire à certains spectacles (études espagnoles sur les effets des corridas sur les enfants âgés de moins de 14 ans, par exemple). Au-delà de cette acception, le terme de « maltraitance » est parfois associé par les militants de la cause des enfants à tous les risques et contrariétés possibles. On a ainsi entendu évoquer une « maltraitance environnementale ». Cette victimisation générale pourrait bien émuquer quelque peu le concept...

La prévalence d'un consensus symbolique

En dépit de ces éléments entretenant le clivage identitaire, on observe une tendance lourde à la prise en compte de la maltraitance des enfants, qui transcende les oppositions partisans. Ainsi, alors que l'allongement du délai de prescription à dix ans après la majorité pour les victimes d'abus sexuel était réclamé par la gauche et freiné par la droite dans le débat de 1989, la droite n'hésite pas, en 2004, à le porter à vingt ans. D'une manière générale, on constate que les parlementaires éprouvent des difficultés à se dégager de l'irrationalité du thème. Par exemple, la rapporteure UMP de la loi du 2 janvier 2004 commence son intervention ainsi : « *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 leurs petits corps martyrisés, parfois jusqu'à la mort* » (17). Au-delà des « *clivages politiques* », les

(9) Yvan Lachaud, et Gilbert Gantier, 2003, *Journal officiel* (3^e séance du 2 décembre 2003).

(10) Jean Tardito, 1989, *Journal officiel*, p. 2075, et Paulette Fost, p. 2353.

(11) Christine Boutin, 1989, *Journal officiel*, p. 2077.

(12) Yvette Roudy, 1989, *Journal officiel*, p. 2089.

(13) La députée Barrios Curbelo utilise l'argumentaire lors du débat sur la loi 1/1996 ; voir *Diario de sesiones*, 1995, p. 9978.

(14) Maurice Arreckx, 1989, *Journal officiel*, p. 516.

(15) Martine Aurillac et Françoise de Panafieu, lors du débat sur la loi du 2 janvier 2004.

(16) Un débat particulièrement vif, et sans suite législative, a eu lieu le 12 décembre 2002 sur ce sujet.

(17) *Journal officiel*, 3^e séance du mardi 2 décembre 2003.

appels au consensus sont nombreux au cours des discussions. L'ensemble des travées applaudit ainsi l'affirmation suivante : « (...) celui qui n'accepterait pas volontiers les mesures destinées à mieux protéger l'enfance en danger ne mériterait que réprobation et mépris » (18). Ainsi, si les représentations associées à l'enfance, à la famille et à la maltraitance sont différentes, les acteurs partisans ne les concrétisent pas par des votes contraires. On assiste finalement à une forme de consensus symbolique, c'est-à-dire en l'occurrence à un alignement des positions, provoqué par l'adhésion affective de tous à la volonté de lutter contre les violences infligées aux plus jeunes, sans qu'il n'y ait pour autant un accord unanime sur la signification du phénomène (Cobb et Elder, 1983).

Des attentes citoyennes contradictoires

Au-delà des difficultés d'une véritable différenciation doctrinale, un certain nombre des caractéristiques de l'action publique relative à la lutte contre la maltraitance infantile permettent d'expliquer le statut mineur que cette lutte occupe dans le jeu politique. Celle-ci est en effet délimitée par un ensemble de tensions contraignantes qui restreignent les marges de manœuvre des décideurs. La régulation politique de la lutte contre les mauvais traitements aux mineurs est d'abord rendue incertaine par l'incohérence de ce que l'on suppose être les aspirations de « l'opinion publique ». En effet, paradoxalement, le désintérêt quasi général manifesté vis-à-vis de la protection de l'enfance semble parfaitement compatible avec de régulières vagues d'indignation suscitées par la découverte de faits divers. Cette émotion collective tient à la nature même du phénomène de maltraitance. À la répulsion que suscite la violence dans toute société civilisée s'ajoute l'indignation face au sujet qui en est l'objet : l'enfant, cet être « sans défense ». Ce rejet est en outre renforcé par le lieu où ces violences sont exercées : la sphère domestique, normalement garante de protection et d'épanouissement de l'individu.

Plusieurs sentiments, issus d'aspirations contradictoires, peuvent en réalité se mêler au sein des populations. D'une part, on constate que les violences infligées aux plus jeunes apparaissent de plus en plus blâmables, ce qui suppose des pouvoirs publics une action volontariste dans les familles pour réduire leurs risques d'apparition. D'autre part, une revalorisation des liens parents/enfants a été constatée par les sociologues, corrélée

La variabilité dans le traitement médiatique de l'enfance maltraitée : le cas exemplaire du procès de Saint-Omer

En matière de traitement de la maltraitance infantile, l'analyse de l'affaire d'Outreau est éloquent. Les révélations sur l'innocence de certains accusés ont fait brusquement basculer les ressorts du discours médiatique avancé au début du procès. Le postulat de départ « *l'enfant dit forcément le vrai* » a été remplacé immédiatement par « *l'enfant n'est qu'un enfant, il affabule aisément* ». D'une semaine à l'autre, au sein des mêmes programmes télévisés, on a ainsi pu observer que la compassion pour les enfants victimes s'était mue en une dénonciation vigoureuse de la sacralisation de « l'Enfant roi ».

avec un réinvestissement général dans la sphère du privé (Commaille, 1996). Faisant fi de toute rationalisation, le traitement médiatique de la question reprend à son compte cette ambiguïté. On l'observe par exemple dans la perception des services administratifs et judiciaires en charge de ce domaine. Globalement négative, celle-ci oscille entre deux extrêmes selon le fait divers. Le scandale et la dénonciation permanente concernent en effet aussi bien leur incapacité à éviter les mauvais traitements que le retrait non nécessaire à des parents de « la chair de leur chair ». Les travailleurs sociaux peuvent ainsi être représentés, à quelques semaines d'intervalle, comme des « soixante-huitards » doucereux et naïfs ou comme des patrouilles héritières de la Gestapo (Kirton, 1999).

Une connaissance imparfaite du phénomène

La profusion des études et des publications relatives à la maltraitance infantile n'épuise pas toutes les interrogations. Sur bien des points, les désaccords de l'expertise savante contribuent, au contraire, à complexifier son appréhension par les élus. Preuve de la grande incertitude qui règne dans ce domaine, la demande d'une plus grande connaissance de l'ampleur de la maltraitance infantile est un des éléments classiques des débats politiques sur la question. En effet, face au potentiel émotionnel du thème, on constate une véritable frénésie autour de la question du chiffre. Les années quatre-vingt ont ainsi vu de nombreuses controverses se tenir autour de prétendus « *chiffres noirs de la maltraitance* » et les parlementaires ont alors réclamé l'obtention de données crédibles (Serres, 2004). Ainsi, en 1989 a été créé le Service national

(18) Maurice Arreckx, 1989, *Journal officiel*, p. 2074.

d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée, chargé de réaliser des études épidémiologiques annuelles. En outre, le Parlement a demandé, à l'époque, au gouvernement de lui fournir un rapport tous les trois ans (un seul a finalement été réalisé en 1992).

Quelques années après, une observation de l'enfance maltraitée a été mise en place grâce à l'Observatoire décentralisé de l'action sociale (ODAS). Mais là encore, les données produites ne répondent pas entièrement aux désirs de connaissances exprimés (tableau 3). En effet, centrées sur l'action des conseils généraux, les estimations fournies ne prennent pas en compte certains circuits de signalement et ne donnent, par conséquent, qu'une vision partielle de l'étendue du phénomène. La nécessité de chiffres exhaustifs a été renouvelée comme une antienne en 2003, et la loi du 2 janvier 2004 a créé un nouvel Observatoire national de l'enfance en danger, chargé à son tour d'approfondir la connaissance du phénomène, tant quantitative que qualitative, afin d'y apporter des éléments de réponses plus efficaces.

L'imprécision des informations sur l'ampleur du phénomène s'accompagne d'incertitudes sur le fait de savoir si l'explication de la maltraitance réside dans des facteurs médicaux ou sociaux. La surreprésentation des familles en difficultés économiques parmi les cas de mauvais traitements détectés est en effet régulièrement constatée (Naves et Cathala, 2000). Cependant, elle est généralement présentée comme le résultat d'un biais statistique, les milieux pauvres étant davantage sous le regard des travailleurs sociaux. Une telle idée a été dénoncée avec force arguments par des chercheurs anglo-saxons dans les années quatre-vingt (Pelton, 1985). Pour eux, en présentant les violences envers les plus jeunes comme équitablement distribuées sur l'échelle sociale, le *myth of classlessness* permettrait de servir les intérêts des psychologues et des médecins, dont le prestige augmente à l'idée qu'il s'agit d'un phénomène assimilable à une maladie requérant

leurs diagnostic et leur traitement (Kirton, 1999). Par ailleurs, d'un point de vue politique, l'explication de la maltraitance par des modèles sociaux interrogerait l'action de redistribution globale. Les acteurs partisans l'emploient peu pour ne pas stigmatiser les familles pauvres, vivier électoral important. Les explications psychologiques et médicales dominent donc, avec un accent particulier mis sur la transmission intergénérationnelle du phénomène de mauvais traitements, vu comme une psychopathologie. On retrouve ce clivage entre modèles explicatifs sociaux et médicaux en matière de pédophilie mais, là encore, l'influence des psychologues dans l'expertise est aujourd'hui dominante.

Le difficile équilibre entre respect de l'autorité parentale et protection de l'enfant

Cela n'empêche pas les experts d'être divisés. En effet, les discussions les plus fortes concernent l'équilibre délicat entre le respect de l'autorité parentale et la nécessité de protéger l'enfant. Le paradigme dominant l'action publique actuelle repose sur des principes familialistes en vigueur dans la loi depuis les années soixante-dix. Ses partisans s'appuient sur des études dénonçant les effets négatifs des placements, dans un contexte plus large de remise en cause des méfaits de l'intervention étatique. Il enjoint les services administratifs et judiciaires à maintenir autant que possible le lien entre l'enfant et sa famille naturelle. Les chiffres des trente dernières années font ainsi état d'une diminution conséquente du nombre d'enfants placés (tableau 4, p. 14).

Dans un ouvrage publié en 2003, un pédopsychiatre dénonce violemment cette « *idéologie bien ancrée (...) devenue hors réalité* ». « *Tout se passe comme si le lien parent-enfant était l'objet d'un respect religieux* » (Berger, 2003). Pour lui, cette politique coûteuse et inefficace doit être remplacée conformément aux « avancées » des recherches récentes. Maurice Berger prône en particulier la nécessité de séparations précoces, dernières chances

Tableau 3

Le phénomène de maltraitance infantile d'après les données de l'Observatoire décentralisé de l'action sociale (ODAS)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| Violences physiques | 7 000 | 7 500 | 7 000 | 7 000 | 6 500 | 6 600 | 5 800 | 5 600 | 5 600 |
| Abus sexuels | 5 500 | 6 500 | 6 800 | 5 000 | 4 800 | 5 500 | 5 900 | 5 900 | 5 200 |
| Négligences lourdes | 7 500 | 7 000 | 5 400 | 5 300 | 5 400 | 4 800 | 4 700 | 5 000 | } 7 200 |
| Violences psychologiques | - | - | 1 800 | 1 700 | 1 800 | 1 400 | 1 600 | 2 000 | |

Source : enquêtes nationales sur les signalements d'enfants en danger – ODAS.

(1) L'ODAS a regroupé les deux dernières catégories en 2003, leurs frontières étant difficiles à établir.

Tableau 4

Nombre d'enfants accueillis par l'aide sociale à l'enfance

| | 1978 | 1984 | 1989 | 1995 | 2000 | 2003 |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Placement en établissement | 91 000 | 72 000 | 70 000 | 70 000 | 70 000 | 65 000 |
| Placement familial | 116 000 | 87 000 | 64 000 | 64 000 | 67 000 | 68 000 |
| Total des placements | 207 000 | 159 000 | 134 000 | 134 000 | 137 000 | 133 000 |
| AEMO, AED, allocations | 119 000 | 98 000 | 111 000 | 118 000 | 129 000 | 123 000 |
| Total général | 326 000 | 257 000 | 245 000 | 252 000 | 266 000 | 256 000 |

Source : Delhoume B., 2004, *L'aide sociale à l'enfance*, in *La protection sociale en France* (sous la dir. de Montalembert M.), La Documentation française.

AEMO : action éducative en milieu ouvert (ordonnée par le juge des enfants dans le cadre de la protection judiciaire).

AED : Action éducative à domicile (prononcée par le service de l'aide sociale à l'enfance dans le cadre de la protection administrative).

pour sauver le psychisme de beaucoup d'enfants. Cette analyse fait l'objet de débats passionnés que les acteurs politiques ne semblent pas vouloir aborder, tant il est sensible. D'autres aspects de la lutte contre la maltraitance infantile sont également peu consensuels, par exemple celui qui concerne la crédibilité de la parole de l'enfant dans les procédures judiciaires. Ces tensions liées à la diversité de l'expertise se doublent de celles issues du milieu associatif.

Le rôle des associations, « entrepreneurs » de la cause de l'enfance maltraitée

L'analyse du poids des acteurs privés dans les arènes politiques se fait fréquemment en termes de « groupes d'intérêt ». Or, depuis la fin des années soixante-dix, l'enfant a fait l'objet en France d'un travail militant considérable. Ce dernier structure aujourd'hui fortement la fabrique de l'action publique contre les violences intra-familiales ainsi que le discours politique qui y a trait. Certes, le terme d'« intérêt » mérite d'être interrogé : même si on parle parfois péjorativement de « syndicats de victimes », la particularité du foisonnant milieu associatif pro-enfant est de publiciser une cause qui lui est extérieure, puisque la population défendue n'est pas adhérente. Cependant, issues de la société civile et marquées à l'origine par leur base, les associations de lutte contre les mauvais traitements ont fini par acquérir un rôle majeur qui a modifié leur mode de fonctionnement. Désormais situées à l'intersection d'un espace militant et d'un espace professionnel, il est possible de les qualifier d'« entrepreneurs » de la cause de l'enfance maltraitée.

Dénonciateurs, ces entrepreneurs sont parvenus à mettre à l'agenda institutionnel la lutte contre les mauvais traitements, grâce à d'importants relais médiatiques. Après les opérations coups de poing

des années quatre-vingt, réalisées en particulier par Enfance et partage, les acteurs privés de la lutte contre la maltraitance infantile ont acquis une influence majeure sur l'évolution de l'action publique. Ainsi, leurs revendications ont été globalement suivies par les parlementaires, qui les ont introduites dans le droit positif : création d'un fichier national des délinquants sexuels, audition filmée de l'enfant victime, possibilité de se constituer parties civiles... Les dernières évolutions en cours témoignent d'une véritable cogestion du secteur, avec des associations qui pilotent des projets publics qu'elles ont elles-mêmes suggérés : La Fondation pour l'enfance prend par exemple, en charge le dispositif SOS disparition d'enfant et la Voix de l'enfant organise des permanences médico-légales au sein de services hospitaliers.

Cette montée en puissance est visible au sein des discours politiques relatifs à cette question dans lesquels, comme dans d'autres domaines de l'action sociale, l'hommage au travail associatif est devenu un passage obligé pour tout responsable public. Ainsi, dans le débat sur le projet de loi relatif à l'accueil et à la protection de l'enfance, fin 2003, le ministre de la Famille n'hésite pas à dire : « *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 de l'assimilation suivante : « *Mieux protéger les prérogatives des associations, c'est mieux protéger les enfants* » (19).

Il serait néanmoins faux de considérer que les lobbies pro-enfant sont omnipotents, même si leurs ressources institutionnelles ont effectivement tendance à croître. En effet, ils ont à affronter symboliquement des groupes d'intérêts concurrents, en particulier les mouvements familialistes, globalement hostiles à un ciblage de l'action publique sur des catégories d'individus au sein de la famille. Tendance plus récente, la focalisation sur la

(19) Christian Jacob, lors de la deuxième lecture du texte au Sénat le 17 décembre 2003. Voir *Journal officiel*.

maltraitance est dénoncée par l'émergence d'un lobby des pères à travers SOS papas.

Un enchevêtrement des niveaux de décisions qui complexifie la régulation politique

La multiplication des niveaux de prises de décisions conduit les théoriciens de l'action publique à parler de plus en plus d'une « régulation polycentrique ». La lutte contre la maltraitance infantile illustre parfaitement cette tendance. On constate d'abord une importance croissante du niveau supranational (Convention internationale des droits de l'enfant, conférence de ministres européens) mais, surtout, une prédominance – peu contestable aujourd'hui – du niveau infranational, auquel s'ajoutent parfois des niveaux de décision encore plus locaux. Cet enchevêtrement des niveaux de décisions complexifie fortement la régulation politique du domaine.

D'une part, la lutte contre la maltraitance n'est pas une réalité unifiée sur le territoire. Mise en œuvre au niveau départemental, voire infradépartemental, cette lutte fonctionne comme un maillage complexe de systèmes autonomes d'acteurs aux modes de fonctionnement différents. Les routines locales, institutionnalisées parfois par des protocoles entre services administratifs, judiciaires, hospitaliers, éducatifs, policiers et gendarmiques, rendent cette politique publique parcellaire et compliquent l'appréhension nationale du problème, niveau par excellence de la confrontation politique. D'autre part, les acteurs locaux, jaloux de leurs compétences, admettent difficilement des

immixtions dans ce qui relève de leur pouvoir de libre administration. L'épisode récent des vives critiques adressées à la Défenseure des enfants par des lobbys d'élus locaux après qu'elle a eu émis des réserves sur certaines gestions départementales de la protection de l'enfance (Brisset, 2004) atteste de la difficulté pour des acteurs nationaux – même indépendants – à intervenir dans les affaires locales. Or, la lutte contre la maltraitance infantile reste marginale dans les débats politiques locaux, comme le confiait au cours des enquêtes de terrain la directrice d'un service d'action sociale : « *C'est quelque chose qui n'est pas vendable politiquement. On a plutôt intérêt à la cacher parce que ça donne une mauvaise image du département* ». De nombreux travailleurs sociaux rencontrés font ainsi part de leur regret que la décentralisation empêche aujourd'hui toute mise en cohérence d'une action publique dont les enjeux sont pourtant nationaux.

Un problème public difficile à éradiquer

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. S'il s'agit d'un combat politique au potentiel de légitimation énorme du point de vue symbolique, le phénomène semble difficile à éradiquer. Pire, l'augmentation des moyens pour lutter contre les violences infligées aux plus jeunes (personnels supplémentaires, campagnes d'information...) a, en général, pour premier effet d'augmenter le nombre de signalements et, par conséquent, d'accroître l'intensité de la perception de ce « fléau » au lieu de l'amoinrir. On est donc devant une des caractéristiques les plus singulières de ce problème public qui explique également la difficulté pour l'entrepreneur politique, n'apparaissant pas comme un « résolveur » de problèmes, à le mobiliser dans la compétition politique.

Finalement, le statut mineur de la maltraitance infantile dans le jeu partisan est congruent avec une véritable euphémisation de la dimension politique de la lutte contre les mauvais traitements aux enfants. Celle-ci apparaît retranchée derrière un surinvestissement de l'expertise savante, par ailleurs incertaine, une dévolution des compétences aux niveaux supranationaux et locaux et une montée en puissance de la société civile. Ce faisant, elle revêt toutes les caractéristiques de ce que certains qualifient de « *régulation post-moderne du social* » (Commaille, 1996) qui voit s'émousser fortement le rôle de guide qu'entendait jouer le politique. Faut-il s'en réjouir ou considérer que la question d'une mise en cohérence de l'ensemble est aujourd'hui à (re)poser ?

Féministes versus défenseurs des enfants : l'étonnante configuration espagnole

En raison de la place importante de l'Église catholique, l'Espagne reste fortement influencée par le familialisme. Pourtant, celui-ci commence à peine à se structurer autour de deux organisations (le conservateur *Forum de la famille* et la progressiste *Union nationale des associations familiales*) et pèse encore peu sur la décision publique. Malgré cela, la représentation espagnole des intérêts de l'enfant est globalement moins influente qu'en France, concurrencée notamment par l'importance des lobbys féministes. Leur ascendant s'est matérialisé en particulier au cours de l'année 2004, au moment de l'arrivée au pouvoir des socialistes. Alors que ces derniers avaient promis lors de leur campagne le vote d'une loi sur les « violences domestiques », les féministes sont parvenues à imposer au gouvernement Zapatero un ciblage plus étroit sur les « violences de genre », malgré l'opposition de nombreux juristes, de l'opposition et des associations pro-enfant (notamment la *Plate-forme des organisations d'enfance* et la *Fédération d'associations pour la prévention de la maltraitance infantile*). Le premier projet de loi adopté à l'été 2004 a donc concerné uniquement la protection des femmes.

Références bibliographiques

- Ariées P., 1977, *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*, Paris, Seuil.
- Berger M., 2003, *L'échec de la protection de l'enfance*, Paris, Dunod.
- Boussaguet L., 2001, « L'État et la pédophilie en France dans les années quatre-vingt-dix. La genèse de la loi du 17/6/1998 », mémoire de DEA de l'Institut d'études politiques de Paris.
- Boussaguet L., 2004, *La Marche blanche : des parents face à l'État belge*, Paris, L'Harmattan.
- Braud P., 2000, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ.
- Brisset C., 2004, « Rapport annuel du Défenseur des enfants au Président de la République et au Parlement ».
- Cobb R. W. et Elder Ch. D., 1983, *The Political Uses of Symbols*, New York, Longman.
- Collectif, 1996, *El maltrato y protección de la infancia en España*, ministerio de Asuntos sociales, Madrid.
- Collovald A. et Gaïti B., 1990, Discours sous surveillance in *Le « social » transfiguré*, CURAPP, PUF.
- Commaille J., 1996, *Misères de la famille, question d'État*, Paris, Presses de Science Po.
- Commaille J. et Martin C., 1998, *Les enjeux politiques de la famille*, Paris, Bayard Éditions.
- Daguerre A., 1999, *La protection de l'enfance en France et en Angleterre 1980-1989*, Paris, L'Harmattan.
- Delhoume B., 2004, *L'aide sociale à l'enfance*, in *La protection sociale en France* (sous la direction de Montalembert M.), La Documentation française.
- Duran P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- Gavarini L. et Petitot F., 1998, *La fabrique de l'enfant maltraité : un nouveau regard sur l'enfant et la famille*, Paris, Erès.
- Hassenteufel P. et Smith A., 2002, *Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française*, *Revue française de science politique*, vol. 52.
- Hermange M.-T., 1999, *L'enfant soi-disant roi*, Paris, Albin Michel.
- Hermange M.-T., 2002, « **Les enfants d'abord : 100 propositions pour une nouvelle politique de l'enfance** », rapport au président de la République, Paris, La Documentation française.
- Kirton D., 1999, *The care and protection of children*, in *Social policy* (sous la dir. de Baldock J., Manning N., Miller S. et Vickerstaff S.), Oxford University press.
- Lagroye J., Francois B. et Sawicki F., 2002, *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz.
- Martin-Papineau N., 2003, *La construction paradoxale d'un problème politique : l'exemple des familles monoparentales (1968-1988)*, CNAF, *Recherches et Prévisions*, n° 72.
- Naves P. et Cathala B., 2000, « Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection », rapport conjoint Inspection générale des affaires sociales-Inspection générale des services judiciaires.
- Pelton L. H. (dir.), 1985, *Child abuse and neglect: The myth of classlessness*, in *The social context of child abuse and neglect*, Human Sciences Press, New York.
- Royal S., 2001, *La lutte contre la maltraitance : un des chantiers majeurs du ministère de la Famille et de l'Enfance*, in *La résilience : le réalisme de l'espérance* (collectif), Fondation pour l'enfance-Erès.
- Serres D., 2004, *Les enfants « en danger » au prisme des statistiques de l'ODAS. Des catégories juridiques (1958) aux catégories statistiques (1994)*, in « *La protection de l'enfance : un espace entre protéger et punir* » (sous la dir. de Yvorel J.-J.), Vaucresson CNFE-PJJ - ministère de la Justice, *Études et recherches*, n° 7.
- Sineau M., 1988, *Des femmes politiques*, Paris, Économica.
- Vabre F., 2005, « L'action publique contre la maltraitance des enfants. Éléments pour une approche de sociologie politique comparative sur les cas français et espagnol », CNAF, *Dossiers d'études*, n° 65.