

Observatoire national de l'enfance en danger

LA LETTRE

Lettre trimestrielle publiée par l'Odas • numéro spécial • novembre 2000

OBSERVATION DE L'ENFANCE EN DANGER POUR L'ANNÉE 1999

L'affaire de tous

Alors qu'après des années d'incertitudes, chacun cherche des signes d'espoir quant au maintien de la cohésion de notre société, les chiffres 2000 concernant l'évolution des signalements des enfants en danger pour l'année 1999 peuvent contribuer à nous rendre plus optimistes.

L'augmentation des signalements semble stabilisée et leur judiciarisation régresse.

Toutefois l'analyse des problématiques à l'origine des dangers pour enfants montre que les efforts de prévention ne seront pleinement opérationnels que si l'ensemble de la société retrouve repères et perspectives.

Les carences éducatives dont souffrent les enfants reflètent en effet avant tout la réalité d'une crise identitaire dont nous ne sortirons qu'en retrouvant une ambition collective : s'attacher par l'implication de tous à la construction d'une société d'écoute, d'entraide et de respect.

Jean-Louis SANCHEZ

II/ L'ÉVOLUTION DES SIGNALEMENTS : STABILITÉ DU NOMBRE DES SIGNALEMENTS ET RÉGRESSION DE LA JUDICIARISATION

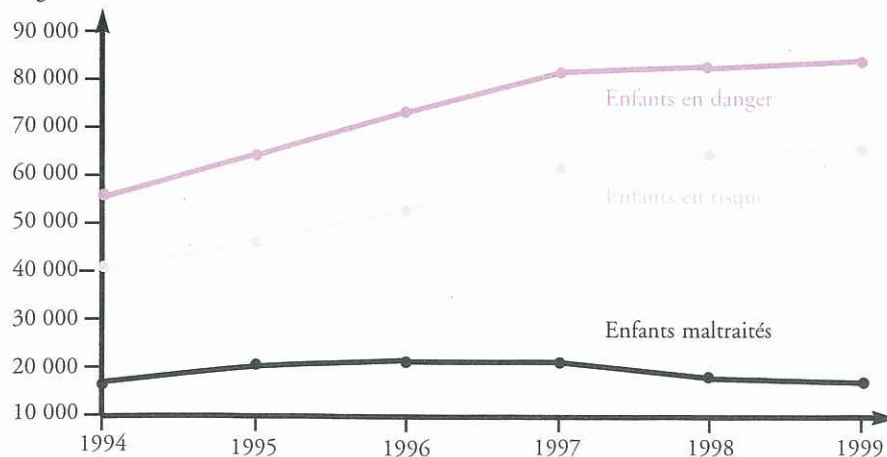
Il faut d'abord relever que la progression du nombre de signalements d'enfants en danger en 1999 est extrêmement faible, confirmant ainsi une tendance amorcée en 1998. Leur nombre total qui s'élevait à 83 000 ne progresse que de 500 en 1999, bien que la permanence des efforts engagés depuis 1996 pour mieux repérer les enfants en danger ne se soit pas relâchée et que la persistance des problèmes de fond de notre société (délitement du lien social, précarité des repères et des perspectives) soit bien réelle.

Évolution des signalements de 1994 à 1999

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Enfants maltraités | 17 000 | 20 000 | 21 000 | 21 000 | 19 000 | 18 500 |
| Enfants en risque | 41 000 | 45 000 | 53 000 | 61 000 | 64 000 | 65 000 |
| Total Enfants en danger | 58 000 | 65 000 | 74 000 | 82 000 | 83 000 | 83 500 |

De plus, si cette stabilisation est en partie due à une faible régression du nombre d'enfants maltraités, elle concerne aussi les enfants en risque, alors que ces dernières années, c'est la progression de cette dernière catégorie d'enfants qui inquiétait considérablement les pouvoirs publics.

Il faut bien évidemment s'en réjouir car ces résultats montrent que la progression du nombre de signalements d'enfants en risque semble de plus en plus être effectivement contenue par l'impact croissant des démarches de prévention engagées en amont du signalement.



Evolution des transmissions à la justice

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Signalements d'enfants en danger | 58 000 | 65 000 | 74 000 | 82 000 | 83 000 | 83 500 |
| Transmissions judiciaires | 31 000 | 36 000 | 42 000 | 49 500 | 49 000 | 75 500 |
| Poids/signalements | 53 % | 55 % | 57 % | 60 % | 59 % | 57 % |

Ainsi, la sensibilisation des professionnels en contact avec les enfants dans leurs diverses institutions conduit ceux-ci à mieux repérer les signes avant-coureurs et à amorcer des actions de type collectif qui permettront d'éviter des signalements : aide aux devoirs, création d'espaces parents-enfants, diversification des intervenants sociaux pour mieux s'adapter au contexte spécifique de chaque quartier.

Or ces actions sont d'autant plus efficaces aujourd'hui que l'amélioration de la situation de l'emploi contribue à atténuer les risques de tension au sein des cellules familiales, même si, comme on le verra plus loin,

le chômage ne joue qu'un rôle limité dans le nombre de signalements d'enfants en danger.

Cette vigilance accrue des acteurs locaux se vérifie aussi en ce qui concerne l'autre signe positif de l'évolution des signalements cette année, celui de l'ampleur de leur judiciarisation. En effet, on avait déjà noté en 1998 une légère baisse de la judiciarisation. Celle-ci s'accroît en 1999. Son pourcentage passe de 59 % des signalements en 1998 à 57 % en 1999.

Cette évolution est d'autant plus significative qu'elle concerne essentiellement la caté-

gorie des enfants en risque, pour lesquels une action préventive peut être définie plus aisément en accord avec la famille.

En 1998, 51 % des 64 000 enfants en risque faisaient l'objet d'un signalement judiciaire contre 48 % des 65 000 enfants en risque en 1999. Si elle reste encore beaucoup trop élevée, cette tendance montre cependant bien le souci des départements, mieux informés par le système d'observation (voir Lettre de l'Odas n° 7 d'avril 1998 intitulée "Alerte !"), d'en réduire l'importance.

D'ailleurs, pour apporter une contribution à ce mouvement, un groupe de travail ad hoc avec plusieurs départements a été constitué au sein de l'Odas afin d'identifier, d'expertiser et de vulgariser des pratiques de prévention collective, en s'appuyant notamment sur le réseau d'informations sur le développement social (RIDS) mis en place en partenariat avec les principales associations nationales de professionnels et les institutions concernées.

II/ CONNAISSANCE DE LA NATURE DES DANGERS : MEILLEURE IDENTIFICATION DES RISQUES ET DES FACTEURS DE DANGER

Les signes d'amélioration de notre système de protection de l'enfance ne doivent toutefois pas nous en masquer ses limites.

Il faut en effet rappeler que malgré ces progrès, le nombre d'enfants et de familles concernés par le dispositif de protection de l'enfance reste encore bien trop élevé. En 1999, 269 000 enfants faisaient l'objet d'un placement ou d'une action éducative. (Voir le rapport "décentralisation de l'action sociale. 1984-1999 : de la maîtrise du développement à la redéfinition des modes d'intervention" - Odas -juin 2000).

C'est pourquoi chacun s'accorde à reconnaître que l'amélioration des dynamiques de prévention auprès des familles reste une priorité, ce qui nécessite d'approfondir notre connaissance des causes de dangers. C'est d'ailleurs ce qui explique que le mouvement d'observation de l'enfance en danger, dans lequel les départements se sont massivement engagés, progresse chaque année. (Voir Lettre Odas n° 11 de septembre 2000).

C'est la raison pour laquelle, cette année, l'analyse des types de maltraitance pourra être complétée pour la première fois d'une analyse des risques encourus par les enfants et des types de dangers les provoquant.

II.1- Les types de maltraitance

De façon générale, la stabilité du nombre d'enfants maltraités montre la faible influence du contexte socio-économique dans l'évolution de la maltraitance. On peut y voir aussi un signe de la fiabilité de la distinction enfant en risque/enfant maltraité mise en œuvre par les services départementaux, de même que de la classification des formes de maltraitance en découlant. L'élément le plus significatif cette année de l'évolution des signalements

de maltraitance porte sur la régression de ceux concernant les abus sexuels. Même si cette évolution est faible, elle confirme que depuis 1998, le nombre d'abus sexuels signalés par l'ASE diminue par rapport aux années 1996 et 1997 au cours desquelles de très fortes campagnes de sensibilisation avaient été engagées. On peut y voir la nécessité d'accroître à nouveau dans les prochaines années des efforts de vigilance. Mais quoi qu'il en soit, il faut relever que les abus sexuels ne représentent que le quart des signalements d'enfants maltraités. Pour les autres trois quarts, il s'agit de formes de maltraitance souvent entretenues par de profondes carences éducatives et relationnelles de la famille, comme cela semble être le cas de façon encore plus visible pour les enfants en risque.

Types de mauvais traitements

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Violences physiques | 7 000 | 7 500 | 7 000 | 7 000 | 6 500 |
| Abus sexuels | 5 500 | 6 500 | 6 800 | 5 000 | 4 800 |
| Négligences lourdes * | 7 500 | 7 000 | 5 400 | 5 300 | 5 400 |
| Violences psychologiques ** | | | 1 800 | 1 700 | 1 800 |
| Total des enfants maltraités | 20 000 | 21 000 | 21 000 | 19 000 | 18 500 |

*Négligences lourdes : signalées à des stades différents par la dénutrition, l'hypotrophie staturale-pondérale, nanisme psycho-social, non dispensation des soins nécessaires.

**Violence psychologique : exposition répétée d'un enfant à des situations dont l'impact émotionnel dépasse ses capacités d'intégration psychologique ; humiliations verbales ou non verbales, menaces, marginalisation systématique, exigences excessives ou disproportionnées à l'âge de l'enfant, injonctions éducatives contradictoires ou impossibles à respecter.

II.2 - Les types de risques

C'est la première année que cette donnée est collectée.

On y apprend que le risque principal cité dans près d'un signalement d'enfant en risque sur deux concerne son éducation et donc ses chances futures d'insertion.

Le second risque (20 % des signalements) concerne la santé psychique de l'enfant dont la gravité est bien connue de tous les professionnels et son traitement difficile, alors que les moyens de la pédopsychiatrie sont aujourd'hui en régression.

On peut donc dès à présent noter le rôle considérable des carences relationnelles parmi les dangers perçus pour l'avenir de l'enfant, alors qu'inversement, il faut relever que

le défaut d'entretien matériel (alimentation, vêtement...), qui résulte souvent de l'absence de moyens économiques de la famille, ne concerne en risque principal que 12 % des enfants. Cette information se trouve corroborée par l'analyse des principales problématiques à l'origine du danger pour l'enfant.

Si l'on additionne le risque principal et le risque secondaire encourus par chaque enfant, ces différents constats se renforcent encore, avec une accentuation de l'impact du risque sur la santé psychique et du risque autour du divorce conflictuel. Ainsi, 40 % des enfants seraient concernés à titre principal ou secondaire par un risque concernant sa santé psychique, ce qui ne peut manquer d'inquiéter.

Proportion des signalements selon le risque cité à titre principal (risque 1)

| | |
|--------------------|------|
| Education | 45 % |
| Santé psychique | 20 % |
| Sécurité | 12 % |
| Entretien matériel | 12 % |
| Santé physique | 8 % |
| Moralité | 3 % |

Proportion des signalements selon le risque cité à titre principal et secondaire (1et 2)

| | |
|--------------------|------|
| Education | 59 % |
| Santé psychique | 40 % |
| Sécurité | 26 % |
| Entretien matériel | 21 % |
| Santé physique | 12 % |
| Moralité | 7 % |

La possibilité de citer 2 risques par signalement explique que le total excède 100 %.

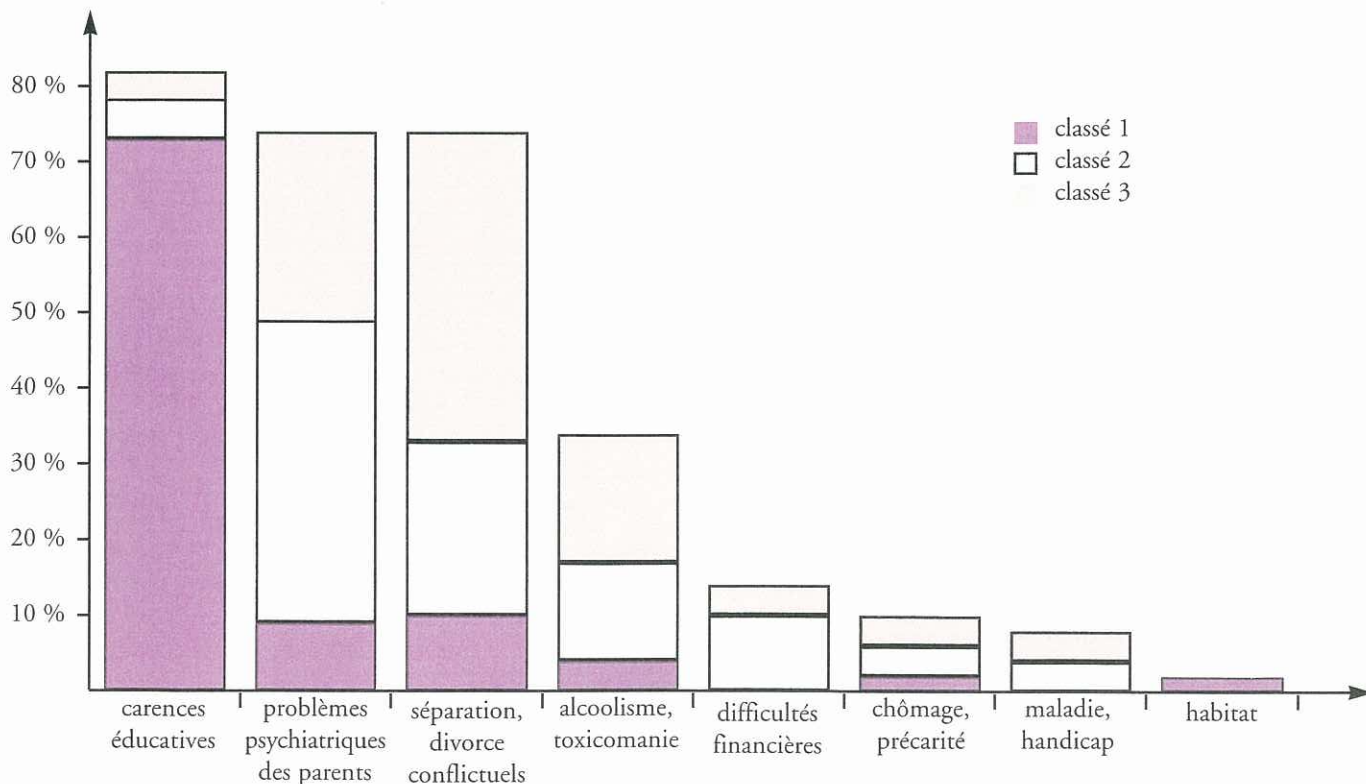
II.3 - Les facteurs de dangers : prégnance des problématiques de type relationnel et influence restreinte des problématiques à dominante économique

L'analyse des problématiques citées par les départements comme étant à l'origine des signalements confirme pour l'ensemble des enfants en danger les observations précédentes. Ainsi, l'enseignement important de

cette information recueillie pour la première fois cette année porte indiscutablement sur le caractère particulièrement prégnant des problématiques à caractère relationnel, parmi les problématiques citées comme potentiellement dangereuses.

Il faut d'abord noter que les carences éducatives sont perçues comme particulièrement dominantes dans les causes familiales à

l'origine du danger. Trois quarts des départements considèrent qu'il s'agit de la problématique la plus influente dans l'enfance en danger. Les autres causes ne viennent souvent que renforcer cette dernière. Ainsi si des problèmes psychiatriques dans la cellule familiale sont également très souvent repérés par les professionnels à l'occasion des signalements, il faut noter qu'ils ne sont signalés comme facteur principal que dans un cas sur dix.



Ils ne sont signalés généralement qu'en deuxième et troisième position, en complément de carences éducatives.

De même, les effets négatifs d'une séparation ou d'un divorce conflictuel sont aussi très souvent cités, mais une fois encore, en deuxième et troisième position, comme conséquence aggravante d'un environnement relationnel déjà perturbé.

Inversement, qu'il s'agisse de difficultés financières, de chômage, de précarité ou d'habitat, ces problématiques ne sont citées généralement que comme causes secondaires et de façon

extrêmement minoritaire.

On le voit bien, en matière de protection de l'enfance, la prévention devra porter principalement sur le soutien et le développement des capacités parentales. C'est bien évidemment aussi le cas pour la mise en œuvre d'actions éducatives qui nécessitent un accompagnement individuel renforcé sur le plan éducatif, voire psychiatrique. Sur ce point, les carences dans la couverture des secteurs psychiatriques sont signalées par tous les départements comme particulièrement nocives. Le suivi des familles des enfants sur le plan psychiatrique

s'apparente à un parcours du combattant et très souvent, les services sociaux sont contraints de suivre des cas extrêmement lourds, au détriment du suivi de situations plus légères et bien plus nombreuses.

On le voit encore une fois, la protection de l'enfance ne peut être la seule affaire des services de l'ASE et des services de justice. Elle concerne l'ensemble des acteurs publics, parapublics et privés, dont elle doit en constituer la mission la plus précieuse en mobilisant l'adhésion et le volontarisme de tous.

Rappel de la méthodologie de l'observation

Procédure d'entrée dans l'observatoire : tout enfant ayant fait l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire rédigée et transmise au service de l'ASE. Ne sont donc pas dénombrés ici les signalements adressés directement à l'autorité judiciaire.

Enfant maltraité : enfant victime de violences physiques, cruauté mentale, abus sexuels, négligences lourdes, ayant des conséquences graves sur son développement physique et psychologique.

Enfant en risque : enfant qui connaît des conditions d'existence qui risquent de mettre en danger sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation ou son entretien, mais qui n'est pas pour autant maltraité.

Enfants en danger : ensemble des enfants maltraités et des enfants en risque pris en charge par l'ASE ou par la Justice.

Huit ans d'observation de l'enfance en danger : des progrès constants

1992-1993 Le Secrétariat d'Etat chargé de la famille propose à l'Odas d'évaluer la mise en place des mesures de la loi du 10 juillet 1989, pour le premier rapport triennal du Ministre des affaires sociales aux parlementaires. Il en ressort la nécessité d'un dispositif d'observation pour compléter les informations statistiques déjà disponibles. En collaboration avec le groupe de travail interministériel (Action sociale, Éducation nationale et Justice) constitué à cet effet, l'Odas met alors en place une commission composée des représentants des trois ministères concernés, à laquelle participent également les services d'Aide sociale à l'enfance de onze départements, afin d'élaborer une méthodologie d'observation de l'enfance en danger.

1994-1996 Les premières données recueillies selon la méthodologie proposée constituent une base à partir de laquelle l'évolution des signalements d'enfants en danger par les services d'Aide sociale à l'enfance va pouvoir être observée. On y constatera ainsi une augmentation constante du nombre d'enfants en danger (58 000 en 1994 à 74 000 en 1996). Si on pouvait expliquer partiellement cette augmentation par les effets positifs de l'amélioration du repérage et de l'observation, il apparaissait aussi nécessaire d'en connaître les causes plus profondes.

1997-1998 Grâce à la réalisation d'une étude Odas-Snatem sur 10 000 signalements, il sera alors pour la première fois possible de mettre en relief l'importance des causes d'ordre relationnel dans les dangers encourus par les enfants. Parallèlement, la généralisation de la pratique de la distinction au sein des enfants en danger (Article 375) de deux sous groupes (enfants en risque et enfants maltraités) permettra de mieux mesurer des évolutions inquiétantes : alors que les signalements recueillis par l'ASE se stabilisent pour les enfants maltraités, ceux des enfants en risque continuent à croître, tandis que l'augmentation des transmissions judiciaires se poursuit pour les seuls enfants en risque (Voir Lettre de l'Odas n° 7 d'avril 1998 intitulée "Alerte !").

1999-2000 Après les séminaires organisés en mars/avril 2000 par l'Odas, avec la participation de la plupart des départements (voir Lettre de l'Odas n° 11 de septembre 2000), il s'avère maintenant possible de recueillir auprès de ceux-ci des éléments permettant de mieux cerner les principaux facteurs de dangers et la nature des risques encourus par les enfants. Précisons que sur les 93 réponses recueillies par l'Odas, 62 ont été exploitées pour l'estimation globale.

La Lettre de l'Observatoire national de l'enfance en danger est une publication trimestrielle de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas). Ce numéro a été tiré à 10 000 exemplaires * Coordination : Marceline GABEL * Réalisation : Luc VALENTIN * Diffusion : Mélanie RIDEL * Responsable de la publication : Jean-Louis SANCHEZ * La Lettre est disponible sur demande à l'Odas : 37, boulevard Saint-Michel, 75005 Paris * Tél : 01 44 07 02 52 - Fax : 01 44 07 02 62 *