

« L'enfant au cœur des politiques sociales »

Nadine Lefaucheur

Lien social et Politiques, n° 44, 2000, p. 5-10.

Pour citer ce document, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/005161ar>

DOI: 10.7202/005161ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <http://www.erudit.org/apropos/utilisation.html>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : erudit@umontreal.ca

Présentation

L'enfant au cœur des politiques sociales

Les représentations de l'égalité, de l'inégalité, des droits et de la citoyenneté, incorporées dans les pratiques des institutions sociales, ont beaucoup changé au cours des dernières décennies, tout particulièrement en ce qui concerne l'enfant. Ces changements entraînent des conséquences majeures pour les politiques publiques et le droit, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. Si, traditionnellement, la figure centrale du régime de citoyenneté était celle de l'adulte, et même de l'adulte masculin, il semble que, dans une série de politiques publiques, sous des formes variées, cette figure s'estompe ou s'efface derrière celle de l'enfant, destinataire souvent privilégié des politiques redistributives ou nouveau sujet de droit.

D'une certaine manière, à une politique de la famille semble se substituer une politique de l'enfance. En Suède dès les années 1970, en France pendant les années 1980, au Québec et au Canada à la fin de cette même décennie, le droit de la famille et les programmes sociaux ont été marqués par une tendance croissante à cibler l'enfant comme individu, plutôt que le couple ou les parents. Parallèlement, divers acteurs, experts, hauts fonctionnaires, groupes de travail, organisations charitables, se sont mobilisés autour de la cause des enfants. Avec la baisse d'influence du mouvement féministe en Amérique du Nord, l'objet des efforts des groupes de lutte contre la pauvreté s'est déplacé de la cause des mères seules vers celle des enfants pauvres. Les grandes études longitudinales américaines de la fin des années 1980 ont semblé conforter l'hypothèse de la « reproduction » de la monoparentalité, du recours à l'assistance et donc de la pauvreté. À défaut de prendre le « mal » à sa racine, les coûts de la protection sociale, pensait-on, iraient croissant. C'est donc immédiatement qu'il fallait investir dans l'enfance, s'en occuper davantage, quitte à mieux surveiller les parents. On allait prévenir, détecter les problèmes de la petite enfance, mettre en place les correctifs nécessaires, dont une surveillance accrue des parents, afin de « sortir les enfants de l'aide sociale ». Dans cette tension historique entre l'enfant « public » et l'enfant « privé », la figure de l'an 2000 n'est-elle pas celle de l'enfant « pauvre » ?

Simultanément émergent de nouvelles représentations de l'enfant, construit dès le plus jeune âge comme un individu autonome doté de droits individuels, mais aussi de droits de citoyenneté qui l'autorisent à compter sur la protection et le soutien de la collectivité. L'adoption, le 26 janvier 1990, de la Convention

internationale des droits de l'enfant, dite Convention de New York, est emblématique de cette importante évolution dans les représentations de l'égalité, des droits et de la citoyenneté.

Ce numéro s'ouvre sur un article de Jane Jenson, qui analyse l'adoption, au Canada, de la Prestation nationale pour enfants (1997) comme illustration de la transformation du régime de citoyenneté issu de l'après-guerre, caractérisé par une redéfinition néolibérale de l'égalité des chances et par la « juvénalisation » du « citoyen type ». Jusqu'à récemment, en effet, en matière de politiques redistributives, c'était traditionnellement à l'âge adulte qu'on risquait le plus d'être interpellé par l'État-providence. Cette représentation du citoyen a changé aujourd'hui. Les politiques sociales redécouvrent que de nombreuses activités professionnelles ne procurent pas suffisamment de revenus aux parents pour leur permettre d'élever leurs enfants. Les prestations familiales explicitement destinées aux enfants se multiplient, en particulier dans les régimes providentiels libéraux, comme en Grande-Bretagne, aux États-Unis et au Canada. Il en résulte une redéfinition des responsabilités collectives et de la justice sociale. L'accent est désormais mis presque exclusivement sur l'égalité des chances et, en particulier, sur sa réalisation pour les enfants et les jeunes adultes. De surcroît, avec ce changement, c'est la représentation d'un enfant-citoyen qui devient centrale, et les adultes sans enfants se trouvent relégués aux programmes d'assistance sociale, avec pour conséquence une perte croissante de légitimité de ces programmes.

Cette « juvénalisation » semble toutefois moins prégnante dans l'évolution récente des politiques sociales européennes. Analysant les règles qui, dans quatre pays européens, organisent l'imputation du coût, en argent et en temps, de l'éducation des enfants entre hommes-pères, femmes-mères et État, Kirsten Scheiwe montre ainsi leur grande diversité, la divergence et, parfois, la non-cohérence de leurs évolutions. À travers leurs systèmes de prestations et de modes de garde des jeunes enfants, la Suède et la Belgique sont parmi les pays les plus avancés dans la collectivisation du coût de l'enfant ; mais la Suède, qui tend pourtant par ailleurs à réduire cette collectivisation, renforce son orientation vers le modèle parental « double-actif » et la démasculinisation de la figure du citoyen, alors qu'en Belgique, le blocage des institutions politiques, l'importance des traditions confessionnelles et familialistes dans les politiques et les institutions sociales ne permettent pas, malgré les débats que ces questions suscitent, de remettre en cause la dévolution prioritaire du soin des enfants aux mères et le modèle du citoyen-travailleur mâle-soutien de famille. Au Royaume-Uni, où la privatisation de la charge du coût de l'enfant, en termes monétaires et temporels, est la plus importante, l'adoption du Child Support Act, en 1991, a tenté de « responsabiliser » davantage les pères divorcés et séparés, mais ce rééquilibrage visait davantage à alléger les dépenses publiques qu'à améliorer la situation des mères seules et de leurs enfants. Avec l'arrivée au pouvoir du New Labour, certains transferts directs vers les enfants ont d'ailleurs été supprimés au profit d'aides à l'insertion des mères sur le marché du travail. En Allemagne, la réunification a conduit à harmoniser des systèmes très différents, voire opposés, ce qui s'est traduit par une évolution inverse des services dans les

anciens et les nouveaux Länder, les services d'accueil de la petite enfance se développant dans les premiers alors qu'ils diminuent dans les seconds, et ce sont la protection de l'institution du mariage et la norme de l'égalité entre différentes formes familiales qui ont conduit la Cour suprême fédérale à prescrire l'extension à l'ensemble des familles des prestations et avantages précédemment accordés aux seules familles monoparentales.

Que les nouvelles figures de la justice sociale et de l'égalité soient ou non construites autour de l'enfant, centre de la responsabilité individuelle comme de la responsabilité collective, cet enfant reste un mineur, et la question de ses droits est aussi celle de leur exercice. À partir de la législation française et de son évolution récente ou des débats en cours, Gaël Henaff s'interroge sur deux éléments qui conditionnent ou marquent l'exercice de ces droits : l'âge et le discernement. Dans certains domaines, il existe déjà une pré-majorité : pour certains actes, au-dessus de certains seuils d'âge, soit l'enfant peut agir seul, soit il doit donner son consentement. Mais certains réclament, outre la généralisation de l'audition de l'enfant en justice, l'abaissement de la majorité civile en matière de liberté d'opinion, de croyance ou de religion, en matière bancaire, etc. Or Gaël Henaff montre que l'avancée apparente des « droits de l'enfant » dans le sens de l'autonomie du mineur n'est pas toujours protectrice, loin s'en faut. Ne conviendrait-il pas réfléchir au droit de ne pas être entendu ? Et toute pré-majorité impliquant la reconnaissance d'une pleine capacité juridique n'accroît-elle pas aussi la responsabilité civile ou pénale du mineur, diminuant par là même sa « protection » ? Si l'enfant paraît aujourd'hui occuper une place plus centrale dans les politiques publiques, c'est aussi en raison des transformations contemporaines des conditions de la procréation et de l'établissement de la filiation. Françoise-Romaine Ouellette le montre à propos de l'histoire de l'adoption légale au Québec. Introduite en 1924 pour améliorer l'assistance aux orphelins et aux enfants illégitimes abandonnés, la pratique de l'adoption des mineurs, gérée par le clergé et les communautés religieuses, a d'abord créé une filiation marginale, confidentielle et dévaluée. Depuis trente ans, elle est devenue responsabilité de l'État, dans le cadre de la protection de la jeunesse, et a été socialement réinterprétée en fonction de nouvelles conceptions de la conjugalité, de l'enfant et de la famille qui permettent de penser séparément mariage et filiation, sexualité et procréation, et qui ne stigmatisent plus les enfants nés hors mariage et leurs géniteurs. Parce qu'elle crée une relation de filiation fondée essentiellement sur un engagement désiré dont la finalité est, en principe, le bien-être de l'enfant, elle tend même à se constituer en forme exemplaire du lien parent-enfant. Cependant, l'adoption domestique évolue à l'initiative des services de protection de la jeunesse, qui l'envisagent moins comme une institution de filiation que comme la meilleure solution d'accueil pour les enfants dont ils ont la charge et que leurs parents ne voudront ou ne pourront pas reprendre dans un avenir proche. Les adoptions internationales, elles, participent du phénomène actuel de globalisation des marchés et échappent largement au contrôle de ces services. Ceux-ci

commencent pourtant aussi à développer une offre de services aux familles pour prévenir les difficultés et les échecs de ce type d'adoption.

Le souci de la « protection » juridique et pénale du mineur ne date pas d'aujourd'hui. Les contributions de Marie-Sylvie Dupont-Bouchat, de Sylvie Ménard et Véronique Strimelle, et de Martin Petitclerc montrent ainsi, pour la Belgique, le Québec et l'État du Vermont, aux États-Unis, l'évolution, du milieu du XIX^e siècle au premier tiers du XX^e siècle, des débats relatifs à la protection de l'enfance. En Belgique, dans un premier temps (1843-1888), l'État se refuse à intervenir dans le domaine privé de la famille, sanctuaire de la toute-puissance paternelle. C'est seulement avec la crise de la fin des années 1880 qu'apparaissent, timidement, les premières législations protectrices, et ce n'est qu'en 1912-1914, après vingt-trois ans de combat, que le ministre Lejeune réussit à faire adopter ses projets de lois sur la protection de l'enfance, l'instruction primaire obligatoire et les tribunaux pour enfants. Mais ces différentes lois, qui ne menaçaient que les pères « indignes », confortaient en fait le modèle familial « traditionnel », dont le père, auquel elles garantissaient l'autorité et la liberté, demeurait la figure centrale.

Au Québec, dans les années 1820-1840, c'est l'enfance urbaine, abandonnée ou orpheline qui interpelle et que la création d'orphelinats vise à protéger en évitant la promiscuité enfants-adultes. Par la suite, la sensibilisation au sort des enfants délinquants retenus en prison avec les adultes, et soumis à leur mauvaise influence, a permis l'ébauche d'une politique spécifique de l'enfance. Destinée en premier lieu à la « réforme » des mineurs délinquants, la « protection de l'enfance » s'est étendue par la suite aux familles populaires dont les compétences éducatives étaient mises en doute. Au début des années 1910, elle aboutit, comme, au même moment, en Belgique et en France, à la création de tribunaux spéciaux pour mineurs délinquants ou « en danger ».

« Politique de l'enfance » et politique de la négligence parentale font également l'objet de vifs débats au Vermont pendant les années 1910-1930. Dans une société de tradition républicaine libertaire, farouchement attachée aux droits individuels, où l'on se méfie de l'État, deux visions de l'enfance s'opposent autour de cette question centrale : « comment briser le cercle vicieux de la pauvreté » et, en ce sens, « sauver les enfants en besoin de protection » ? L'une, dans la foulée de l'héritage institutionnel de l'Angleterre et des États-Unis du milieu du XIX^e siècle, défend le primat de l'assistance institutionnelle : les familles pauvres, parents et enfants confondus, doivent être envoyées dans des *poorhouses* ou des *poor farms* où elles seront hébergées et nourries contre la fourniture de travail. L'autre prône l'octroi d'allocations aux mères nécessiteuses afin de protéger le rapport maternel à l'enfance, menacé par la perte du revenu familial, d'éviter à la mère le travail en industrie et de prévenir le placement des enfants hors du foyer pour des raisons économiques. Ce débat se déroule à l'échelle nationale et entraînera dès 1909 l'organisation d'une conférence nationale sur les enfants nécessiteux à la Maison-Blanche. Au cœur de la rencontre, cette

question : « est-il opportun de séparer les familles pour soustraire les enfants à la grande pauvreté ; ne serait-il pas préférable d'accorder une assistance monétaire aux mères nécessiteuses ? » Dans une société où prédomine une approche morale des problèmes sociaux et où l'on associe pauvreté, négligence parentale et déficience morale et mentale, l'idée de la légitimité d'une intervention de l'État dans la sphère privée de la famille pauvre fait petit à petit son chemin, au nom de la prévention de la délinquance et du paupérisme chez les enfants élevés dans un environnement familial néfaste.

C'est aussi le sort de l'« enfance en danger moral » qu'avait entrepris d'étudier, au niveau international, le Comité de protection de l'enfance de la Société des Nations dans l'entre-deux-guerres. Des débats menés par le Comité entre 1928 et 1932, qu'analyse Dominique Marshall, émergent des conceptions divergentes du statut et de la situation des enfants « en danger moral » : approche morale de la négligence par les représentants des pays francophones et catholiques ; approche hygiéniste et psychologique par ceux des pays anglophones et de tradition protestante, au premier chef les États-Unis et le Canada anglais. À ce titre, le Canada offre une bonne illustration de la tension entre les dynamiques nationales-religieuses à l'œuvre puisqu'on retrouve à l'époque au Québec, province catholique, 65 pour cent des enfants canadiens placés en institution.

Cette livraison de *Lien social et Politiques* présente finalement trois exemples contemporains de pratiques et d'enjeux relatifs à l'enfance. Michel Koebel analyse l'expérience française des conseils municipaux d'enfants, institués à la fin des années 1970, les conceptions de la citoyenneté enfantine qui président à leur création et à leur fonctionnement (enfant « déjà citoyen » ou « futur citoyen » ?) et leur utilisation politique : utilisation des enfants « conseillers municipaux » comme informateurs et relais auprès de leurs parents et de la population adulte de la commune ; utilisation des conseils municipaux d'enfants pour « faire passer » des projets ou des idées ; utilisation de l'image de fraîcheur et d'innocence associée aux enfants pour valoriser ceux qui tentent cette expérience dans leur commune, voire pour symboliser la politique « au sens noble du terme » qu'ils voudraient défendre ou prétendent incarner.

L'analyse du rapport gouvernemental canadien *Pour l'amour des enfants* (1998), que propose Francine Leduc, met en évidence les passions soulevées par les questions de garde, d'octroi de pensions alimentaires et de droit de visite des enfants à la suite des ruptures familiales. Parmi les acteurs en présence, et qui s'efforcent de faire entendre leurs points de vue et leurs intérêts, on retrouve aussi bien les enfants concernés, les couples en rupture, les grands-parents, les professionnels du droit et des services sociaux, les groupes de femmes ou les groupes de mères que les groupes de pères, ces derniers bien décidés à exercer leur « droit à la paternité ». Les juges voire les élus sont ainsi confrontés à l'émergence sur la scène publique de débats relatifs au rôle de la famille, aux identités de mère et de père, à l'individualisation croissante des responsabilités de chaque parent, à l'expression de la volonté des enfants d'exercer

pleinement leurs droits. Ils s'efforcent d'arbitrer ces relations en tension extrême en fonction du critère de l'« intérêt supérieur de l'enfant ».

Comme, hier, la promotion de la protection de l'enfance, la promotion actuelle des droits de l'enfant et de l'enfant-citoyen est prise dans des enjeux politiques qui la dépassent et, souvent, l'instrumentalisent. Andréa Daniella Lamas Cardarello le montre à propos de l'application, à Porto Alegre, au sud du Brésil, de la Loi sur le statut de l'enfant et de l'adolescent promulguée en 1990, qui garantit aux enfants et aux adolescents le droit d'être élevés et éduqués au sein de leur propre famille et exige que la réalisation de leurs droits à la santé, à l'éducation, à la nourriture, aux loisirs, etc., leur soit assurée. Mais l'application de ce statut contribue à traduire les difficultés socio-économiques des familles populaires en « négligence » à l'égard de leurs enfants et à disqualifier et « démettre » ces familles populaires au motif de cette « négligence ».

La question de l'enfance, de sa protection et de ses droits est plus que jamais au cœur du débat politique et des changements culturels à l'œuvre dans la société. Plusieurs articles de cette livraison évoquent les déplacements des points de tension entre responsabilité parentale et intervention protectrice de l'État, entre enfant « privé » et enfant « public ». D'autres mettent en évidence l'émergence de représentations d'un enfant de plus en plus autonome, appelé à se considérer comme un individu au sens fort du terme, doté de droits et de la volonté de les exercer, pleinement citoyen. Mais la mise en relation de l'ensemble des contributions permet de dégager le paradoxe fondamental de cette transformation : l'évocation, mieux, l'invocation de l'« intérêt de l'enfant » et de ses droits fonde de plus en plus activement la légitimité de l'intervention publique dans le domaine de la protection de l'enfant, et en particulier du renforcement des responsabilités parentales à l'égard des enfants, parfois bien au-delà de l'âge réel de leur émancipation du foyer familial, en même temps qu'on assiste à une certaine précarisation du statut de l'enfance, indissociable de son autonomisation.

Nadine Lefaucheur
GRASS, CNRS, Paris

Frédéric Lesemann
INRS-Culture et société

Pascale Vielle
Université catholique de Louvain