



La lettre de l'Odas

Novembre 2002

OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ENFANCE EN DANGER

ÉVOLUTION DES SIGNALEMENTS D'ENFANTS EN DANGER EN 2001

Comme chaque année, l'Odas présente les résultats de son enquête annuelle auprès des Conseils généraux sur l'évolution du nombre de signalements d'enfants en danger et des facteurs de danger¹.

I • LÉGÈRE AUGMENTATION DES SIGNALEMENTS

L'enquête portant sur l'année 2001 révèle une légère augmentation des signalements faits par les Conseils généraux : +2%, soient 1700 signalements supplémentaires d'enfants par rap-

port à l'année 2000.

Les signalements transmis à l'autorité judiciaire restent stables (48000 en 2001) alors que les mesures administratives décidées par les services de l'ASE augmentent de 3% (36 300 en 2000 à 37 500 en 2001).

entraîner une augmentation des signalements des Conseils généraux en contrepartie d'une diminution des saisines directes du Parquet.

A noter que certains départements font valoir les difficultés croissantes liées aux enfants de familles de

Evolution des signalements ASE de 1995 à 2001 (France métropolitaine)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Enfants maltraités	20 000	21 000	21 000	19 000	18 500	18 300	18 000
Enfants en risque	45 000	53 000	61 000	64 000	65 000	65 500	67 500
Total enfants	65 000	74 000	82 000	83 000	83 500	83 800	85 500

Source : ODAS, 2002

Si l'hypothèse d'un lien avec la progression de la précarité n'est pas écartée, le principal facteur explicatif avancé par les départements réside dans une modification des circuits du signalement : l'Education Nationale avait pris l'habitude de saisir directement le parquet. Depuis 2001, la procédure commence à se rationaliser, et une grande partie de ses signalements parviennent au Conseil général. Cette tendance, encore limitée à quelques départements, devrait se confirmer en 2002 et

demandeurs d'asile. Si cette tendance se confirmait, elle pourrait en terme poser des difficultés multiples. On assiste déjà, y compris dans des départements jusqu'ici peu concernés par ce phénomène, à un engorgement des structures d'accueil pour les demandeurs d'asile, ce que constatent les services-accueil-orientation (SAO) lorsqu'ils ont été mis en place. Les longs délais d'instruction des dossiers et le nombre important de rejets posent la question de la prise en charge de ces familles, souvent constituées avec de jeunes enfants.

1- L'enquête de l'Odas porte sur l'ensemble des signalements d'enfants au Conseil général, ayant fait l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire rédigée et transmise au service de l'ASE. Ne sont donc pas dénombrés ici les signalements d'enfants adressés directement à l'autorité judiciaire.

On entend par enfant maltraité tout enfant victime de violences physiques, d'abus sexuels, de violences psychologiques, de négligences lourdes, ayant des conséquences graves sur son développement physique et psychologique, et par enfant en risque tout enfant qui connaît des conditions d'existence qui risquent de compromettre sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation, ou son entretien, mais n'est pas pour autant maltraité.

L'ensemble de ces enfants forme les enfants en danger. (Définitions du guide méthodologique de l'Odas, juin 2001)

II • ENFANTS MALTRAITÉS : CONFIRMATION DE L'AUGMENTATION DES SIGNALEMENTS POUR ABUS SEXUELS

Si le nombre d'enfants maltraités reste stable, la typologie des maltraitances en 2001 confirme la tendance esquissée en 2000 : les signalements pour abus sexuels augmentent légèrement, tandis que les signalements pour violences physiques diminuent.

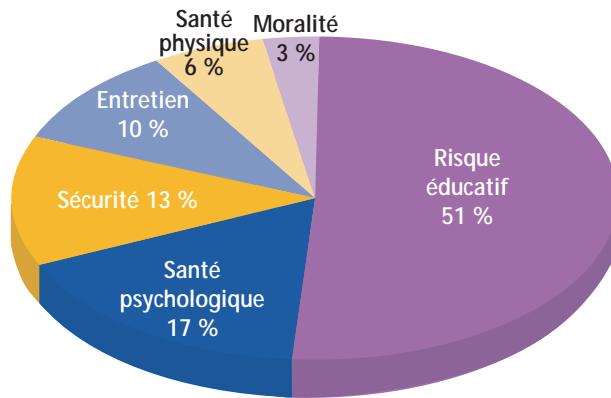
A noter que la dispersion des taux de maltraitance sexuelle par rapport au total des maltraitances est très forte selon les départements.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Violences physiques	7 000	7 500	7 000	7 000	6 500	6 600	5 800
Abus sexuels	5 500	6 500	6 800	5 000	4 800	5 500	5 900
Négligences lourdes	7 500	7 000	5 400	5 300	5 400	4 800	4 700
Violences psychologiques			1 800	1 700	1 800	1 400	1 600
Total des enfants maltraités	20 000	21 000	21 000	19 000	18 500	18 300	18 000

Source : ODAS, 2002

III • ENFANTS EN RISQUE : ACCENTUATION DE LA PREDOMINANCE DU RISQUE EDUCATIF

Répartition des enfants en risque selon type de risque



Il apparaît très clairement, comme les années précédentes que le risque principal est de nature éducative. En effet, la hiérarchie des risques reste la même, mais l'écart entre le risque éducatif et les autres se creuse encore. On perçoit bien que les facteurs déclenchants du signalement pour risque se situent massivement dans les difficultés des parents à assumer leur rôle.

Ce constat se vérifie par l'analyse des principales problématiques familiales à l'origine d'un danger pour les enfants.

En effet, la quasi-totalité des départements (97%) citent les carences éducatives parmi les trois problématiques familiales principales, 75% citent les conflits de couples ou séparations, et 55 % les problèmes psychologiques.

A noter que le facteur précarité est cité cette année par 20% des départements contre 8% en 2000.

Les facteurs de danger à l'origine du signalement
(proportion de départements les citant comme un des trois facteurs principaux)

	2000	2001
Carences éducatives	90 %	97 %
Conflits du couple et séparation	82 %	75 %
Problèmes psychopathologiques des parents	67 %	55 %
Dépendance à l'alcool ou à la drogue	33 %	23 %
Chômage, précarité, difficultés financières	8 %	20 %
Maladie, décès d'un parent, chocs affectifs	5 %	5 %
Errance, marginalité	2 %	2 %
Environnement, habitat	2 %	2 %

Source : ODAS, 2002

L'EVOLUTION DES LIENS ENTRE LES SERVICES D'ASE ET LA JUSTICE

L'enquête nationale portant sur l'année 2001 a permis de faire un point sur la collaboration entre les services d'ASE et la Justice grâce à son second volet intitulé "les

liens avec la Justice". Deux ans après les séminaires de l'Odas (avril 2000) portant sur les systèmes locaux d'observation de l'enfance en danger (voir lettre de

l'Odas n°11 – Septembre 2000, sur le site : www.odas.net), des évolutions ont été constatées.

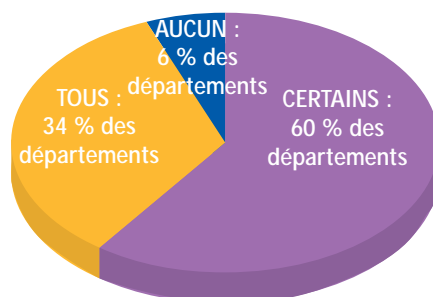
I • A PROPOS DES SIGNALEMENTS DE L'ASE AU PROCUREUR²

1 - La connaissance par l'ASE des suites données par le Procureur à ses signalements

Si la moitié des départements connaît toutes les transmissions du Procureur au Juge des Enfants, les classements sans suite du Procureur sont connus de façon exhaustive par seulement un tiers des départements.

Si l'enquête confirme une large utilisation de la fiche-navette pour les retours d'information à l'ASE sur ses signalements à l'autorité judiciaire, elle fait apparaître également son caractère irrégulier. En effet, son utilisation est largement tributaire des habitudes des magistrats du parquet : le départ d'un magistrat peut remettre en cause l'utilisation de cet outil, voire l'effectivité de protocoles.

Signalements ASE>Procureur :
1 - Connaissance des classements sans suite du Procureur

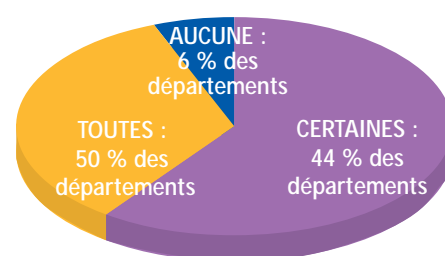


Pour obtenir cette information, la fiche-navette est souvent associée à de nombreuses relances des services de l'ASE auprès des parquets. Les rares départements disposant d'une personne chargée des relations avec le tribunal ne sont pas soumis à ces aléas. Cette " formule " semble être

intéressante sur plusieurs plans mais nécessite des moyens spécifiques.

Plusieurs départements ont signalé qu'une partie importante des classements sans suite par le Procureur des signalements de l'ASE concernent les signalements pour abus sexuels qui sont souvent transmis sans évaluation à la Justice.

Signalements ASE>Procureur :
2 - Connaissance des transmissions au Juge des Enfants



2 - La connaissance par l'ASE des décisions du Juge des Enfants à la suite de ses signalements au Procureur

La moitié des départements déclarent connaître toutes les décisions prises par le Juge des Enfants, même lorsque le Conseil général n'intervient qu'au titre du financement de la mesure ordonnée (AEMO, placement direct).

Seuls les placements dans des

établissements de la PJJ et chez un tiers digne de confiance (si celui-ci ne sollicite pas d'aide financière du Conseil général) ne sont généralement pas connus.

Les modalités de retour de l'information les plus répandues dans ce cas sont : l'envoi des

ordonnances par les juges (longs délais évoqués), et la transmission de documents de liaison (fiche-navette, ou autres). Ces échanges sont complétés par des relances des services d'ASE facilitées pour 69% d'entre eux par une connaissance exhaustive des transmis-

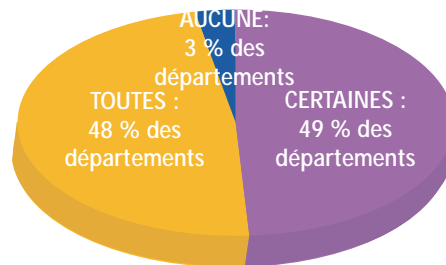
2 - Les réponses de 88 départements ont été exploitées pour cette question

sions du Procureur au Juge des enfants.

Pour les autres départements, la connaissance des décisions prises par le Juge des Enfants se limite aux décisions impliquant une intervention éducative de l'ASE (enfants confiés par le juge), ou un mandat d'enquête sociale. Les mesures pour lesquelles le Conseil général n'intervient qu'au titre du financement (placement direct, AEMO

judiciaire) sont rarement connues.

Signalements ASE > Procureur : 3 - Connaissance des décisions du Juge



On remarque à cette occasion que les copies d'ordonnances de jugement ne sont pas toujours envoyées au Conseil général. Lorsqu'elles le sont, c'est souvent par le biais des états de frais envoyés par les services d'AEMO ou les établissements. Mais l'articulation entre l'ASE et le service financier est rare.

II • A PROPOS DES SAISINES DIRECTES DU PROCUREUR ⁽³⁾

Parmi les 88 réponses exploitées, 76 départements ont une connaissance partielle ou totale des saisines directes du Procureur. Parmi eux :

1 - Sept départements déclarent en avoir une connaissance exhaustive.

Ils ont tous mis en place une cellule ou un observatoire chargé spécialement des statistiques, que cette structure soit indépendante ou qu'elle soit intégrée au Conseil général. Il semble que le positionnement (interne ou externe au Conseil général) ne soit pas un élément déterminant de la qualité ni de la pérennité de l'observation. Ce constat avait déjà été établi par l'Odas dans d'autres travaux.

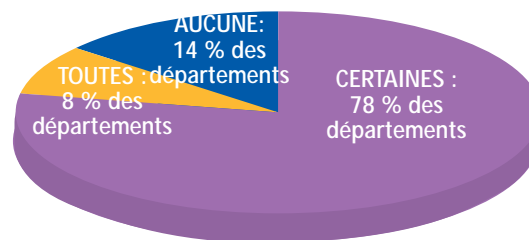
Les sept départements concernés sont tous en mesure de comptabiliser les saisines directes, ce qui est très rarement le cas de ceux qui n'en ont qu'une connaissance partielle.

Toutefois, ils ne sont que quatre à procéder au tri des doublons

entre les signalements judiciaires de l'ASE et les saisines directes. Il est donc probable que les statistiques des trois autres départements comportent des doubles-comptes.

Si le positionnement de la cellule (ou de l'observatoire) est peu déterminant pour la qualité de l'observation, l'organisation du partage de l'information avec les autres acteurs de la Protection de l'enfance est primordial.

Connaissance par l'ASE des saisines directes du Procureur



Deux types d'organisation caractérisent ces cellules ou observatoires :

- Une personne chargée des relations avec le tribunal effectue un travail de brassage et de tri de l'information : c'est l'observatoire (ou la cellule) qui part à la recherche des signale-

ments ou saisines, et qui, après tri et vérification des documents attribue un numéro d'identification de l'enfant ;

- Chaque institution partenaire alimente l'observatoire sur la base d'un document identique. Ce type de démarche se heurte à des problèmes d'identification des enfants, et donc de doubles comptes. Les problèmes d'hétérogénéité des pratiques restent entiers dans ces cas.

Toutefois, être informé de l'existence d'une saisine directe du Procureur ne signifie pas automatiquement en connaître les suites. Parmi ces sept départements :

- un département ne connaît aucune suite donnée aux saisines directes faites au Procureur

3 - Il s'agit des saisines du Procureur n'ayant pas transité par l'ASE.

et au Juge des Enfants. L'observatoire n'a pour objectif que d'établir une photographie du nombre de signalements et de saisines sur tout le territoire.

- deux départements connais-

sent toutes les suites du Procureur et du Juge des Enfants.

- pour deux départements toutes les suites données par le Procureur sont connues mais

pas les décisions du Juge. Pour un département, la situation est inverse. Dans les deux cas de figure, la collaboration avec le Procureur est indépendante de celle instaurée avec le Juge.

2 - Soixante-neuf départements en ont une connaissance partielle, essentiellement grâce aux copies de l'Education nationale et aux "soit-transmis" du Procureur pour les besoins du Parquet.

Pour 44 d'entre eux l'Education nationale adresse à l'ASE certaines copies de ses saisines du Procureur, parfois toutes (plus rare).

Alors que les séminaires de l'Odas en 2000 mettaient en avant une complexification des rapports avec l'Education Nationale en raison d'une circulaire ayant eu pour effet de signaler directement les enfants en danger au Parquet, l'enquête de 2001 note une évolution encourageante :

- l'analyse du premier volet de l'enquête ("signalements du Conseil général") a permis d'esquisser un changement des circuits de l'Education nationale qui signale davantage aux services d'Aide sociale à l'enfance ;
- le second volet souligne les efforts d'information de l'Education nationale à l'ASE sur ses saisines directes.

Par ailleurs, quelques départe-

ments (9) sont également destinataires de copies de saisines directes faites par le milieu hospitalier. Ce fonctionnement (rare et irrégulier) s'inscrit généralement dans le cadre d'un protocole ou d'une convention.

- Parallèlement, une partie de cette connaissance est obtenue par le biais des demandes de renseignements du Procureur pour les besoins du Parquet.

En tout état de cause, ces départements ne sont pas en mesure d'estimer la part que représentent les saisines connues parmi toutes les saisines directes.

- Ces 69 départements connaissent ces saisines de façon nominative. Ils sont 60 à procéder au repérage des doublons avec les signalements de l'ASE.

Cependant, ce repérage a pour unique objectif d'identifier les enfants déjà connus, suivis ou signalés à l'ASE et d'en faire

part au Procureur. Il s'agit très rarement d'effectuer un travail statistique permettant d'avoir une vision exhaustive des signalements sur le département.

C'est là une piste de travail à encourager : le repérage et le tri des doublons étant effectués pour les besoins du Parquet par 60 départements, le travail statistique n'est alors plus qu'une formalisation et une structuration d'informations déjà connues.

On notera que quelques départements connaissent certaines saisines directes par le biais d'envoi de statistiques de l'Education nationale ou du Parquet. Ces informations n'étant pas nominatives, ils ne peuvent pas effectuer ce travail de tri des doublons, ni se prévaloir d'une homogénéité du recueil et du comptage entre les différentes institutions signalantes.

CONCLUSION

Concernant le recueil du nombre de signalements auprès des services de l'Aide sociale à l'Enfance des Conseils généraux, Cette année l'enquête permet de mettre en relief deux constats :

- Elle permet de vérifier à nou-

veau le rôle essentiel des carences éducatives dans les facteurs de danger pour l'enfant. C'est donc bien au delà de l'action sociale que se trouve la réponse préventive, dans une mobilisation de l'ensemble des politiques publiques, et au delà,

de la société toute entière.

- Mais on note aussi cette année une légère augmentation du nombre d'enfants en risque qui peut pour partie trouver son origine dans le développement de la précarité. Cette alerte ne peut que rappeler la nécessité

de ne pas négliger le soutien matériel aux familles.

Concernant l'évolution des liens entre les services de l'ASE et la justice, l'enquête laisse apparaître quelques progrès dans la collaboration entre les services ASE et la Justice depuis les séminaires de l'Odas en 2000 : alors que les protocoles communs traduisaient davantage l'instauration de rapports de confiance qu'une réelle collaboration active (à l'exception des guides du signalement), les échanges d'information entre les principaux acteurs de la Protection de l'enfance s'organise.

De façon générale, les départements connaissent mieux les

suites de leurs signalements judiciaires que celles des saisines directes lorsqu'elles sont connues.

Quoi qu'il en soit, ces progrès ne sont pas suffisants pour permettre une observation partagée. En effet, cela ne permet ni d'avoir une vision exhaustive des saisines directes, ni de procéder au travail de repérage et de tri des doubles-comptes entre les différentes institutions.

Qu'il s'agisse des saisines directes lorsqu'elles sont connues, ou des signalements de l'ASE au Procureur, on constate que dans la plupart des départements, la collaboration entre l'ASE et le Procureur est

indépendante de la collaboration entre l'ASE et les Juges. Globalement, les décisions des Juges sont les suites les mieux connues par les services d'ASE.

Le Procureur étant le point d'entrée du système judiciaire, le Parquet devrait être l'interlocuteur privilégié des services d'ASE et assurer le suivi des saisines du Procureur, jusqu'à la décision de Justice.

Cette configuration étant souvent difficile à mettre en place en raison notamment de la surcharge de travail des magistrats et de leurs greffes, certains départements ont spécialement créé un poste de travail pour établir ce lien permanent entre

ENQUÊTE ODAS : SIGNALEMENTS 2001 EXPLOITATION DES DONNÉES

Comme chaque année, les 100 départements métropolitains et d'Outre-Mer ont été consultés pour cette enquête.

96 d'entre eux ont répondu à l'enquête

(93 Départements métropolitains sur 96 et 3 Dom sur 4)

Les données de 75 départements métropolitains ont été exploitées pour la partie chiffrée de l'enquête. (5 ne sont pas en mesure de chiffrer leurs signalements cette année, et 13 ont fourni des résultats inexploitable). Les données chiffrées des Dom n'ont pas été

exploitées : parmi les 3 répondants sur 4, deux départements ont fourni des données très partielles.

Pour le second volet de l'enquête portant sur les liens établis entre l'ASE et la Justice, les données de 88 départements ont été exploitées. Il s'agit de départements métropolitains et d'Outre-Mer.

DERNIÈRES INFORMATIONS

- A télécharger sur le site de l'Odas, le rapport "travail social et développement social : la formation initiale au coeur du changement"

- A paraître la lettre de l'Odas "APA, premier bilan et perspectives"

- Refonte du site du réseau d'information sur le développement social (RIDS)

www.odas-rids.net - faites nous remonter vos expériences de DSL !

A prévoir les prochaines Rencontres de l'Odas :

- 27 février 2003, Décentralisation et Action sociale, clarifier les responsabilités, Assemblée nationale, Paris

- 27 et 28 mars 2003, les Assises Rhône-Alpes et Auvergne du développement social, Espace A. Camus de Bron

- 3 et 4 juillet 2003, les 4èmes Rencontres Nationales de Marseille, Palais du Pharo

La lettre de l'Odas est une publication de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas). Ce numéro a été tiré à 10 000 exemplaires - ISSN 1265-7476 - Réalisation : Sandrine DOTTORI, Chargée d'études à l'Odas / Marceline GABEL, Experte auprès de l'Odas / Claudine PADIEU, Directrice scientifique de l'Odas - La lettre est disponible sur demande à l'Odas : 37, Boulevard Saint-Michel, 75 005 Paris ou sur le site internet : www.odas.net - Tél : 01 44 07 02 52 • Fax : 01 44 07 02 62