

Protection de l'ENFANCE

Observer, évaluer
pour mieux adapter
nos réponses



Protection de l'ENFANCE

Observer, évaluer pour mieux adapter nos réponses

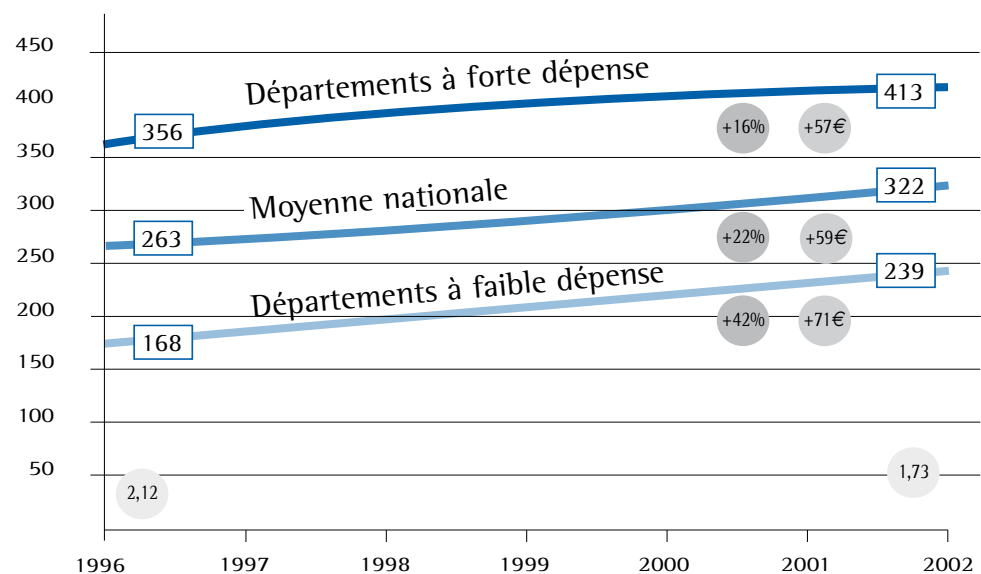
La protection de l'enfance était déjà sous les feux de l'actualité et les rapports se succèdent pour demander une réforme. Avec les résultats de l'enquête sur les signalements de l'année 2004, cette préoccupation devrait encore s'amplifier. En effet, la progression de 7% du nombre d'enfants en danger par rapport à 2003 montre bien la nécessité du changement.

Pourtant les départements, qui ont la responsabilité de cette mission depuis la première vague de décentralisation, peuvent présenter un bilan non négligeable. Parce que c'est un domaine particulièrement sensible qui constitue leur principale mission en matière de solidarité, ils s'y sont fortement impliqués, contrairement aux craintes exprimées au début des années 1980.

L'analyse des budgets départementaux d'aide sociale à l'enfance le confirme : leur dépense nette a plus que doublé entre 1984 et 2004, passant d'environ 2,29 milliards d'euro à 5,10 milliards d'euro (en intégrant les dépenses indirectes d'ASE), tandis que l'inflation a été durant cette période d'environ 60%.

En outre la comparaison de la dépense par habitant de moins de 20 ans, entre les départements à plus forte dépense et les départements à plus faible dépense, montre une réduction des inégalités inter – départementales : les départements qui investissaient le moins en matière de protection de l'enfance ont davantage investi que les autres. C'est ce qu'indique le graphique ci-dessous pour la période allant de 1996 à 2002.

Évolutions comparées des dépenses d'aides sociale à l'enfance (en euro par habitant - 20 ans)



Source : DREES

Le ratio entre la dépense par habitant de moins de 20 ans des départements à plus forte dépense et celle des départements à plus faible dépense est passé de 1996 à 2002 de 2,12 à 1,73.

Le problème n'est donc pas d'ordre institutionnel. C'est pourquoi on évoque de plus en plus fréquemment une loi cadre qui amplifiera encore le champ de la responsabilité départementale. Le scénario paraît prometteur, à condition toutefois qu'il favorise une évolution en profondeur des modes d'intervention.

Les solutions doivent en effet être recherchées dans l'adaptation de notre système de protection de l'enfance à un contexte familial et social qui a considérablement changé depuis vingt ans.

Ce rapport a l'ambition d'apporter une contribution au débat, car cette évolution appelle une meilleure connaissance du phénomène de l'enfance en danger (première partie). Cela permet alors de mieux évaluer la pertinence de nos réponses (deuxième partie) et d'émettre des propositions pour améliorer notre système de protection de l'enfance en insistant sur la dimension préventive (troisième partie).

I

QUELS DANGERS ?

L'intérêt des enquêtes de l'Odas réside dans le fait qu'elles permettent de comparer des données ayant les mêmes sources et les mêmes définitions. Elles portent en effet sur l'ensemble des signalements d'enfants établis par les conseils généraux, suite à une évaluation pluridisciplinaire proposant une mesure de protection ou débouchant sur une transmission à la justice¹. On peut ainsi observer chaque année des évolutions significatives d'un indicateur particulièrement utile sur le plan national pour la connaissance de l'état de la société et sur le plan local pour la construction de politiques de prévention territorialisées.

En 2004, ce sont 95 000 enfants qui ont fait l'objet d'un signalement par les conseils généraux, ce qui représente une augmentation de 6000 enfants par rapport à 2003 soit une évolution de 7%. Cette croissance forte confirme la hausse déjà constatée en 2003 (+ 3000 enfants par rapport à 2002) après plusieurs années de progression plus mesurée (3000 enfants de plus en 4 ans).

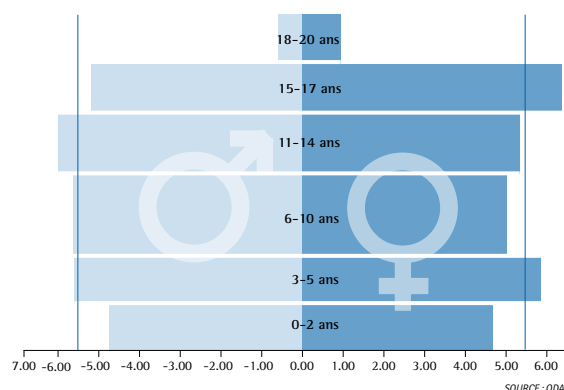
Évolution du nombre d'enfants en danger par type de danger, de 1998 à 2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Enfants maltraités	19 000	18 500	18 300	18 000	18 500	18 000	19 000
Enfants en risque	64 000	65 000	65 500	67 500	67 500	71 000	76 000
Total	83 000	83 500	83 800	85 500	86 000	89 000	95 000

SOURCE : ODAS

Par ailleurs l'Odas a voulu cette année obtenir des informations complémentaires sur le profil des enfants à partir de deux critères : le sexe et l'âge. On a pu ainsi constater que les âges et les sexes sont représentés de manière équilibrée. On peut toutefois noter une sur-représentation des filles adolescentes (violences sexuelles) et des garçons pré-adolescents (problèmes de comportements).

Pyramide des âges des enfants signalés en 2004 (en%)

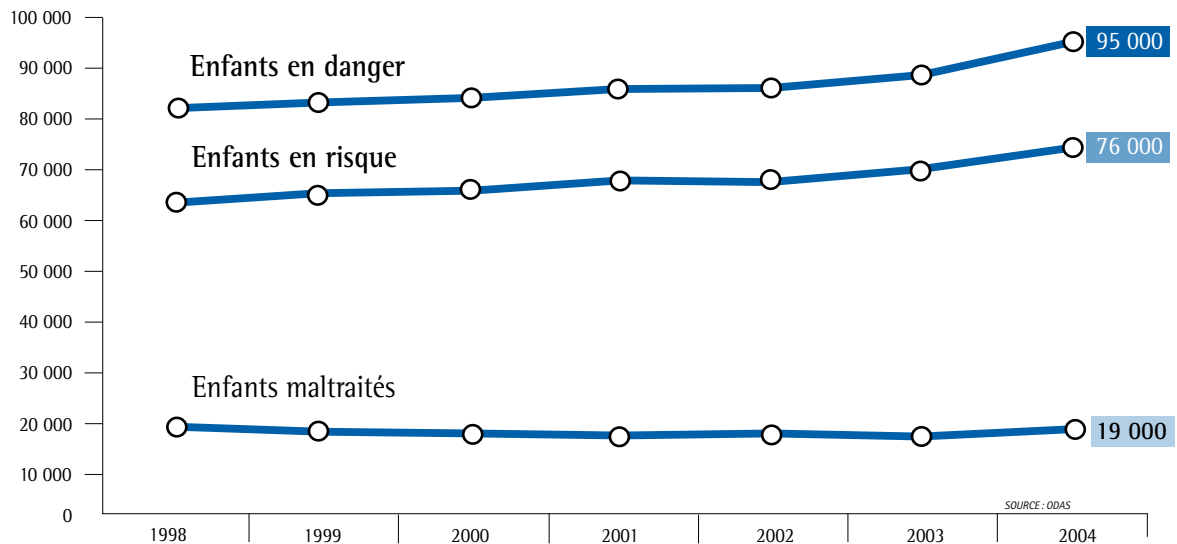


¹En 2004, 93 départements ont répondu à l'enquête et la qualité de leurs réponses a fortement progressé.

I. L'ACCROISSEMENT CONSTANT DU RISQUE

La progression inquiétante de l'année 2004 nécessite d'être appréhendée plus finement. Parmi les enfants en danger, on distingue les enfants maltraités et les enfants en risque². C'est encore une fois la progression du nombre d'enfants en risque qui explique la progression globale. Toutefois on constate pour la première fois une évolution de la maltraitance.

L'évolution du nombre d'enfants en danger par type de danger

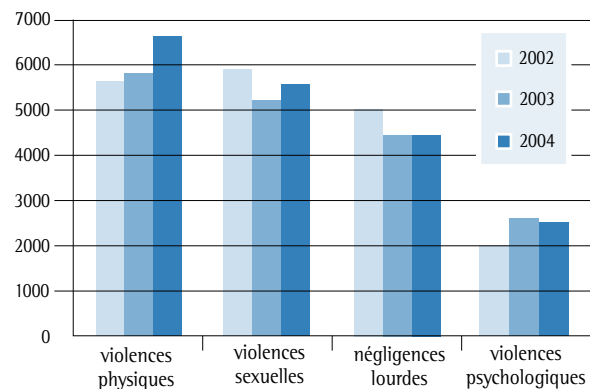


I. 1. Les enfants maltraités

En effet, le nombre d'enfants maltraités progresse (+ 1000 enfants), et plus particulièrement celui des enfants victimes de violences physiques (+ 800).

L'évolution du nombre d'enfants maltraités par types de mauvais traitements entre 2002 et 2004

	2002	2003	2004
Violences physiques	5 600	5 800	6 600
Violences sexuelles	5 900	5 200	5 500
Négligences lourdes	5 000	4 400	4 400
Violences psychologiques	2 000	2 600	2 500
Total enfants maltraités	18 500	18 000	19 000



Selon les explications qualitatives données par les départements, cette évolution traduirait une progression de la violence dans les relations sociales³. On a le sentiment

d'une société de plus en plus déstabilisée dans les règles élémentaires du vivre-ensemble. C'est également probable pour les abus sexuels qui progressent aussi.

² Conformément aux définitions du Guide méthodologique de l'ODAS (juin 2001) :

- un enfant maltraité est un enfant victime de violences physiques, d'abus sexuels, de violences psychologiques, de négligences lourdes, ayant des conséquences graves sur son développement physique et psychologique.
- un enfant en risque est un enfant qui connaît des conditions d'existence risquant de compromettre sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation ou son entretien, sans pour autant être maltraité.
- C'est l'ensemble de ces enfants que recouvre la notion d'enfants en danger.

³ Ce constat peut être rapproché d'informations recueillies par ailleurs sur la vie des établissements d'aide sociale à l'enfance selon lesquelles les enfants accueillis seraient de plus en plus violents.

I. 2. Les enfants en risque

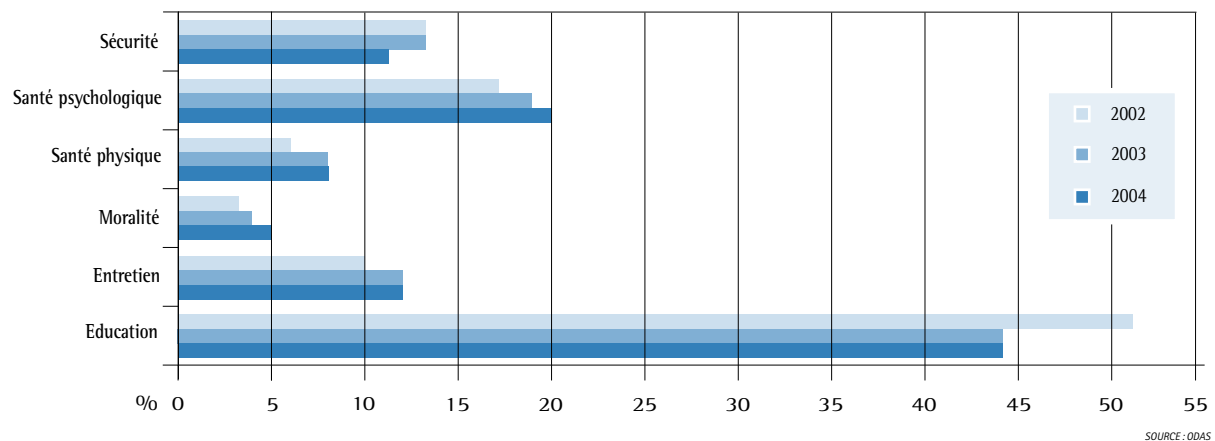
Depuis plusieurs années, le nombre d'enfants en risque progressait régulièrement mais lentement. Cette année la progression est très forte (+ 5000 enfants). Dans ce genre de situation, l'enfant n'est pas maltraité mais il vit dans un contexte familial particulièrement dégradé qui menace son développement sur le plan éducatif et/ou matériel. Cela marque donc une accélération du processus de déstabilisation des familles par rapport aux années précédentes, expliquant pour partie le désarroi des travailleurs sociaux qui continuent de transmettre plus de la moitié des signalements pour risque à la Justice (52% en 2004 contre 51% en 2003).

En revanche, la répartition par type de risque est stable. C'est le risque de nature éducative qui s'affirme

comme très largement prépondérant : il est mentionné comme risque principal dans 44% des cas. Il signifie que l'enfant est confronté à des problèmes aigus de scolarisation et de socialisation qui compromettent fortement ses chances d'intégration. Si l'on ajoute les enfants signalés parce qu'il existe un risque pour leur santé psychologique voire pour leur moralité ce sont 69 % donc 2/3 des enfants en risque qui sont concernés.

Les autres risques, plus directement liés à une dégradation des conditions matérielles de vie s'affirment comme minoritaires. En revanche ils sont plus préjudiciables à court terme. C'est pourquoi on peut penser que seuls ces risques devraient conduire à un signalement judiciairisé, et au-delà à un placement en cas de désaccord avec la famille.

Les types de risque cités à titres principal en 2002, 2003 et 2004



SOURCE : ODAS

II. L'IMPACT DE L'ISOLEMENT

L'analyse des facteurs de danger consiste à identifier ce qui, dans le mode de vie de l'enfant, a été repéré par

les travailleurs sociaux comme cause(s) du danger, qu'il s'agisse d'enfants maltraités ou d'enfants en risque. La structure de l'ensemble des facteurs de danger est stable depuis 3 ans qu'elle est observée.

Facteurs à l'origine du danger	Nombre d'enfants concernés par le facteur	
Carences éducatives des parents	47 500	soit 50 % des enfants signalés
Conflits de couple et séparation	28 500	soit 30 % des enfants signalés
Problèmes psycho pathologiques des parents	12 350	soit 13 % des enfants signalés
Dépendance à l'alcool ou à la drogue	11 400	soit 12 % des enfants signalés
Maladie, décès d'un parents, chocs affectifs	6 650	soit 7 % des enfants signalés
Chômage, difficultés financières	12 350	soit 13 % des enfants signalés
Cadre de vie, habitat	7 600	soit 8 % des enfants signalés
Errance, marginalité	3 800	soit 4 % des enfants signalés
Autres	11 400	soit 12 % des enfants signalés

SOURCE : ODAS

Contrairement à une idée plus ou moins répandue, la précarité économique ne constitue que très minoritairement un facteur de danger (elle concerne 13% des enfants signalés). Depuis la création du RMI, elle est assez rarement à l'origine directe d'un signalement.

De même les troubles psycho-pathologiques des parents ne sont pas très fréquemment cités, et pas plus cette année que les années précédentes (13% des enfants signalés). Mais ils sont perçus cette année comme de plus en plus lourds, rendant la prise en charge de l'enfant de plus en plus difficile.

En revanche le déficit relationnel, entre parents et enfants d'une part, entre les familles et leur environnement d'autre part, semble expliquer la grande majorité des signalements. En effet, le facteur le plus fréquemment cité est celui des « carences éducatives des parents », qui renvoie souvent à une immaturité des parents, à une absence de repères, à un repli sur soi. Ce facteur concerne 50% des enfants signalés. Par ailleurs les conflits de couple, les séparations et les divorces, concernent 30% des enfants signalés.

Cela permet de relever à nouveau l'importance de l'isolement social, bien souvent à l'origine de la

dégradation du comportement des familles. On l'a vu lors de l'enquête réalisée en 1999 par l'Odas et le SNATEM sur 10 000 signalements⁴. Elle montrait notamment l'influence négative de l'inoccupation des parents⁵. C'est d'ailleurs ce qui explique la sur-représentation des familles monoparentales parmi les familles d'enfants en danger, puisque celles-ci sont beaucoup plus souvent inoccupées que les familles-couples (inoccupation simultanée des deux parents).

Ces données apportent des enseignements indispensables sur le type de réponses à mettre en place. L'importance des carences éducatives doit par exemple conduire à développer, aux côtés des démarches individuelles et collectives de soutien à la parentalité, des démarches plus innovantes d'implication d'autres acteurs que les professionnels du social (appui sur le voisinage, parrainage d'enfants ou de familles, ...).

Mais c'est aussi en amont qu'il faut agir en mettant en place des politiques plus volontaristes d'insertion (y compris à destination des familles monoparentales) et de développement social local pour briser dans la vie quotidienne l'isolement social.

⁴ Etude Odas/Snatem, *Mieux comprendre les circuits, mieux connaître les dangers*, 1999, disponible sur le site Internet : www.odas.net

⁵ L'inoccupation renvoyant aux personnes sans profession, retraitées, invalides, au chômage, hors de tout circuit de formation ou d'insertion.

II

QUELLES REPONSES ?

La protection de l'enfance doit, plus que tout autre réponse publique, pouvoir s'adapter aux spécificités du contexte. C'est pourquoi en la décentralisant on espérait son évolution dans trois directions :

- Renforcer, autant que faire se peut, la place de la protection administrative (décentralisée) par rapport à la protection judiciaire, plus stigmatisante.
- Poursuivre le mouvement de restructuration des modes de prise en charge en privilégiant les actions de soutien dans le milieu familial sur le recours à la réponse traditionnelle du placement.
- Accompagner ce mouvement d'un développement des actions de prévention des risques sociaux.

Ces trois défis s'avèrent d'autant plus pertinents que la protection de l'enfance est confrontée depuis cette période à une hausse continue du nombre d'enfants en risque, liée principalement à la déstabilisation des familles et de leur environnement. Vingt ans après, à la veille d'une réforme, il est utile de proposer des éléments de bilan.

I. LA PREGNANCE CONTINUE DU JUDICIAIRE

Le renforcement de la protection administrative par rapport au judiciaire, qui était déjà préconisée dans le rapport Bianco-Lamy, aurait dû se traduire dans les circuits de décision et donner lieu à de nouvelles formes de collaboration entre les services de l'aide sociale à l'enfance et les services de la justice. Or on observe aujourd'hui une augmentation du taux de judiciarisation des signalements⁶ et s'il existe des avancées certaines en matière de partenariat, elles doivent encore être consolidées.

I. 1. La transmission des signalements à la justice

Le mouvement souhaité par tous depuis de longues années, visant à donner autant que faire se peut la priorité aux mesures administratives, peine à se traduire dans les faits. Depuis une dizaine d'années au moins, près de 6 dossiers d'enfant signalé sur 10 continuent à être transmis à la justice. On observe même une augmentation sensible ces dernières années puisque le taux de judiciarisation est passé de 56% en 2001 à 60% en 2004.

Evolution du taux de judiciarisation des signalements de 1998 à 2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Transmissions judiciaires	49 000	47 500	47 500	48 000	49 000	52 000	56 000
Suites administratives	34 000	36 000	36 300	37 500	37 000	37 000	39 000
Total des signalements d'enfants en danger	83 000	83 500	83 800	85 500	86 000	89 000	95 000
Judiciarisation des signalements	59 %	57 %	57 %	56 %	57 %	58 %	60 %

SOURCE : ODAS

⁶ La judiciarisation des signalements correspond à la progression de la part des signalements transmis à la justice. Elle ne doit pas être confondue avec la judiciarisation des placements, qui renvoie à la progression de la part des placements décidés par le juge dans l'ensemble des placements.

Loin d'être anecdotique, ce phénomène peut refléter une crise de confiance de la protection administrative, particulièrement lorsqu'il s'agit d'enfants en risque. Rappelons qu'en 2004, plus d'un signalement pour risque sur deux fait l'objet d'une transmission à la justice.

Selon les analyses qualitatives apportées par les départements, cette situation traduit le désarroi croissant des travailleurs sociaux. D'une part, ils se trouvent confrontés à des situations de plus en plus complexes, avec des enfants signalés à plusieurs reprises faute d'avoir pu mettre en place une réponse adéquate. D'autre part, ils se trouvent de plus en plus souvent face à des parents qui refusent le travail avec les services de l'ASE. Or en l'absence d'accord volontaire de la famille, le recours à la justice devient le seul moyen d'action. Enfin, la médiatisation des affaires récentes influe sans doute pour partie dans le sens d'une plus grande judiciarisation.

Il reste que le recours à la justice n'est pas sans effets pervers. On sait qu'il est plus stigmatisant et qu'il provoque une méfiance des familles vis-à-vis des travailleurs sociaux. On sait aussi qu'il représente une surcharge de travail pour les magistrats qui entraîne une augmentation des délais de traitement, préjudiciable au final à l'enfant.

C'est pourquoi on ne pourra plus longtemps faire l'économie d'une réflexion approfondie sur cette prégnance du judiciaire. Mais on ne pourra sans doute pas modifier les pratiques sans une réforme législative et sans une redéfinition préalable des missions du travail social et de ses moyens d'action (voir troisième partie).

I. 2. Une coopération en construction

Le cloisonnement inter-institutionnel dénoncé dans le rapport du Conseil d'Etat en date du 10 juin 1990 sur la protection et le statut de l'enfance s'est considérablement atténué. Les différents acteurs de la protection de l'enfance semblent avoir une réelle volonté de travailler en commun.

• Une progression des schémas partagés et des protocoles communs

Ainsi, les 3/4 des départements ont réalisé leur schéma de l'enfance en collaboration avec leurs partenaires judiciaires et ont fréquemment associé également l'éducation nationale et d'autres partenaires (48 schémas signés, 27 en cours de signature ou d'élaboration). Ces schémas conjoints sont de réelles occasions d'une réflexion poussée sur les rôles de chacun et sur l'efficacité des actions. En 2004, seuls 7 départements ont élaboré un schéma de l'enfance sans réflexion commune avec d'autres institutions, contre 24 en 1998.

Parallèlement aux schémas conjoints, une majorité de départements ont signé des protocoles, presque toujours à la fois avec la justice et l'éducation nationale. Leur objet est de clarifier les compétences de chacun et de définir le circuit du signalement.

• Une circulation de l'information encore limitée

Cependant, malgré schémas et protocoles, la circulation de l'information entre les différents acteurs est encore insuffisante. C'est le cas notamment entre la justice et l'ASE en ce qui concerne les signalements.

Ainsi, un département sur deux n'est pas tenu informé dans l'année des suites données aux signalements transmis à la justice, ce qui permet difficilement de suivre l'enfant. En outre, les départements ne connaissent que très mal les saisines directes faites au parquet. En effet, seuls 6% des départements, c'est à dire autant qu'en 2002, connaissent l'ensemble des saisines directes du procureur, 8% n'en connaissent aucune et 86% en connaissent une partie.

Une amélioration des rapports entre l'ASE et le service social scolaire

L'ASE déclare recevoir un double pour information des saisines directes faites au parquet par l'éducation nationale, systématiquement dans 4 départements sur 10, parfois dans la moitié des départements. Seul un département sur dix ne reçoit aucun double.

Par ailleurs, on observe une diminution des transmissions directes au parquet émanant des services sociaux scolaires, au profit des conseils généraux. Ainsi, la circulaire de juillet 1997 sur les transmissions systématiques au parquet semble être moins suivie. D'ailleurs, les rapports avec le service social scolaire, lorsqu'il existe, sont jugés bons dans les 3/4 des départements (73%), moyens dans 20% des départements et variables selon les établissements dans 6% des départements.

• Une ambiance inégale

Pourtant d'un point de vue subjectif l'appréciation portée par les conseils généraux sur les rapports avec la justice s'avère peu critique. Le retour d'information sur les signalements ASE est jugé peu satisfaisant pour 28% des départements seulement et deux tiers des départements jugent satisfaisants ou très satisfaisants la concertation entre services départementaux et justice d'une part, les délais de traitement judiciaire d'autre part.

Au regard des éléments objectifs concernant la circulation de l'information et des informations recueillies auprès des départements sur le fonctionnement de la justice (turn-over important des magistrats par exemple), ces appréciations semblent plus positives que ne l'est la réalité. Cela démontre une réelle volonté d'avancer ensemble en tenant compte des contraintes des uns et des autres. On constate d'ailleurs que la justice multiplie aujourd'hui les demandes d'informations et même d'évaluation auprès des services d'ASE, ce qui peut être considéré comme le signe d'une confiance renforcée. Il n'en reste pas moins que la collaboration ASE-Justice doit encore progresser, ce que devrait favoriser une clarification des champs de compétence.

Appréciations portées par les Conseils généraux sur leurs rapports avec la justice

(en pourcentage de départements)

	Délais traitement judiciaire	Concertation	Retours informations sur signalements ASE
Très satisfaisant	13 %	14 %	5 %
Satisfaisant	49 %	53 %	47 %
Peu satisfaisant	16 %	13 %	28 %
Non réponse	22 %	20 %	20 %

SOURCE : ODAS

II. L'ADAPTATION DE LA PRISE EN CHARGE

La prise en charge des enfants en danger peut prendre soit la forme d'un placement (dans une famille d'accueil ou en établissement), soit la forme d'une mesure éducative en milieu ouvert (Action Educative en Milieu Ouvert judiciaire ou Action Educative à Domicile).

II. 1. L'augmentation du milieu ouvert et la stabilité du placement

Depuis la décentralisation, le nombre d'enfants pris en charge a légèrement augmenté, passant de 250 000 en 1984 à 268 000 en 2004. Conformément aux orientations du rapport Bianco-Lamy sur la nécessité de privilégier les relations de l'enfant avec sa famille et le maintien dans son milieu naturel, on constate que le placement a fortement baissé tandis que les mesures à domicile ont progressé.

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'ASE selon le type de prise en charge (en milliers d'enfants)

	1992	1994	1998	2002	2003	2004
Plact fam/tiers dignes de conf	65,2	65,8	69,7	71,0	71,9	72,4
Etablissements/autres	69,0	69,0	67,3	63,4	63,0	64,3
Total placés	134,2	134,8	137,0	134,4	134,9	136,7
AEMO-AED	112,8	115,4	123,2	127,5	127,8	131,7
Total	247,0	250,2	260,2	261,9	262,7	268,4

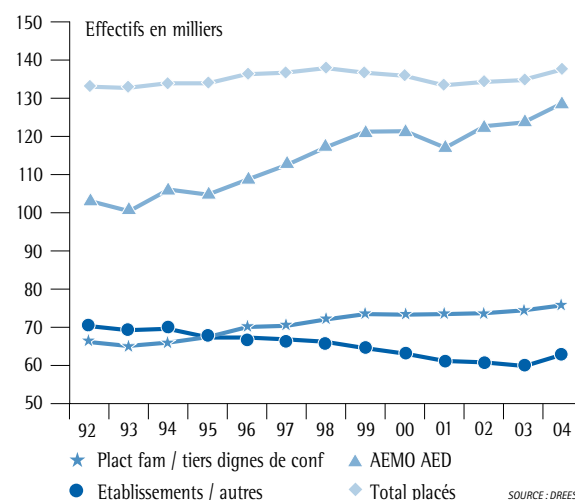
En effet, les mesures en milieu ouvert (AEMO et AED) ont connu une croissance lente mais assez régulière avec 1700 enfants supplémentaires par an en moyenne depuis 1984.

Inversement, le nombre d'enfants placés est passé entre 1984 et 2004 de 151 000 à 137 000 environ. L'évolution est cependant différente selon le type de placement : jusqu'en 1989, la chute du nombre d'enfants placés ne porte que sur le placement familial. Depuis lors, le placement familial se substitue lentement au placement en établissement.

Ceci correspond avant tout à une volonté explicite d'offrir aux enfants un milieu familial de remplacement (surtout pour les jeunes enfants), mais aussi de rechercher des solutions moins coûteuses. Actuellement, le placement familial des enfants confiés à l'ASE et le placement direct par le juge auprès d'un « tiers digne de confiance » représentent 53 % de l'ensemble des placements d'enfants.

Bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance

(France métropolitaine)



SOURCE : DREES

Aujourd'hui, il serait utile de mener une véritable évaluation des différents modes de prise en charge. En effet, à l'exception d'une étude déjà ancienne sur les effets positifs du placement familial par rapport à l'établissement, il n'existe guère de repères pour les professionnels et les élus dans leur choix.

C'est d'autant plus nécessaire que la progression des coûts, constatée dans différents secteurs mais notamment dans le secteur de l'ASE, appelle à une gestion de plus en plus contrainte des finances publiques.

II. 2. Une progression des coûts

La dépense consacrée à l'ASE est passée de 2,29 milliards d'euro en 1984 à 5,10 milliards d'euro en 2004. Elle a donc plus que doublé en vingt ans en euro courant. L'inflation ayant été sur la période d'environ 60%, la dépense en euro constant reste donc très conséquente.

Évolution de la dépense d'aide sociale à l'enfance de 1984 à 2002

(En milliards d'euros)

	1984	2004	Évolution 1984-2004
Total	2,29	5,10*	+123 %

* Y compris estimation de 0,3 milliard d'euro de dépenses indirectes en 2004, intégrées pour permettre la comparaison avec 1984.

Or il faut rappeler que simultanément, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance n'a progressé que très légèrement. L'explication de l'augmentation de la dépense est donc essentiellement liée au coût des prestations, et tout particulièrement du placement. En effet, les placements continuent à représenter à eux seuls 70 % de la dépense totale, alors que le nombre d'enfants placés a diminué.

Si l'augmentation très forte du coût du placement familial s'explique par la nécessaire revalorisation de la profession d'assistante maternelle au début des années 1990, l'évolution des coûts des établissements est principalement imputable à l'Aménagement et Réduction du Temps de Travail et à la revalorisation des conventions collectives.

Il faut toutefois noter que la plupart des départements ont fait des efforts considérables de rénovation des modes de prise en charge et mis en œuvre des formules innovantes d'accueil plus personnalisé.

III. LA FAIBLE OUVERTURE SUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL

Le troisième défi attendu de la décentralisation de la protection de l'enfance était de voir les départements s'impliquer dans des démarches de prévention. Aujourd'hui, tous les départements s'accordent sur la nécessité de faire de la prévention, mais cette notion peut recouvrir des réalités très différentes. Une enquête réalisée par l'Odas au printemps 2002 auprès des services d'ASE montrait d'ailleurs une grande diversité dans l'approche du concept de prévention. Ces informations ont été complétées depuis par l'enquête menée à l'automne 2004 sur les stratégies et organisations départementales.

III. 1. De la prévention par publics...

La prévention par publics « ciblés », c'est à dire en direction de publics déjà repérés, est depuis longtemps une préoccupation des départements. C'est d'ailleurs pour favoriser ce type de prévention que déjà le rapport Bianco-Lamy préconisait dans les années 1980 la création de services unifiés de l'enfance, regroupant l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et la Protection maternelle et infantile (PMI). Or si ces services unifiés ne se sont toujours pas développés, on constate tout de même que les deux services ASE et PMI sont regroupés au sein d'une même direction (« prévention et protection de l'enfance » ou « enfance-famille ») dans un département sur deux en moyenne et dans trois grands départements sur cinq.

Cette meilleure coordination des interventions a permis de promouvoir des mesures de prévention autour de l'enfant et de la famille, non seulement individuelles mais aussi collectives.

En ce qui concerne les mesures individuelles de prévention, les départements plébiscitent le recours aux techniciennes de l'intervention sociale et familiale (TISF). Selon l'enquête de 2002 auprès des services d'ASE, la présence au plus près du quotidien des familles est considérée comme un outil majeur de la prévention par huit départements sur dix. En outre, malgré le rôle majeur du RMI dans la prévention des risques sociaux, les départements continuent d'apporter des aides financières (secours, allocations mensuelles).

Par ailleurs, les trois-quarts des départements mettent en place des actions de prévention collective « ciblées » : les plus fréquentes sont les actions de soutien à la parentalité concernant des familles connues des services sociaux et de PMI. Elles peuvent prendre plusieurs formes : lieux d'accueil parents-

enfants, groupes de parole, médiation familiale. C'est un des domaines d'intervention où le partenariat est le plus actif, les centres sociaux servant souvent de support à ces actions et les caisses d'allocations familiales apportant une ingénierie appréciée par les travailleurs sociaux et médico-sociaux des conseils généraux.

III. 2 ... au développement social local

En revanche, si les progrès sont importants en matière de prévention « ciblée », l'implication des services de protection de l'enfance dans le développement social local est encore très expérimentale⁷. Si plusieurs départements font état d'actions spécifiques menées en lien avec la politique de la ville, la culture du travail social communautaire, telle que développée en Catalogne, en Belgique ou au Québec et qui s'appuie sur les ressources locales (voisinage, équipements de proximité) ne s'inscrit encore que de manière anecdotique dans les pratiques locales.

Toutefois, des signes forts montrent la volonté des départements de s'engager progressivement dans la voie du développement social local. Depuis plusieurs années déjà les départements préparent l'ensemble de leurs services à une territorialisation infra-départementale de l'action sociale, avec par exemple une redéfinition géographique des circonscriptions d'intervention sociale (Unités territoriales d'action sociale) pour qu'elles correspondent à des bassins de vie.

Ce mouvement de territorialisation, étape indispensable pour la mise en service de politiques de prévention,

concerne bien évidemment la protection de l'enfance. Ainsi aujourd'hui dans 86% des cas pour l'ASE et dans 90% des cas pour la PMI, leurs territoires d'intervention sont communs avec ceux du service social polyvalent. C'est là une évolution d'autant plus prometteuse que dans plus d'un département sur deux aujourd'hui, les travailleurs sociaux spécialisés dans l'aide sociale à l'enfance sont placés sous l'autorité du responsable territorial, et non pas d'un responsable sectoriel. Ceci est vrai également d'ailleurs des personnels de PMI (puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants).

Enfin il faut noter qu'une autre avancée significative accompagne cette territorialisation : la déconcentration des décisions d'ASE est aujourd'hui effective dans trois-quarts des départements pour les allocations mensuelles et les secours d'ASE et dans la moitié des départements pour les décisions de prise en charge et de suivi. Il reste que la déconcentration des décisions peut avoir comme effet pervers d'entraîner une hétérogénéité des pratiques d'un territoire à l'autre.

Le mouvement vers une approche plus stratégique est donc bien réel. Et pour ceux qui en douteraient, il suffirait de relever que la protection de l'enfance est probablement l'un des rares domaines de l'action sociale qui se situe aujourd'hui dans une logique d'observation. Et le système d'observation qui s'est mis en place dans de nombreux départements semble bien correspondre à une volonté de réforme étayée par un souci de connaissance de la diversité et de la diversification des besoins sociaux.

⁷Le développement social local peut se définir comme « une nouvelle réponse publique visant à irriguer l'ensemble des politiques locales d'une aspiration volontariste à la reconstruction du lien social, mais aussi comme une nouvelle pratique sociale axée sur l'implication de tous les acteurs locaux dans le développement d'initiatives (culturelles, éducatives, festives, sociales, sportives...) visant à renforcer les solidarités de proximité à travers la vie associative, les réseaux d'écoute et d'entraide ou encore les dynamiques intergénérationnelles ». In Jean-Louis SANCHEZ, *Décentralisation : de l'action sociale au développement social. Etat des lieux et perspectives*, L'Harmattan, Paris, 2001

III

QUELLES EVOLUTIONS ?

Le bilan de ces vingt dernières années met en évidence des efforts considérables de la part des départements en matière de protection de l'enfance. Cependant les affaires récentes de pédophilie montrent qu'il existe indéniablement des marges de progression non seulement pour la prise en charge des enfants protégés mais aussi pour leur repérage. En effet, on s'aperçoit au travers de ces affaires que plusieurs familles étaient suivies par des travailleurs sociaux sans que la protection de leurs enfants ait été assurée. L'indifférence des habitants, l'asphyxie des juridictions ont pu contribuer à cette situation mais l'inadaptation des modes d'intervention également. Nous devons donc nous interroger sur la capacité de nos organisations à repérer et à traiter toutes les formes de danger et à s'adapter aux nouvelles formes de la violence sociale.

De plus, si l'on se décide enfin à s'engager plus activement dans des démarches de prévention, comme le font déjà d'autres pays, il faut s'attaquer réellement aux causes environnementales du phénomène de l'enfance en danger et agir de manière globale pour soutenir les familles.

C'est donc simultanément sur trois niveaux qu'il faut agir : la prévenance, qui renvoie au développement social local ; la prévention, qui renvoie à tout ce que l'on peut faire en amont pour repérer des situations difficiles et prévenir les dangers ; la protection, qui renvoie à la procédure de signalement et à tout ce qui la suit.

I. PREVENANCE : S'ENGAGER DANS LE DEVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL

L'observation des signalements constitue une source d'informations précieuse pour la compréhension du phénomène de l'enfance en danger. On l'a vu, l'augmentation du nombre d'enfants en danger en France n'est pas due à une augmentation de la maltraitance mais à la progression des situations de risque et ces situations sont étroitement liées à une déstabilisation croissante des familles, marquées par des carences éducatives, une perte de repères, un isolement social.

La façon la plus ambitieuse d'éviter la mise en danger des enfants est donc d'agir sur l'environnement social des familles afin d'éviter un repli sur soi, facteur déterminant d'exclusion.

I. 1. Promouvoir le rôle des villes en matière de prévenance

Cela renvoie à ce que les québécois appellent la prévenance et que nous appelons développement social local. Il s'agit de mobiliser toutes les forces vives d'un territoire pour en faire un territoire de vie, de lien social. Etre « prévenant », c'est avant tout agir sur le contexte de vie de toutes les familles d'un territoire donné. Il ne s'agit pas de répondre à des carences (contrairement à la logique de la prévention) mais de promouvoir les compétences des uns et des autres. C'est donc d'abord

et avant tout un projet global qui doit s'appuyer sur l'ensemble des habitants.

Chacun sait par exemple qu'à partir des lieux d'accueil de la petite enfance on peut proposer des projets fédérateurs impliquant les parents. En proposant à tous une réflexion collective sur le rôle de parent par exemple, on peut progressivement créer des liens de solidarité entre les uns et les autres et développer une envie de faire ensemble. Et de la réflexion partagée on pourra déboucher sur une implication des parents dans l'accueil des enfants (créations d'ateliers, projets...) ou au service du quartier. C'est la logique du développement social, créatrice de lien social.

Mais si les politiques enfance-famille sont bien évidemment les premières concernées par le bien-être des familles, elles ne sont pas les seules. Rien d'ambitieux ne pourra se faire sans une mobilisation de toutes les politiques publiques, qu'il s'agisse des politiques sociales, éducatives, de transport, d'urbanisme, des sports, de la culture... Chacune d'entre elles peut contribuer à créer du lien social entre les personnes et entre les familles.

C'est pourquoi le rôle des villes est incontournable. Ce sont les villes et les intercommunalités en effet qui maîtrisent une grande partie de ces politiques et qui ont une compétence générale sur le vivre-ensemble. Mais s'il faut indéniablement qu'elles renforcent leur implication dans le développement social, elles doivent le faire avec une conception stratégique de leur rôle. Ainsi en matière d'enfance-jeunesse, il pourrait être judicieux de limiter leur rôle de prestataire de service au profit d'un rôle de coordination de l'offre de service en matière d'accueil de la petite enfance et d'accueil péri-scolaire pour la jeunesse. L'appui sur un secteur associatif, souvent plus souple et plus réactif, peut être un atout pour la qualité de l'offre.

I. 2. Impliquer le travail social dans la vie des quartiers

Dans cette logique de prévenance, le rôle des professionnels, y compris des travailleurs sociaux, est un rôle d'animation de groupes de parole, de réseaux d'habitants, de connaissance du quartier. Cela nécessite une évolution importante des modes d'intervention pour dépasser la notion « d'action collective » au profit de celle de développement social local, axée sur le territoire et non sur les publics.

On l'a vu, les départements ne s'impliquent que de manière anecdotique dans ce type de démarche. C'est pourquoi une nouvelle distribution des tâches entre agents administratifs et professionnels du social apparaît de plus en plus nécessaire. Les travailleurs sociaux doivent pouvoir réinvestir le terrain, en travaillant au cœur des quartiers, en nouant des relations avec les habitants, les associations et les professionnels agissant sur le territoire (médiateurs, développeurs, instituteurs, médecins, puéricultrices...).

Mais il faut aussi assurer une meilleure coopération inter-institutionnelle autour des enjeux du soutien à la famille car la collaboration des acteurs de terrain ne sera optimale que si elle s'inscrit dans un cadre stratégique clair. Il s'agit notamment de parvenir à une meilleure cohérence dans la réflexion prospective et la planification des activités et des services des communes et des départements. Cela passe d'une part par une plus grande implication des villes dans l'élaboration des schémas enfance-famille des départements, d'autre part par une plus forte participation des conseils généraux aux démarches d'observation sociale menées par les villes ou les intercommunalités.

II. PREVENTION : S'ADAPTER AUX NOUVELLES PROBLEMATIQUES

Si les québécois utilisent le mot « prévenance » pour désigner cette action sur l'environnement des personnes, c'est pour mieux la différencier de la « prévention ». Parler de prévention c'est pour eux déjà penser qu'il y a un problème, c'est du moins éviter que le « problème potentiel » ne se concrétise. Dans le domaine de l'enfance en danger, il s'agit de repérer les situations de risque le plus tôt possible et d'accompagner les familles fragilisées de telle manière que le bon développement de l'enfant au sein de sa famille puisse être assuré.

II.1. Réinvestir l'école

Pour repérer des situations de danger, la connaissance fine des quartiers et de ses habitants est bien-entendu fondamentale. L'implication évoquée ci-dessus du travail social dans la vie des quartiers et le développement de ses liens avec les autres acteurs du territoire doivent donc devenir une priorité.

Bien évidemment dans ce travail de veille les services de la Protection Maternelle et Infantile ont un rôle déterminant. Mais pour l'optimiser, il faut encore rechercher les conditions d'une meilleure articulation avec les autres démarches de prévention, à travers une territorialisation renforcée. Par ailleurs on pourrait envisager, comme le propose la mission d'information « famille et droits des enfants » de l'Assemblée nationale, d'expérimenter dans un certain nombre de départements l'élargissement de la compétence de la PMI à l'ensemble des enfants en école primaire⁸.

Les collèges et lycées doivent également tenir une place majeure. Dans ces lieux les professionnels sont amenés à rencontrer de très nombreux enfants et de très nombreuses familles. Il est donc indispensable que des liens étroits s'établissent entre les établissements scolaires et les services sociaux du Conseil général. De ce point de vue, l'hypothèse de la décentralisation du service social

⁸ Voir la note d'étape du 28 juin 2005.

scolaire mériterait d'être réexaminée. Elle pourrait permettre un meilleur suivi des élèves tout au long de leur scolarité, une meilleure articulation avec les services sociaux territorialisés voire une plus grande pérennité des moyens.

Il reste que pour rendre véritablement efficace ce travail de réseau, il faudra promouvoir la notion de « secret partagé ». Mais il faudra également donner aux travailleurs sociaux ou à leurs responsables, à l'instar de ce qui se fait au Québec, des moyens plus efficaces d'investigation. C'est à cette condition qu'ils pourront réellement évaluer la situation. Cela permettrait de repérer plus rapidement les signes d'un danger et inversement d'éviter des signalements classés sans suite qui stigmatisent les familles et encombrant la justice.

II. 2. Territorialiser l'observation des signalements

Ce travail de veille sur le terrain pourrait s'accompagner d'un travail de veille statistique. En effet, comme on l'a déjà évoqué, l'observation des signalements d'enfants en danger qui existe aujourd'hui dans la grande majorité des départements constitue un outil précieux en matière de prévention des dangers. Un département peut suivre l'évolution du phénomène année après année en essayant de repérer les facteurs qui sont à l'origine des signalements, ce qui lui permet d'être particulièrement vigilant par rapport à certaines situations (ex : inoccupation des familles).

Une étape supplémentaire doit maintenant s'ouvrir avec la territorialisation de l'observation des signalements. Cela permettra en effet de repérer les territoires les plus touchés quantitativement et de repérer une éventuelle prégnance de telle ou telle problématique dans tel ou tel territoire. Cela implique bien-entendu de garantir la fiabilité des informations et de veiller à éviter les dérives stigmatisantes. Mais il s'agit d'un outil indispensable pour optimiser les pratiques de veille et adapter les démarches de prévention aux spécificités des territoires.

II. 3. Repenser le soutien collectif aux familles vulnérables

Le travail de veille réalisé sur le terrain doit permettre de mieux repérer les situations de danger mais également, d'une manière générale, de mieux repérer les familles vulnérables. Soutenir ces familles, que leurs difficultés soient de nature économique, éducative, relationnelle ou identitaire, c'est indirectement réaliser un travail de prévention. Les départements l'ont bien compris et se sont déjà largement engagés dans cette voie, à travers des mesures individuelles de prévention mais aussi de plus en plus à travers des mesures de prévention collective ciblée (voir deuxième partie).

Ces mesures de prévention collective doivent être encouragées, en veillant à ne pas enfermer le groupe dans un « isolement collectif ». L'objectif doit être de faire émerger les potentialités de chacun afin de réinscrire les personnes dans

leur environnement. Cela suppose de la part des travailleurs sociaux beaucoup de pédagogie et de créativité pour aider les personnes à s'approprier la démarche. La réforme de la formation, qui renforce la place du travail collectif au cours des stages, pourrait constituer un atout.

III. PROTECTION : SIMPLIFIER LES CIRCUITS ET EVALUER LES PARCOURS

L'importance des efforts à accomplir en matière de prévention et de prévention ne doit pas éclipser la nécessité d'une réflexion approfondie sur le système de protection lui-même. De ce point de vue le rapport réalisé sous la présidence de Louis de Broissia ouvre des perspectives prometteuses⁹. Certaines d'entre elles, qui soulèvent des enjeux partenariaux fondamentaux, sont reprises ici.

III. 1. Clarifier le rôle du conseil général et de la justice dans le traitement des signalements

Les premières lois de décentralisation ont été adoptées sans véritable réflexion sur la place de chacun des acteurs de la protection de l'enfance. C'est pourquoi 20 ans après, et malgré la loi de 1989, c'est localement que se sont organisés les acteurs pour savoir où placer le curseur entre ce qui relève du conseil général et ce qui relève de l'autorité judiciaire.

Or c'est là un enjeu fondamental, car il influe directement sur le parcours des enfants. En effet le mode d'entrée dans le dispositif de protection pour un enfant et sa famille (signalement administratif ou judiciaire) conditionne fortement le type de prise en charge qui sera proposé. Dès lors, avant même la question de l'articulation de l'administratif et du judiciaire, c'est celle de la nécessaire délimitation des champs d'intervention qui est posée.

Il est donc urgent de clarifier le rôle de la protection administrative et de la protection judiciaire en s'appuyant plus explicitement sur le principe de subsidiarité. C'est déjà implicitement le cas pour ce qui est de la maltraitance puisque la loi de 1989 a prévu que le juge intervienne dans deux cas : l'impossibilité pour les services sociaux d'évaluer la situation du mineur et le refus manifeste de la famille d'accepter l'intervention de l'ASE. Pour étendre ce principe à l'ensemble des situations de dangers, le rapport de Louis de Broissia propose de l'inscrire dans le code de la famille et l'action sociale en fixant les deux mêmes critères de saisine de l'autorité judiciaire.

III. 2. Renforcer la coopération opérationnelle entre la justice et les conseils généraux

Par ailleurs, il faut parvenir à une meilleure circulation de l'information entre la justice et les conseils généraux.

⁹ L'Odas a participé au groupe de travail présidé par Louis de Broissia sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés.

C'est une nécessité si l'on souhaite avoir une visibilité des différentes actions menées autour d'un enfant tout au long de son « parcours ». Aujourd'hui la coopération progresse mais reste encore très inégale. On voit là l'intérêt de la proposition faite par la mission d'information « famille et droits des enfants » de l'Assemblée nationale visant à confier explicitement au Conseil général une mission de centralisation de l'ensemble des informations sur les situations de danger. Le Conseil général serait ainsi le passage obligé de toutes ces informations, même en cas de saisine directe du parquet, grâce à la création d'une cellule unique de signalement facilement repérable.

Au-delà du signalement, se pose la question de la coopération dans la mise en œuvre des mesures : AEMO, placement direct et placement à l'ASE sont autant d'occasions d'interroger l'articulation entre les compétences de l'ASE et les compétences du juge. Les départements assurant déjà l'essentiel du financement et de l'exécution des mesures d'assistance éducative (en milieu ouvert et en établissement), il semble logique d'encourager les expérimentations leur confiant la pleine responsabilité de ce domaine. Cela se justifie d'autant plus que la différence entre les mineurs pris en charge par l'une ou l'autre de ces institutions est de plus en plus ténue. En outre, ce transfert permet une simplification de la tarification dans les structures « habilitées Justice ».

III. 3. Diversifier les réponses et améliorer la cohérence des parcours

En s'inspirant des exemples allemands et belges, on pourrait imaginer non seulement de nouvelles approches mais aussi de nouvelles méthodes de travail. En effet dans ces deux pays, quelque soit le niveau de décision ou d'action, on

n'a recours au registre institutionnel que lorsque aucune autre forme de réponse n'est possible. Ainsi on privilégiera toujours le maintien de l'enfant à proximité de la famille, grâce à un parrain ou un voisin, plutôt que le placement, et on cherchera toujours à s'appuyer sur la société civile avant de recourir au service public.

Il reste que la diversification des mesures de suivi n'aura de véritable efficacité que si elle s'inscrit dans un projet global pour l'enfant. C'est tout l'enjeu de la protection de l'enfance et c'est la raison pour laquelle il faut privilégier l'idée d'un référent qui puisse suivre dans la durée l'enfant et sa famille. Cette notion est largement utilisée dans les départements mais elle recouvre des réalités très différentes. Il est indispensable aujourd'hui de clarifier son rôle par rapport aux parents mais aussi par rapport aux différentes institutions agissant autour de l'enfant et de sa famille. Ce référent dit « de continuité » doit en effet pouvoir favoriser le travail en transversalité pour garantir la mise en œuvre d'un véritable projet éducatif.

On est encore bien loin aujourd'hui de cette perspective et la lisibilité des parcours d'enfants est extrêmement limitée. C'est ce que l'on constate à travers l'expérimentation menée par l'Odas avec 25 départements qui procèdent à l'analyse d'un certain nombre de parcours, avec l'objectif de se donner des outils d'évaluation de leurs pratiques et de leurs politiques (voir encadré). C'est un enjeu fondamental car la perspective la plus efficace pour améliorer la protection de l'enfance est bien celle de l'évaluation des réponses. C'est aussi un enjeu démocratique car le contrôle de l'efficacité de l'Aide sociale à l'enfance ne doit pas relever seulement d'administrations externes mais bien des habitants eux-mêmes, concernés au premier chef.

L'expérimentation « parcours en protection de l'enfance »

Partant du constat que les dossiers d'enfants sortis du système de protection de l'enfance sont très incomplets et ne font pas apparaître de manière lisible une logique de parcours, l'Odas a conçu et expérimenté avec 25 départements volontaires, une « feuille de parcours » ouverte dès l'entrée de l'enfant dans le dispositif et enrichie tout au long de son parcours.

Cette feuille a une double finalité :

- par cumul permanent de nouvelles informations, elle permet aux divers intervenants auprès d'un même enfant d'avoir une vision en temps réel du parcours et d'optimiser ainsi leurs actions.
- par cumul permanent des informations concernant les divers enfants, elle permet aux responsables politiques et administratifs d'évaluer au fil du temps et d'améliorer la conception des dispositifs de protection de l'enfance.

Elle comporte non seulement la chronologie des prises en charge mais aussi les motifs d'entrée, de modification, de sortie de chaque mesure ainsi que des éléments de contexte familial et personnel. Les 25 départements ont testé et amélioré la feuille de parcours pendant 18 mois, en vérifiant leur capacité à recueillir et à faire circuler l'information entre les différents partenaires concernés par la protection d'un enfant. Car c'est bien la capacité des institutions à travailler ensemble et à échanger qui est en jeu dans cette expérimentation.

La seconde phase consiste en une expérimentation pour l'ensemble des enfants du département du Loiret, département volontaire. Des représentants de 8 départements (Allier, Corrèze, Loir et Cher, Morbihan, Oise, Savoie, Territoire de Belfort, Seine-Saint Denis) forment avec l'Odas un groupe d'appui et d'expertise. Début 2007 un guide méthodologique sera proposé à l'ensemble des départements.

ANNEXE

MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE SUR LES SIGNALEMENTS

HISTORIQUE DE LA DÉMARCHE

Afin d'apporter une contribution à la mise en œuvre des dispositions de la loi du 10 juillet 1989 en matière d'observation, l'Odas a été missionné par le Comité inter-ministériel de l'enfance maltraitée en 1991 pour élaborer, avec le concours de départements et de représentants des ministères concernés, une méthodologie d'observation de l'enfance en danger qui a fait l'objet d'un guide méthodologique en 1994 réactualisé en 2001.

Ce guide présentait notamment :

- La définition d'une typologie pour l'enfance en danger.
- Des orientations stratégiques et méthodologiques sur la collecte des principales données et leur mode de traitement.

Mais surtout, ce guide rappelait la finalité de toute démarche d'observation. L'observation des signalements n'a de sens que parce qu'elle permet de mieux comprendre les causes de danger pour construire des politiques de prévention plus adaptées au contexte actuel.

C'est sur ces bases qu'a été conçue l'enquête nationale sur les signalements d'enfants en danger. Les difficultés d'observation dans les tribunaux ont conduit à donner la priorité à la construction d'un système d'observation s'appuyant sur les conseils généraux. Ainsi ne sont dénombrés dans l'enquête que les signalements considérés comme tels par les conseils généraux. S'il ne prétend pas à l'exhaustivité, ce système permet donc d'offrir d'année en année des comparaisons fiables.

MÉTHODOLOGIE

- Est considéré comme **signalement** d'enfant en danger toute information ayant donné lieu à une évaluation pluridisciplinaire et si possible pluri-institutionnelle à l'issue de laquelle est décidée soit une mesure administrative soit une saisine de la justice.

Les saisines directes de la justice ne figurent dans le recensement de ces signalements que si le procureur les a envoyées pour évaluation au Conseil Général, ce qui les fait entrer dans la procédure décrite ci dessus.

Il est demandé aux départements de ne comptabiliser que le premier signalement de l'année pour un enfant donné. Par ailleurs, ce sont bien des signalements d'enfants qui sont dénombrés. Lorsqu'un signalement concerne une famille, il est compté autant de fois qu'il y a d'enfants concernés.

- Les enfants en danger sont soit maltraités, soit en risque (d'être maltraités ou d'avoir un avenir dégradé s'ils ne sont pas protégés maintenant).

L'enfant maltraité est un enfant victime de violences physiques, d'abus sexuels, de violences psychologiques, de négligences lourdes ayant des conséquences graves sur son développement physique et psychologique.

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

Afin de renforcer la fiabilité des résultats et des interprétations, les données fournies par les départements sont systématiquement analysées en s'appuyant sur des ratios portant soit sur l'année 2004 soit sur l'évolution 2003-2004. Les départements ayant des ratios très éloignés de la moyenne sont systématiquement interrogés. Leurs données sont soit confirmées, soit corrigées avec eux, soit neutralisées. Les explications collectées à cette occasion permettent d'affiner l'analyse des phénomènes.

Les ratios retenus sont les suivants :

- Taux de signalements en 2004 : nombre de signalements/ nombre d'enfants
- Taux de signalements transmis à la justice en 2004 : nombre de signalements transmis/ nombre d'enfants
- Taux d'évolution totale : (nombre de signalements 2004/ nombre de signalements 2003) -1
- Taux d'évolution justice : (nombre de signalements transmis 2004/ nombre de signalements transmis 2003) -1,
- Taux de judiciarisation : nombre de signalements transmis/ nombre total de signalements
- Rapport du nombre de signalements au nombre d'enfants pris en charge par l'ASE.

C'est ainsi que sur 93 départements ayant fourni des données chiffrées, 64 départements sont estimés particulièrement fiables pour le nombre total de signalements en 2004 dont les trois quarts pour l'évolution 2003 et 2004.

COMMENTAIRE SUR LES DIVERSITES LOCALES

Il faut rappeler que les évolutions nationales recouvrent en fait une diversité d'évolution au niveau local. Une analyse plus détaillée de l'enquête montre en effet des taux de signalements¹⁰ et des variations annuelles différentes selon les départements. Il devient

urgent d'approfondir les connaissances sur les écarts considérables que l'on a pu encore constater cette année : la moitié seulement des départements ont un taux de signalements compris entre 0,50 % et 0,90 %, les taux extrêmes allant de 0,24 % à 1,23 %. Par ailleurs 14 départements ont vu diminuer leur nombre total d'enfants signalés et 18 l'ont vu augmenter d'au moins 10 %.

Ces écarts ne semblent pas être particulièrement liés aux effets de l'urbanisation ou de la crise de l'emploi, il serait utile de s'interroger sur d'éventuels effets culturels (les taux faibles sont observés plutôt en Alsace et dans le grand sud) mais également sur l'impact des politiques et des pratiques locales, puisqu'on constate parfois dans une même région des écarts importants entre départements (par exemple en Bretagne ou en Provence Alpes Côte d'Azur). En particulier, les seuils de tolérance au danger peuvent varier d'un département à l'autre, voire d'une circonscription à l'autre.

En effet on constate également des différences au niveau infra-départemental. Cela démontre une fois de plus l'intérêt de territorialiser la démarche d'observation, pour mieux appréhender la problématique de la diversité des territoires.

QUESTIONNAIRE DE L'ENQUETE SUR LES SIGNALEMENTS 2004

Le questionnaire (voir pages suivantes) se compose de deux séries de questions : les premières pérennes d'une année sur l'autre permettent de déterminer l'évolution du nombre d'enfants en danger ainsi que leur profil ; les secondes, variables chaque année, permettent d'éclairer et analyser plus finement un point particulier.

¹⁰ Nombre de signalements rapporté à la population de moins de 20 ans, donnée aisément disponible à l'INSEE.



O D A S

Enquête nationale

« signalements d'enfants en danger de l'année 2004 »

250 bis boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - Tél : 01 44 07 02 52 - Fax : 01 44 07 02 62

Pour toute précision s'adresser à Sandrine DOTTORI, chargée d'études (sandrine.dottori@odas.net)

A retourner avant le 15 mai 2005

Département :

Nom/prénom :

Fonction :

Tél & Fax :

E-mail :

LES SIGNALEMENTS FAITS AU CONSEIL GENERAL EN 2004

1 Nombre d'enfants ayant fait l'objet d'un signalement* à l'ASE par type de danger entre le 1er janvier 2004 et le 31 décembre 2004 (ne pas compter les signalements sans suite)

Après évaluation des informations, nombre d'enfants dont le signalement a donné lieu à :	2004			Rappel 2003
	Enfants maltraités*	Enfants en risque*	Total des enfants en danger*	Total des enfants en danger
Une transmission à la Justice (y compris en urgence)				
Une mesure administrative contractuelle				
Un suivi social ou médico-social renforcé				
Total des enfants signalés à l'ASE				

Total des enfants signalés à l'ASE	Tranche d'âge des enfants signalés en 2004						Total
	0/2	3/5	6/10	11/14	15/17	18/21	
dont filles							
dont garçons							

Age en années révolues : ex : les 0/2 ans révolus signalés en 2004 sont ceux nés en 2004, 2003 et 2002 - tranche 3/5 : nés en 2001, 2000, 1999 - tranche 6/10 : nés en 1998, 1997, 1996, 1995, 1994 - tranche 11/14 : nés en 1993, 1992, 1991, 1990 - tranche 15/17 : nés en 1989, 1988, 1987 - tranche 18/21 : nés en 1986, 1985, 1984, 1983

2 Nombre d'enfants maltraités par type de mauvais traitement (Ne prendre en compte que le principal mauvais traitement)

	2004	Rappel : 2003
Violences physiques		
Violences sexuelles		
Violences psychologiques		
Négligences lourdes		
Total des enfants maltraités		

3 Nombre d'enfants en risque par type de risque

	2004		Rappel 2003
	Risque principal	Risque secondaire	(risque principal)
Education			
Entretien			
Moralité			
Santé physique			
Santé psychologique			
Sécurité			
Total des enfants en risque			

4 Nombre de signalements comportant les problématiques familiales suivantes :

Problématiques familiales	Nb de signalements faisant apparaître la problématique
☒ Carences éducatives	
☒ Problèmes psychopathologiques des parents	
☒ Dépendance, alcool, drogue	
☒ Séparation, divorce, conflits de couple	
☒ Maladie, handicap, décès d'un parent	
☒ Chômage, précarité, difficultés financières	
☒ Environnement, habitat	
☒ Errance, marginalité	
☒ Autre problématique, préciser :	
☒ Problématique non renseignée	
TOTAL	

Nombre de signalements étudiés pour traiter cette question ☐ :

Ensemble des signalements déclarés au titre de l'année 2004, soit : _____ signalements

Echantillon de _____ signalements tirés au hasard

(☐) Pour les départements n'étant pas en mesure de compter les problématiques familiales sur l'ensemble des signalements qu'ils ont déclarés pour l'année 2004, remplir la grille à partir d'un échantillon de signalements tirés au hasard (au minimum 100)

Plusieurs problématiques familiales peuvent être citées dans un même signalement. Le total peut donc être supérieur au nombre de signalements étudiés pour traiter la question.

* RAPPEL DES DEFINITIONS : consulter le guide méthodologique de l'ODAS (pages 23 à 29)

I- Les liens ASE - Justice

1 Connaissez-vous le nombre de saisines directes du Procureur concernant des enfants en danger dans votre département (informations n'ayant pas transité par l'ASE) ?

Nombre : Nombre :

Oui, en totalité Oui, en partie Non

1 bis Comment obtenez-vous ce nombre ? (estimation, statistiques du Parquet ou d'un observatoire partagé, par le biais des copies de saisines directes de certains partenaires, etc.)

2 Quel est le nombre de classements sans suite décidés par le Procureur :

- à la suite de saisines directes (n'ayant pas transité par l'ASE) : →

- à la suite des signalements judiciaires de l'ASE : →

3 Avez-vous réalisé des études ou une analyse des classements sans suite du Procureur ?
(leur origine, leur devenir en matière de prévention, autre intervention, pas de suivi...)

Oui. Merci de joindre l'étude Non En projet

4 Quel est le nombre de saisines directes que le Procureur a adressé aux services du conseil général en 2004 :

Pour évaluation →

Pour information complémentaire →

4 bis Sont-elles comptabilisées dans les chiffres de transmissions judiciaires de l'ASE (tableau 1, recto) ?

Oui Non

Oui Non

5 Quelle appréciation portez-vous sur le traitement judiciaire des signalements de l'ASE :

* en matière de délais de traitement	<input type="checkbox"/> Très satisfaisant	<input type="checkbox"/> Satisfaisant	<input type="checkbox"/> Peu satisfaisant
* en matière de concertation	<input type="checkbox"/> Très satisfaisant	<input type="checkbox"/> Satisfaisant	<input type="checkbox"/> Peu satisfaisant
* en matière de retour d'information	<input type="checkbox"/> Très satisfaisant	<input type="checkbox"/> Satisfaisant	<input type="checkbox"/> Peu satisfaisant

6 Y a-t-il une participation de la justice au schéma départemental de protection de l'enfance ?

Oui Non Date de signature du schéma en cours :

II- Les liens ASE – Education Nationale

7 Nombre d'informations concernant des enfants en danger parvenues directement à l'ASE en 2004 :

des écoles : des collèges : des lycées :

8 Avez-vous un double des saisines directes du Procureur par l'Education Nationale :

Systématiquement Parfois Jamais

Nb en 2004 : Nb en 2004 : Rappel 2003 : Rappel 2003 :

9 Quelle est selon vous la proportion de saisines directes du Procureur parmi tous les signalements de l'Education nationale en 2004 ?

10 Quels rapports entretient le service social scolaire avec :

- L'ASE →	<input type="checkbox"/> Bon	<input type="checkbox"/> Moyen	<input type="checkbox"/> Inexistant
- La PMI →	<input type="checkbox"/> Bon	<input type="checkbox"/> Moyen	<input type="checkbox"/> Inexistant
- Le service social départemental →	<input type="checkbox"/> Bon	<input type="checkbox"/> Moyen	<input type="checkbox"/> Inexistant

Merci pour votre contribution



Observatoire national de l'action sociale décentralisée
250, bis boulevard Saint Germain, 75007 Paris - Tél : 01 44 07 02 52 - Fax : 01 44 07 02 62
<http://www.odas.net>