

Anne **Oui**

AIDE-MÉMOIRE

Assistant familial

3^e édition

DUNOD

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du

droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, Paris, 2019

ISBN 978-2-10-079398-3

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2^o et 3^o a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Sommaire

<i>Introduction</i>	1
1 Un métier inscrit dans l'histoire de la protection de l'enfance	5
2 Un métier réglementé du travail social	21
3 Des parents et leurs enfants concernés par la séparation et l'accueil familial	67
4 Accueillir dans sa famille un enfant séparé de ses parents	109
5 L'environnement professionnel et le travail en équipe	147
6 La formation des assistants familiaux	179
<i>Textes officiels</i>	201
<i>Adresses utiles</i>	241
<i>Glossaire de sigles</i>	243
<i>Bibliographie</i>	245
<i>Table des matières</i>	249

Introduction

UN NOUVEAU métier est apparu depuis quelques années dans le champ social : assistant familial. Appellation récente pour une fonction très ancienne, relativement identifiée par le grand public par des termes comme « nourrice » ou « assistante maternelle ». Le plus souvent cependant, ces dénominations renvoient au mode d'accueil à la journée des petits enfants dont les parents travaillent. La réalité de vie et de travail des assistants familiaux, qui accueillent de façon permanente des enfants en difficulté, reste largement méconnue. Et pourtant leur rôle est également majeur. Nombre de mineurs et de jeunes trouvent auprès des assistants familiaux, dans le quotidien et la discrétion de la vie familiale partagée, un véritable accueil, chaleureux, sécurisant, grâce à des personnes attentives à leurs besoins, particulièrement à leurs difficultés de vivre séparés de leurs parents. Ainsi, ces familles d'accueil, avec l'appui des professionnels qui les accompagnent, offrent à ces enfants un lieu pour grandir et se construire.

Le statut des assistants familiaux a fait l'objet d'une importante réforme par la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005. Deux des axes forts en sont une meilleure organisation de l'accueil familial d'une part, et l'accroissement de la professionnalisation d'autre part. Dans ce contexte, ce guide a pour objectif de présenter les différents aspects du métier d'assistant familial, avec ses dimensions juridiques, sociales, éducatives et psychoaffectives.

Se centrer sur l'exercice d'un métier oblige à des choix de présentation et à des découpages thématiques qui peuvent produire un effet réducteur au regard de la richesse que recouvre l'accueil familial. C'est pourquoi les six chapitres de cet ouvrage, consacrés chacun à un aspect plus particulier, contiennent de fréquents renvois les uns aux autres.

Issu d'une longue évolution historique (chapitre 1), le statut professionnel des assistants familiaux relève de règles de droit complexes : le chapitre 2 y est intégralement consacré. Leur intervention concerne des enfants dont les parents sont en difficulté. Elle s'inscrit ainsi dans un contexte juridique particulier, décrit au chapitre 3, en privilégiant le dispositif de protection de l'enfance qui constitue le principal cadre de travail des assistants familiaux. La vie quotidienne de la famille d'accueil avec l'enfant confié et les spécificités de cet accueil sont abordées au chapitre 4. Pour bien se représenter la globalité de la mission de prise en charge d'un enfant, ce chapitre doit être mis en perspective avec le chapitre 5 qui traite de la collaboration avec les autres professionnels impliqués dans cette mission. Enfin le chapitre 6 présente le parcours de formation défini par la réforme de 2005 et qui contribue, avec les coopérations de travail, au développement de la professionnalisation.

Ce guide est nourri de nombreux échanges avec des professionnels de l'accueil familial, assistantes familiales et assistants familiaux, éducateurs, assistants sociaux, psychologues, médecins, responsables de l'aide sociale à l'enfance, directeurs de service d'accueil familial, rencontrés notamment au cours des travaux d'élaboration des dernières réformes du statut. L'occasion m'est ici donnée de dire combien la participation à ces travaux m'a permis de mieux comprendre, d'une part la richesse et la complexité de l'accueil familial, d'autre part la nécessité de ne pas séparer son organisation des éléments de réflexion apportés par l'observation clinique. Que soient remerciées les très nombreuses personnes croisées professionnellement qui ont accepté de partager leur expérience et leurs connaissances, et que je ne peux toutes citer ici. Mes remerciements vont également à Guillemette Rabin-Costy et Christian Mesnier pour la relecture attentive de cet ouvrage.

Pour sa troisième édition, le guide de l'assistant familial est à jour des dispositions juridiques récentes, notamment des apports, pour la pratique du placement familial, issus de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

Au-delà des éléments d'information et de réflexion que peut apporter un guide, reste la part d'inédit que contient tout accueil familial, comme toute rencontre. Devenir assistant familial, s'engager avec sa famille dans l'accueil d'un enfant avec l'appui d'autres professionnels est aussi, et peut-être d'abord, une aventure humaine.

1

UN MÉTIER INSCRIT DANS L'HISTOIRE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

© Dunod – Toute reproduction non autorisée est un délit.

L'ACCUEIL FAMILIAL d'enfants a, en France, une longue histoire. En effet, dès le XVII^e siècle, se met en place à Paris, de façon pensée et organisée, le placement en nourrice des enfants abandonnés afin de les protéger d'une mort prématurée. À partir de cette initiative fondatrice, le système a connu de très importantes mutations. Les conceptions et les politiques en direction des enfants les plus démunis ont considérablement évolué, ainsi que le rôle des familles d'accueil. De ce long passé, quelques traces demeurent dans les pratiques actuelles. Il en est ainsi de la place qu'occupe l'accueil familial dans notre système actuel de protection de l'enfance, beaucoup plus importante que dans d'autres pays occidentaux. S'enracinent également dans cette histoire certains aspects d'organisation, tels que la localisation traditionnelle des familles d'accueil dans des régions rurales.

La première structuration du placement nourricier apparaît au moment où s'est imposée la nécessité de s'occuper des enfants abandonnés. L'allaitement au biberon étant aléatoire — il ne sera véritablement sécurisé qu'à la fin du XIX^e siècle avec l'essor de la pasteurisation et l'usage du verre — le seul moyen de sauver les nourrissons consistait à les confier à des femmes en mesure de les nourrir elles-mêmes. À cette période quelques grands principes d'organisation sont fixés et, en parallèle, la protection des enfants se construit sur un versant plus juridique. Cette politique connaît de très importantes évolutions après 1945. Progressivement, tandis que la place des familles émerge dans le système, le rôle des nourrices va se transformer : devenues assistantes maternelles en 1977, leur fonction se structure et se professionnalise, débouchant en 2005 sur la création du métier d'assistant familial.

Les nourrices au centre de l'histoire du sauvetage des enfants abandonnés _____

Sous l'Antiquité, pour des raisons liées à la régulation démographique et à la culture, l'abandon et l'infanticide ont constitué des pratiques légalisées par certains peuples. Ainsi à Rome, l'exposition des nouveau-nés, qui consiste à les laisser sur la place publique, leur donnant une chance d'être recueillis et élevés par d'autres personnes, trouve son fondement dans le droit de vie et de mort dont dispose le père sur ses enfants. Si l'ère chrétienne favorise la disparition de la vente et de l'esclavage d'enfants, la misère économique des familles et le caractère illégitime des naissances vont très longtemps rester des raisons de délaissement des enfants. Ce n'est que très progressivement que le monde de l'enfance se différencie de celui des adultes (ainsi par exemple l'iconographie de la première partie du Moyen Âge représente l'enfant comme un adulte en miniature) et que son sort s'améliore.

Il semble que les premières initiatives de recueil, dans des hospices, d'enfants sans famille remontent au VI^e siècle¹. À Paris, certaines institutions vont être créées pour les prendre en charge :

1. Dupoux A. (1958) « Sur les pas de Monsieur Vincent, trois cents ans d'histoire parisienne de l'enfance abandonnée », *Revue de l'assistance publique à Paris*. À noter

- l'hôpital du Saint-Esprit en Grève, accueillant des enfants orphelins nés de mariages légitimes ;
- l'hôpital des Enfants Rouges, qui prend en charge les enfants dont les parents malades reçoivent des soins ;
- l'hôpital de La Trinité, ouvert aux enfants de plus de six ans dont les parents sont emprisonnés.

Aucune organisation particulière n'est prévue pour les enfants trouvés qui demeurent à la charge des paroisses où ils ont été abandonnés.

◆ La mise en place du recueil des enfants abandonnés aux XVII^e et XVIII^e siècles

En 1638, sous le règne de Louis XIII, Vincent de Paul, alors âgé de 57 ans, crée à Paris l'Œuvre des Enfants Trouvés. Il est aidé par des femmes de milieux riches regroupées dans la confrérie des « Dames de la Charité », qui seront pourvoyeuses de ressources financières pour une institution constamment confrontée à un accroissement de dépenses.

La création de l'œuvre constitue un tournant fondamental car elle correspond à l'émergence et à la reconnaissance d'une nouvelle approche de la question des enfants abandonnés. Un des premiers objectifs est de prévenir la mortalité des enfants trouvés qui atteignait des niveaux considérables. Leur recueil est organisé dans la maison dite « de la Couche ». Y demeurent, allaités par des nourrices sédentaires, les nouveau-nés les plus faibles, ou pour lesquels on ne trouve pas de place à la campagne. Le système repose cependant principalement sur le placement nourricier et rural des enfants. Bien qu'un très grand nombre d'enfants continue à mourir en bas âge, cette organisation sera en quelque sorte victime de son succès, avec une recrudescence du nombre d'enfants confiés directement par des sages-femmes au XVIII^e siècle et un afflux d'enfants venant de la province.

Un deuxième but est poursuivi par l'œuvre : éduquer les enfants recueillis et les former à un métier. Dans cette perspective, les premiers règlements prévoient qu'après avoir passé leur petite enfance en nourrice, les

que ce document constitue la principale source des éléments historiques concernant les XVII^e et XVIII^e siècles.

enfants retournent à Paris aux alentours de 6 ou 7 ans. Ils y vivent dans des maisons où ils reçoivent une instruction, principalement axée sur l'écriture, la lecture et l'enseignement religieux, et doivent y démarrer un apprentissage.

L'Œuvre des Enfants Trouvés, puis l'Hôpital Général auquel elle est rapidement rattachée par l'administration royale¹ après la mort de Vincent de Paul, mettent donc en place des principes de fonctionnement et de gestion. Une première question à résoudre concerne le recrutement des nourrices. Dès le début il semble être resté très limité en ce qui concerne Paris même et les proches environs. Les enfants sont donc envoyés à la campagne, en Normandie, Picardie, dans la région de Beauvais, puis de plus en plus loin de Paris, dans le Nord et en Bourgogne. Jusqu'au XIX^e siècle, des meneurs et meneuses sont chargés de recruter les nourrices puis de les convoier, dans les difficiles conditions de voyage de l'époque, à Paris où elles reçoivent un nouveau-né à allaiter. Est également pratiqué « l'envoi en commission », consistant à confier les enfants aux meneurs ou à d'autres nourrices pour les accompagner et les remettre sur place à une famille nourricière.

La mission de « visiter les enfants de temps en temps pour voir s'ils vont bien » est confiée au départ à des religieuses, les Filles de la Charité². Elle est ensuite assurée par les meneurs. Ils sont chargés du paiement des salaires des nourrices, sur lesquels ils retiennent une part pour leur propre rémunération. Leurs responsabilités s'accroissent au fur et à mesure des besoins : ils feront ainsi office d'intermédiaires chargés de rechercher des placements à la campagne pour les enfants de plus de six ans à partir de 1761. L'activité donnant lieu à de nombreux abus, l'administration tente d'avoir des garanties sur les meneurs et de contrôler leur comptabilité. En 1819, ils sont remplacés par des agents salariés puis, à partir de 1881, sont institués des directeurs d'agences aidés de surveillantes.

1. L'ancien musée de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, aujourd'hui fermé, exposait l'édit royal du 28 juin 1760 portant établissement de l'Hôpital des Enfants Trouvés.

2. Musée de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris : exemple de pouvoir donné le 17 mai 1764 par le directeur de l'Hôpital Général à deux Filles de la Charité pour inspecter les enfants trouvés mis en nourrice en Picardie.

Vers 1680, le nombre d'abandons d'enfant à Paris est d'environ mille par an. Il va croître de manière vertigineuse au XVIII^e siècle, en lien avec une liberté des mœurs, une forte évolution des naissances illégitimes, un état de misère important. À la veille de la Révolution française, on compte plus de 7 000 abandons par an à Paris. Les enfants placés sont mal soignés, victimes d'une mortalité considérable, ceux qui résistent sont ramenés après leur sevrage dans les hôpitaux et présentent des difficultés à se réadapter à la collectivité. À la fin du XVIII^e siècle, La Rochefoucauld-Liancourt, rapporteur du Comité de mendicité, constate et déplore le peu de résultats de l'éducation qui ne prépare pas les enfants à gagner leur vie et les échecs de l'apprentissage auquel une grande partie se dérobe.

Dès 1761, une nouvelle réglementation prévoit que les enfants, qui partent en « placement d'élevage » jusqu'à l'âge de 6 ans, ne seront plus ramenés à Paris mais « placés à la terre » jusqu'à l'âge de 25 ans, une pension étant versée aux nourriciers (jusqu'à l'âge de 14 ans pour les garçons et de 16 ans pour les filles) chargés de les élever et de leur apprendre un métier. Dans le même temps, le salaire des nourrices est amélioré afin d'éviter qu'elles ne gardent trop d'enfants à la fois. Les familles nourricières disposent également du privilège de pouvoir faire remplacer un fils tiré au sort pour le service militaire par un garçon accueilli.

Durant la période révolutionnaire, le système de l'aide aux enfants trouvés se laïcise et va être généralisé sous l'impulsion du principe du droit au secours. De nouvelles conceptions apparaissent, à l'initiative du Comité de mendicité, qui se préoccupe de prévenir les abandons et des conditions dans lesquelles pourraient être adoptés les enfants abandonnés. La réglementation napoléonienne reviendra en arrière par rapport à ces perspectives, en particulier en réservant l'adoption aux personnes majeures.

◆ La consolidation et la généralisation du système

La construction juridique progressive du système de protection

Au XIX^e siècle, le cadre légal et la structuration administrative du système de protection des enfants en difficultés vont se préciser. Le

décret napoléonien de 1811 marque une étape importante dans cette organisation, en définissant trois catégories d'enfants pouvant bénéficier de l'assistance publique : les enfants trouvés nés de parents inconnus, les enfants abandonnés, nés de parents connus et qui se trouvent délaissés sans que l'on sache ce que les père et mère sont devenus, et les orphelins pauvres. Il s'agit donc de prendre en charge des enfants sans famille afin qu'ils puissent servir l'État.

Le décret de 1811 officialise le « tour », cylindre de bois creux pivotant par lequel le bébé abandonné déposé à l'extérieur est recueilli à l'intérieur de l'institution, ce qui permet d'assurer le secret de l'abandon. Il fonctionne à Paris jusqu'en 1861 en même temps que le bureau des admissions, et aura pour conséquence un accroissement des abandons. Nombre de parents laissent avec l'enfant des signes de reconnaissance (moitié de médaillon, lettre...) dans l'espoir de le retrouver ultérieurement.

Au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, de nouvelles catégories d'enfants assistés vont apparaître à la faveur de textes législatifs liés aux évolutions de la société et à un nouveau regard porté sur l'enfance. Ainsi, après dix ans de débats, est votée en juillet 1889 une loi très importante sur la protection des enfants maltraités, moralement abandonnés ou délaissés. Pour la première fois, ce texte s'intéresse au sort des mineurs dans leur famille, en particulier des enfants martyrs, et lutte contre les parents indignes en remettant en cause la toute-puissance paternelle par la création du principe de la déchéance.

L'ensemble de ces évolutions est rassemblé et synthétisé dans la loi du 27 juin 1904, texte de modernisation qui fonde toute la législation à venir en identifiant neuf catégories d'enfants protégés et qui crée des services départementaux d'aide à l'enfance. À l'occasion de cette réforme, la diversification des modes d'assistance, engagée depuis de longues années, se trouve consacrée. C'est ainsi qu'apparaissent les notions d'enfants secourus — la distribution de secours aux mères dans une optique de prévention de l'abandon ayant lentement démarré à partir de 1830 — et d'enfants en dépôt, provisoirement confiés à l'Assistance publique pendant la détention ou l'hospitalisation de leurs parents. Les enfants en garde sont provisoirement confiés à l'Assistance publique dans l'attente d'une décision de justice définitive. Toutes les autres catégories d'enfants, qu'ils soient abandonnés ou moralement

délaissés, relèvent de la qualité de pupilles de l'assistance et sont sous la tutelle de l'autorité publique.

L'organisation et les pratiques de placement

Le problème majeur de la mortalité infantile et l'essor des préoccupations hygiénistes débouchent en 1874 sur une loi dite « Roussel », du nom de son principal instigateur, médecin, parlementaire et promoteur de la protection de l'enfance puisqu'il sera également impliqué dans l'élaboration et le vote de la loi précitée de 1889. La loi « Roussel » instaure la surveillance médicale des enfants de moins de deux ans placés hors du domicile familial, qu'il s'agisse des enfants assistés ou des enfants placés par leurs parents et à condition qu'il y ait rémunération de la garde ; elle prévoit également la déclaration et le contrôle des nourrices ainsi que le principe d'autorisation et la surveillance des intermédiaires. Enfin elle contribue à l'organisation administrative du dispositif en précisant le rôle des préfets, des inspecteurs des enfants assistés et des médecins. Le financement est réparti entre l'État et les départements d'origine et de placement des enfants.

Le placement familial à la campagne des enfants assistés reste la règle tout au long du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, cette orientation ne sera supprimée qu'en 1953. Les familles nourricières, recrutées parmi les agriculteurs et les petits artisans, perçoivent un salaire qui décroît d'année en année jusqu'aux 12 ans révolus de l'enfant (limite portée à 13 ans en 1904 puis à 14 ans en 1935), âge auquel celui-ci est placé en apprentissage de préférence dans les professions agricoles. Le placement des apprentis se poursuit souvent chez les nourriciers où les enfants fournissent une main-d'œuvre gratuite, leur travail devant servir à couvrir le coût de leur formation et de leur éducation. La loi de 1904 contient des dispositions visant à mieux prendre en compte les besoins des enfants ; leur procurer une formation scolaire ou professionnelle, veiller à leur intégration dans la société font désormais partie des directives.

La capacité de ce mode de prise en charge à répondre aux difficultés de l'enfance inspire, dans le cadre de la lutte contre la tuberculose, la mise en place d'une organisation similaire de placements familiaux ruraux visant à éloigner des mineurs du risque de contamination dans

des foyers ouvriers urbains atteints par la maladie¹. Aux placements ayant des motifs sociaux, vont donc s'ajouter ceux liés à des raisons hygiénistes et médicales.

Si la situation des enfants assistés reste difficile, marquée par de nombreux éléments de stigmatisations (depuis les colliers de pupilles du XIX^e siècle jusqu'au système de la vêtue encore en vigueur au début des années 1970), il existe également des témoignages de leur insertion dans les localités de placement et dans les familles nourricières, allant parfois jusqu'à des adoptions « déguisées² ». Ce n'est en effet que tardivement, par une loi du 19 juin 1923, que sera rendue possible l'adoption de mineurs.

Les grandes transformations institutionnelles de la protection de l'enfance après 1945 _____

Après la Seconde Guerre mondiale, des transformations institutionnelles majeures marquent la protection de l'enfance, d'une part avec l'apparition de nouveaux intervenants chargés, plus ou moins directement, de jouer un rôle dans cette mission, d'autre part et dans une seconde période, du fait de la décentralisation de l'action sociale. Au cours des 40 dernières années, la philosophie qui guide la politique publique de protection de l'enfance a beaucoup évolué : sous l'effet de plusieurs réformes législatives, le dispositif s'est recentré sur les personnes qui en sont les destinataires, et particulièrement sur l'enfant.

◆ La création de la PMI

L'inspection médicale des enfants placés et l'établissement de statistiques sur la mortalité infantile avaient été introduits dès 1874 avec la loi Roussel précitée, la puériculture avait fait son apparition comme discipline à la fin du XIX^e siècle. En 1945, la France se trouve confrontée

1. Becquemin M. (2005) *Protection de l'enfance et placement familial. La fondation Grancher, de l'hygiénisme à la suppléance parentale*, Paris, Éditions PETRA.

2. Voir en particulier Jablonka I. (2006) *Ni père, ni mère. Histoire des enfants de l'Assistance publique (1874-1939)*, Paris, Le Seuil.

à un important problème démographique : la natalité a fortement décliné à la fin des années 1930 et la mortalité infantile a atteint des taux très élevés durant la guerre. Le pays est donc en difficulté sur le plan de son état sanitaire et social. C'est dans ce contexte que le Gouvernement provisoire crée en novembre par ordonnance la protection maternelle et infantile dont les principales activités sont : la délivrance du certificat prénuptial, les visites prénatales, la surveillance des enfants, l'éducation des mères. Le suivi du carnet de santé de l'enfant est ainsi instauré. La médecine scolaire est également organisée au même moment. En 1947, est institué le diplôme d'État de puéricultrice.

En 1962, la protection maternelle et infantile est dotée d'une structure départementale qui sera rattachée à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales. Outre le transfert de la protection maternelle et infantile aux départements (voir ci-après), de nombreuses modifications ont été apportées à l'ordonnance de 1945, étendant les missions de prévention de ce service et visant à favoriser son rapprochement et son articulation avec les services chargés de l'aide sociale auprès des familles.

◆ Le rôle de la justice des mineurs dans la protection des enfants

C'est par une loi de 1912 que la condition des enfants délinquants est officiellement séparée de celle des adultes, avec en particulier la création d'une juridiction spéciale chargée de les juger, les tribunaux pour enfants. Cette étape sera approfondie avec l'ordonnance du 2 février 1945. L'exposé des motifs de ce texte, qui paraît au moment de la libération, contient les raisons de ses grandes options, « protéger, éduquer, réformer » plutôt que réprimer et punir : « La France n'est pas assez riche d'enfants pour qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains. » L'ordonnance crée un corps de magistrats spécialisés, les juges des enfants, qui peuvent prendre des mesures éducatives diversifiées pour les mineurs délinquants et en assurer le suivi.

En 1958, une nouvelle ordonnance renforce la protection des mineurs en danger sur le plan civil. Le juge des enfants peut désormais mettre en œuvre des mesures d'assistance éducative destinées à protéger des

enfants, l'objectif étant d'éviter que leur situation ne se dégrade et les conduise à la délinquance. L'ordonnance et le décret du 7 janvier 1959 sur la protection sociale de l'enfance vont définir comment les DDASS (qui seront créées ultérieurement en 1964) et les juges des enfants peuvent procéder à des actions dites éducatives en milieu ouvert, c'est-à-dire à des interventions au domicile de la famille. Ces actions ont une visée préventive de difficultés aggravées de situations familiales.

◆ L'étape de la décentralisation

Au début des années 1980, la France connaît une transformation profonde de son organisation institutionnelle et de la répartition des pouvoirs au profit des acteurs locaux, communes, départements et régions. Avec la loi de décentralisation du 2 mars 1982, le département est institué comme une collectivité territoriale de plein exercice. Auparavant investi à titre honorifique, le président du conseil départemental¹, élu parmi les conseillers départementaux, devient le chef de l'exécutif départemental : il préside l'assemblée départementale, prépare et exécute les budgets et les délibérations, dirige l'administration départementale.

Cette mutation s'accompagne d'un transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. C'est ainsi que, par la loi du 27 juillet 1983, le département reçoit la responsabilité de plusieurs grands services sociaux et de santé publique (service départemental d'action sociale, service de l'aide sociale à l'enfance, service de protection sanitaire de la famille et de l'enfance ou PMI, actions de lutte contre les fléaux sociaux et de dépistage des affections cancéreuses) et la mission d'en assurer le financement.

Par la suite, des lois dites « particulières » (lois du 6 janvier 1986 pour l'ASE, du 18 décembre 1989 pour la PMI) vont adapter l'organisation juridique de ces dispositifs aux compétences nouvelles du département. Ces textes seront en même temps l'occasion de moderniser les missions et d'introduire parfois des modifications de fond. Dans le cadre de

1. En application de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, depuis les élections départementales de mars 2015, l'appellation « conseil général » est remplacée par « conseil départemental ».

la décentralisation, la tutelle technique de l'État sur les collectivités territoriales disparaît. Dans un domaine comme celui de la protection de l'enfance, qui donnait lieu auparavant à de nombreuses instructions de l'État aux DDASS par voie de circulaire, ce changement va se traduire par un recadrage des normes juridiques au niveau de lois et de décrets.

◆ L'enfant au centre du dispositif

À la fin des années 80 s'ouvre une période marquée par une succession de lois de réforme du dispositif de protection de l'enfance. L'élaboration de ces textes s'appuie sur les progrès effectués en matière de connaissances (voir p. 16), sur de nombreux rapports qui évaluent la politique publique et, pour la période plus récente, sur des témoignages d'adultes qui sont passés en tant qu'enfants par le système de protection.

La loi du 10 juillet 1989 met en place le repérage et le signalement de la maltraitance des enfants et la prise en charge des victimes. La complexification juridique du dispositif qui en découle conduira en partie à la loi suivante du 5 mars 2007, qui réorganise les circuits de la protection de l'enfance par différentes mesures, dont notamment :

- la création dans chaque département d'une cellule de recueil des informations préoccupantes (voir encadré p. 64),
- l'organisation conformément au droit international d'une progressivité et d'une subsidiarité entre les trois sphères juridiques de protection de l'enfant : la protection parentale, la protection administrative mise en œuvre par le département avec l'accord des parents, la protection judiciaire découlant d'une décision du juge des enfants qui s'impose aux parents.

La loi de 2007 diversifie les modes d'intervention en direction des enfants et des parents en consacrant de nouvelles modalités telles que l'accompagnement en économie sociale et familiale, l'accueil de jour, l'action éducative en milieu ouvert avec hébergement, l'accueil séquentiel.

La récente loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant place ce dernier au centre du dispositif. Elle donne à la politique publique de protection de l'enfance la mission de garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, en particulier à travers un nouvel

outil, le projet pour l'enfant (voir encadré p. 99). Ce qui est attendu des parents, aider leur enfant à bien grandir, l'est également du dispositif de protection pour les enfants qu'il suit, ce qui est particulièrement important pour les enfants placés.

Vers la suppléance familiale et la construction d'une nouvelle profession : des assistantes maternelles aux assistants familiaux _____

L'évolution des préoccupations en matière de protection des enfants et les modifications législatives qui en découlent, le développement d'actions dans le champ de la prévention aboutissent à un changement de problématique : tandis que le nombre d'enfants abandonnés, pour lesquels le système avait été initialement créé, diminue progressivement — le mouvement étant amorcé dès avant la guerre de 1914 —, la proportion des enfants maltraités ou délaissés augmente. C'est ainsi que le dispositif de protection de l'enfance va se trouver confronté à la nécessaire prise en compte des familles des enfants et à l'émergence d'une nouvelle conception du placement. C'est dans le contexte de ces mutations profondes que s'inscrit la transformation du rôle des nourrices, à travers un mouvement de professionnalisation au cours duquel leur succèdent les assistantes maternelles puis les assistants familiaux.

◆ L'émergence d'une nouvelle conception du placement

Dans le courant des années 1960, alors que le nombre d'enfants abandonnés continue de se réduire, on assiste à une explosion du nombre de mineurs pris en charge en protection de l'enfance, le placement nourricier constituant alors la solution privilégiée par rapport à l'accueil collectif en établissement. En 1972, un important rapport public constate la très forte augmentation des enfants placés sur la décennie 1960-1970 : si le nombre des pupilles a diminué de soixante-trois mille à quarante-six mille, l'effectif des enfants relevant d'une mesure de garde et de recueil temporaire est passé de soixante-sept mille à cent quatre-vingt-deux mille, ce qui, en termes prospectifs, conduirait à huit cent dix mille