

# la décentralisation et la protection de l'ENFANCE

Quelles réponses  
pour quels  
dangers ?



la décentralisation  
et la protection de  
**l'ENFANCE**

Quelles réponses  
pour quels  
dangers ?



# la décentralisation et la protection de l'ENFANCE

## Quelles réponses pour quels dangers ?

Parmi toutes les compétences transférées aux Conseils généraux en 1983, l'aide sociale à l'enfance occupe une place particulière, non seulement en raison du caractère particulièrement sensible de la mission que constitue la protection de l'enfance, mais aussi en raison des enjeux partenariaux qu'elle soulève.

En effet, la loi du 10 juillet 1989 a confirmé et précisé la responsabilité des Conseils généraux sur la protection de l'enfance. Même lorsque les mesures sont décidées par le juge, c'est le Conseil général qui les met en œuvre dans la plupart des cas et les finance<sup>1</sup>. S'interroger sur la protection de l'enfance, c'est donc d'abord s'interroger sur les missions qui relèvent des services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) des départements.

Mais la loi du 10 juillet 1989 a aussi rappelé l'importance d'une collaboration active avec les services de justice, dont le rôle est incontournable dans la plupart des situations de maltraitance avérée, ainsi que dans un grand nombre de situations de risque<sup>2</sup>. L'étude de l'impact de la départementalisation sur la protection de l'enfance devra donc tenir compte de l'effectivité de cette collaboration.

C'est la raison pour laquelle chaque année depuis 1994, l'ODAS observe l'évolution du nombre de signalements et des facteurs qui en sont à l'origine, mais aussi du partenariat.

On connaît ainsi mieux les enfants en danger (Titre I), ce qui permet de vérifier la cohérence des réponses, dans leur dimension curative mais aussi préventive (Titre II).

---

1 – Le juge charge en général le service ASE de choisir la famille ou l'établissement d'accueil. Toutefois, il peut préférer effectuer lui-même ce choix. Environ 23 000 enfants sont ainsi placés directement par le juge des enfants, dans un établissement ou chez un tiers digne de confiance. Même dans ce cas, ils sont également à la charge financière de l'ASE. Seuls ne sont pas à la charge de l'ASE les jeunes délinquants qui dépendent, eux, du Ministère de la justice.

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**.



# I

## LES ENFANTS EN DANGER

L'intérêt des enquêtes de l'Odas réside dans le fait qu'elle permettent de comparer des données ayant les mêmes sources et les mêmes définitions. Elles portent en effet sur l'ensemble des signalements d'enfants traités par les conseils généraux, suite à une évaluation pluridisciplinaire proposant une mesure de protection, ainsi que sur les transmissions faites en urgence à la justice par le Conseil général<sup>3</sup>. On peut ainsi observer chaque année des évolutions significatives d'un indicateur particulièrement utile à la connaissance de l'état de la société (I). Mais l'enquête sur les signalements de l'année 2002 permet aussi de repérer plus précisément l'importance des facteurs de danger à l'origine des signalements et d'en tirer d'utiles enseignements en matière de prévention (II).

### I. L'ÉVOLUTION DES SIGNALEMENTS

Avec 86 000 signalements d'enfants en danger constatés en 2002 contre 85 500 en 2001, on peut considérer que le nombre d'enfants signalés n'évolue pas par rapport à l'année dernière.

Évolution des signalements d'enfants en danger de 1998 à 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Enfants maltraités	19 000	18 500	18 300	18 000	18 500
Enfants en risque	64 000	65 000	65 500	67 500	67 500
Total enfants en danger	83 000	83 500	83 800	85 500	86 000

Toutefois si l'on regarde l'évolution sur les cinq dernières années – l'année 1998 correspondant à la généralisation du système d'observation – on constate une stabilisation des enfants maltraités mais une progression des enfants en risque. En d'autres termes, c'est le nombre de familles fragiles qui progresse et non point la maltraitance.

Notons que plusieurs départements constatent, comme l'année dernière, un phénomène qui s'aggrave: l'arrivée de mineurs étrangers isolés, primo-arrivants, qui entrent sur le territoire national par l'intermédiaire de filières organisées et qui se présentent "spontanément" auprès des services de l'ASE pour solliciter une prise en charge. Numériquement faible, ce phénomène mobilise

3 – Les signalements d'enfants directement adressés à la justice par d'autres institutions ne sont donc pas dénombrés dans le cadre de l'enquête.

cependant une énergie considérable pour les services qui y sont confrontés.

Enfin, il faut rappeler que cette stabilité recouvre en fait une diversité d'évolution au niveau local. Une analyse plus détaillée de l'enquête montre en effet des variations annuelles différentes selon les départements mais aussi selon les territoires infra-départementaux. Cela démontre une fois de plus l'intérêt de territorialiser la démarche d'observation.

On pourrait ainsi d'ailleurs mieux appréhender la problématique de la diversité des territoires. En effet, il devient urgent d'approfondir les connaissances sur les écarts considérables que l'on a pu encore constater cette année, avec un taux de signalement (nombre de signalements rapporté au nombre d'enfants de 0 à 18 ans) variant entre 1 et 13‰ pour l'ensemble des départements et entre 3 et 7‰ pour les trois-quarts d'entre eux. Cette variation ne semblant pas être particulièrement liée aux effets de l'urbanisation ou de la crise de l'emploi, il serait utile de s'interroger sur d'éventuels effets culturels - on constate moins de signalements dans le sud et l'Alsace, et plus dans les régions Nord, Normandie, Poitou et Champagne - mais également sur l'impact des politiques et des pratiques locales - puisqu'on constate parfois dans une même région des écarts importants entre départements.

### I. 1. Les enfants maltraités

Si globalement la maltraitance semble se stabiliser, l'évolution est différente selon le type de maltraitance.

Évolution des types de mauvais traitements de 1998 à 2002

	1998	2002
Violences physiques	7 000	5 600
Abus sexuels	5 000	5 900
Négligences lourdes	5 300	5 000
Violences psychologiques	1 700	2 000
<b>Total enfants maltraités</b>	<b>19 000</b>	<b>18 500</b>

La diminution, sur les cinq dernières années, des signalements pour violences physiques et négligences lourdes peut être plus significative qu'il n'y paraît. On peut y voir un résultat concret des campagnes de sensibilisation qui se sont multipliées ces dernières années.

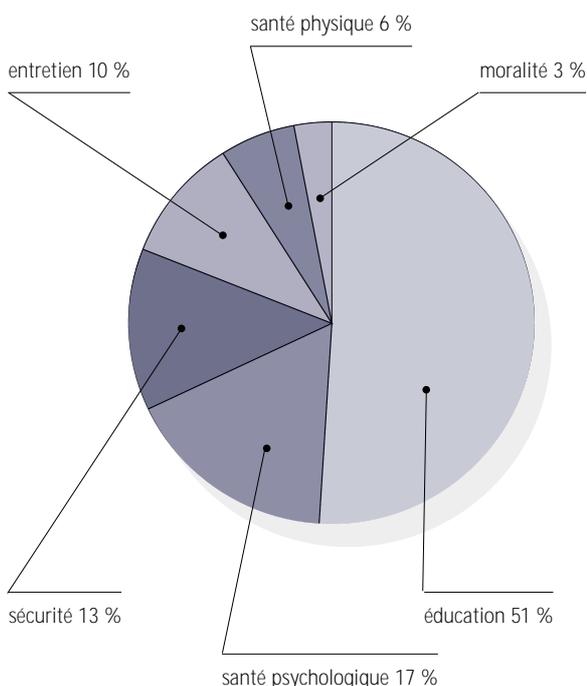
En revanche, on note une augmentation des violences psychologiques. Il conviendrait donc de mettre davantage l'accent sur cette forme de maltraitance moins connue et de développer des actions de prévention appropriées, notamment à travers le soutien actif à la parentalité.

Enfin, même si l'augmentation des abus sexuels est probablement en partie liée au fait qu'on les repère mieux aujourd'hui, ils deviennent la première des formes de maltraitance.

### I. 2. Les enfants en risque

Pour la première fois depuis la mise en place de l'observation des signalements d'enfants en danger, on assiste à une stabilisation du nombre de signalements d'enfants en risque qui, ne l'oublions pas, progressait régulièrement (près de 6 % en cinq ans). La répartition des enfants en risque selon le type de risque est elle aussi stable.

Répartition des enfants en risque selon le type de risque



Il apparaît très clairement, comme les années précédentes, que le risque principal est de nature éducative: l'enfant rencontre des problèmes de scolarisation et, de façon plus générale, de socialisation. Ses chances d'intégration s'en trouvent menacées. Toutefois ce risque semble moins préjudiciable que les autres types de risque.

## La situation familiale des enfants en danger

Rappel de l'étude Odas/Snatem

On sait maintenant que la famille peut être source de danger, plus de neuf fois sur dix pour les enfants maltraités (sauf abus sexuels), et près de huit fois sur dix pour les enfants en risque. C'est pourquoi la situation de la famille où vit l'enfant en danger est une donnée d'observation très importante.

En effet, on note une différence très marquée entre la structure des familles d'enfants en danger et le profil des familles françaises en général.

### Répartition des enfants selon leur situation familiale

	Enfants en risque	Enfants maltraités	Enfants en danger (risque + maltraitance)	Enfants de moins de 18 ans en population générale*
Vit avec ses deux parents	43 %	46 %	43 %	81 %
Vit avec sa mère ou son père seul	38 %	27 %	36 %	11 %
Vit avec sa mère ou son père + un beau-parent	14 %	18 %	15 %	6 %
Vit chez une autre personne, en famille d'accueil, ou en établissement	5 %	9 %	6 %	2 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

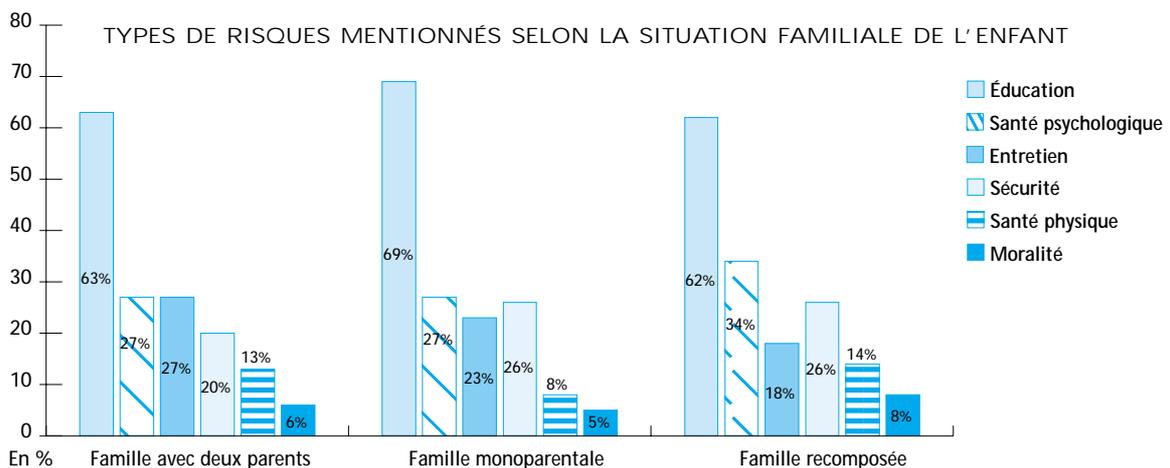
\* Estimation Odas d'après des données Insee : RGP 90, enquêtes "Conditions de vie" 1993-1994, "Budgets de familles" 1994-1995, "Emploi" 1998, et étude "Les familles monoparentales" 1994.

Si la plupart des enfants en danger vivent avec leurs deux parents naturels (près d'un enfant sur deux signalé vit avec son père et sa mère, et ceci dans les cas de risque comme dans les cas de maltraitance), cette proportion est toutefois inférieure de moitié à celle de la population générale.

La proportion de familles monoparentales parmi les familles d'enfants en danger est trois fois plus importante que dans la population générale. On pressent des explications à cette sur-représentation : aux difficultés matérielles qui sont très souvent associées à la monoparentalité, s'ajoutent l'isolement, le désarroi, l'absence de contreponds, qui rendent la fonction parentale d'autant plus complexe. Cette sur-représentation est plus accentuée pour les enfants en risque (38 % de ces enfants vivent dans une famille monoparentale contre 27 % des enfants maltraités).

Les enfants en danger vivant dans des familles recomposées sont aussi largement sur-représentés (15 % des enfants en danger) par rapport à la moyenne nationale (6 % des enfants). Cette caractéristique est un peu plus marquée pour les enfants maltraités que pour les enfants en risque (18 % des enfants maltraités vivent dans une famille recomposée, contre 14 % des enfants en risque).

On observe d'autre part l'accentuation de certains risques selon le type de famille.



Le risque éducatif, omniprésent quel que soit le type de famille, est encore plus important dans les familles monoparentales que dans les autres. Le risque pour la santé psychologique est un peu plus important dans les familles recomposées. Le risque pour la sécurité est un peu moindre quand les deux parents sont présents, mais les problèmes d'entretien sont alors plus importants.

## La fréquence des facteurs de danger

(par rapport au nombre d'enfants signalés)

Facteurs de danger	Nombre d'enfants concernés par le facteur
<b>Problématiques familiales</b>	
Carences éducatives des parents	54 000 soit 63 % des enfants signalés
Conflits de couples, séparations	30 000, soit 35 % des enfants signalés
Problèmes psychopathologiques des parents	14 000, soit 16 % des enfants signalés
Dépendance, alcoolisme, toxicomanie	10 000, soit 12 % des enfants signalés
Maladie, handicap, décès	4 000, soit 5 % des enfants signalés
<b>Problématiques d'environnement</b>	
Chômage, difficultés financières	13 000, soit 15 % des enfants signalés
Habitat, environnement	7 000, soit 8 % des enfants signalés
Errance, marginalité	3 000, soit 3 % des enfants signalés
Autres *	7 000, soit 8 % des enfants signalés

## L'influence des facteurs de danger

(par rapport au nombre d'enfants concernés par chaque facteur)

Facteurs de danger	Nombre d'enfants concernés par le facteur	Nombre d'enfants pour lesquels le facteur est principal
<b>Problématiques familiales</b>		
Carences éducatives des parents	54 000	31 000, soit 57 % des enfants concernés
Conflits de couples, séparations	30 000	20 000, soit 67 % des enfants concernés
Problèmes psychopathologiques des parents	14 000	10 000, soit 71 % des enfants concernés
Dépendance, alcoolisme, toxicomanie	10 000	5 000, soit 50 % des enfants concernés
Maladie, handicap, décès	4 000	4 000, soit 100 % des enfants concernés
<b>Problématiques d'environnement</b>		
Chômage, difficultés financières	13 000	4 000, soit 31 % des enfants concernés
Habitat, environnement	7 000	3 000, soit 43 % des enfants concernés
Errance, marginalité	3 000	3 000, soit 100 % des enfants concernés
Autres *	7 000	6 000, soit 86 % des enfants concernés

\* Autres facteurs : ensemble très hétéroclite rassemblant les problèmes des mineurs étrangers, des grossesses d'adolescentes, des comportements agressifs de voisins ou d'autres enfants etc.

## II. QUELS FACTEURS DE DANGER ?

L'enquête de cette année confirme les résultats constatés précédemment en ce qui concerne les trois facteurs de danger considérés par les départements comme les plus fréquents : les carences éducatives et les conflits de couples sont cités par la quasi totalité des départements, les problèmes psychopathologiques des parents par près d'un département sur deux. Par ailleurs, il faut noter que le facteur "chômage-difficultés financières" continue de progresser : il compte parmi les trois principaux facteurs de danger pour 27 % des départements (contre 20 % des départements en 2001 et seulement 8 % en 2000).

Afin d'affiner l'observation, on a pu cette année recueillir auprès de quarante-quatre départements des informations sur les facteurs de danger issues directement des dossiers de signalements<sup>4</sup>. Une extrapolation des résultats obtenus permet de mieux mesurer le poids respectif des différents facteurs de danger (fréquence et influence).

Les deux tableaux ci-contre confirment l'importance des carences éducatives (difficultés à assumer la fonction parentale, dans ses dimensions éducative et socialisante) parmi les facteurs de danger : ce sont elles

qui concernent le plus d'enfants parmi les enfants signalés, même si elles ne sont facteur principal que dans 57 % des cas.

Ces tableaux mettent aussi en évidence l'importance des conflits de couples, qui sont relativement fréquents (ils concernent plus d'un tiers des enfants signalés) et qui, surtout, s'avèrent très souvent le facteur principal du signalement (dans deux tiers des cas).

Enfin, il faut relever que les problèmes psycho-pathologiques des parents, la maladie, le décès ou le handicap d'un parent, l'errance ou la marginalité sont certes des situations plus rares mais quand elles surviennent, elles sont presque toujours le facteur principal du signalement.

Si globalement ces données mettent en avant la prégnance des " problématiques familiales ", il faut rappeler que les facteurs de danger environnementaux ne doivent pas être négligés, tout particulièrement la précarité économique. Il faut par ailleurs relever l'importance de l'isolement social, bien souvent à l'origine de la dégradation du comportement des familles, notamment des " carences éducatives des parents ".

On l'a vu lors de l'enquête réalisée en 1999 par l'Odas et le SNATEM sur 10 000 signalements. Elle montrait notamment l'influence de l'inoccupation des parents comme facteur de danger.

### L'occupation professionnelle des parents d'enfants en danger

Rappel de l'étude Odas/Snatem

Nous avons vu qu'il existe une différence très marquée entre la structure des familles d'enfants en danger et le profil des familles françaises en général, mais un autre facteur semble jouer un rôle important : l'occupation professionnelle des parents.

En effet la deuxième caractéristique importante des familles d'enfants en danger est l'inactivité des parents : plutôt qu'inactivité, d'ailleurs, nous avons choisi de nous pencher sur l'inoccupation, en regroupant sous un même critère les parents au foyer, qu'ils soient actifs au chômage, retraités, invalides ou sans profession, et en laissant de côté ceux qui sont occupés, même ponctuellement, par une formation, un emploi précaire, un stage etc. En particulier on a une proportion considérable de mères inoccupées : huit mères sur dix sont inoccupées. Cette situation est la même pour les familles d'enfants en risque et celles d'enfants maltraités.

Les familles monoparentales où vivent des enfants en danger (neuf fois sur dix c'est la mère qui est seule), sont d'autant plus fragiles que soumises à un isolement social qui apparaît à travers l'inoccupation du parent : les trois quarts des mères seules sont inoccupées, sans profession ou au chômage (contre la moitié en population générale) ; un quart seulement travaillent, y compris en emploi précaire, ou sont en formation.

Une des représentations classiques de la monoparentalité repose sur l'idée que, lorsqu'une mère seule travaille, elle a du mal à assumer tout à la fois ses activités professionnelles et sa fonction parentale. Mais on voit bien ici que le fait d'être au foyer, qui s'accompagne souvent d'un isolement social – immaturité, absence de repères – induit un risque plus grand.

Dans les familles en couple où vivent des enfants en danger, les deux parents sont inoccupés près d'une fois sur trois (contre une fois sur vingt en population générale).

Étude Odas/Snatem, 1999 à télécharger sur [www.odas.net](http://www.odas.net)

<sup>4</sup> – 29 départements ont été en mesure d'analyser 11 268 dossiers d'enfants (soit 18 583 facteurs de danger). 15 autres départements ont noté les 8 759 facteurs principaux dans 8 759 dossiers. L'assez grande convergence constatée dans les réponses des divers départements rend l'extrapolation réaliste.

On peut donc en convenir : les données sur les facteurs de danger apportent des enseignements indispensables sur le type de réponses à mettre en place. L'importance des carences éducatives et des conflits de couples doit par exemple conduire à développer les démarches individuelles et collectives de soutien à la parentalité. Et plus globalement, on peut penser que pour lutter contre l'isolement social, il devient urgent de mettre en place de véritables politiques de développement social local, afin de redynamiser les solidarités de proximité et intergénérationnelles. Comme pour les aînés, la protection de l'enfance est d'abord l'affaire de tous.

# II

## LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Avec la décentralisation, on espérait une évolution de la protection de l'enfance dans trois directions :

- 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 ;
- renforcer, autant que faire ce peut, la place de la protection administrative par rapport à la protection judiciaire, plus stigmatisante ;
- accompagner ce mouvement d'un développement des actions de prévention des risques sociaux.

Ces trois défis s'avéraient d'autant plus ardues que la société française allait être confrontée, dans les années qui ont suivi la décentralisation, à une crise sociétale importante se traduisant par une hausse du nombre d'enfants en risque. Vingt ans après, on peut constater que, si le premier objectif a été en grande partie atteint (I), le second connaît des avancées significatives ces dernières années (II) et le troisième n'est encore, dans la plupart des départements, qu'une perspective (III).

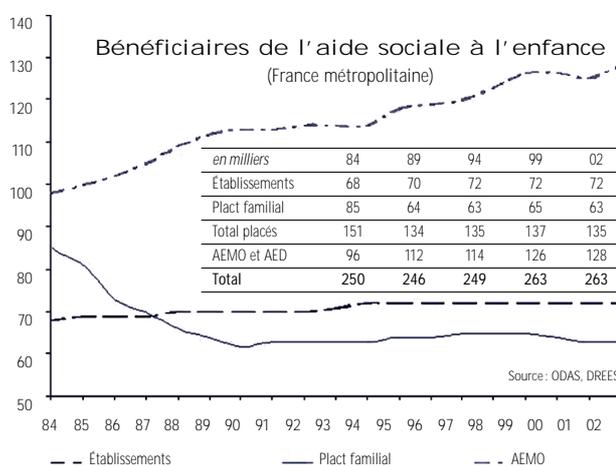
### I. L'ÉVOLUTION DE LA PRISE EN CHARGE

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).

#### I. 1. La régression du placement

Depuis la décentralisation, le nombre d'enfants pris en charge a légèrement augmenté, passant de 250 000 en 1984 à 263 000 en 2002. Conformément aux orientations 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.

En 1975, on comptait 235 000 enfants placés. La parution du rapport Bianco-Lamy marque une évolution : en 1984, on ne compte plus que 151 000 enfants placés et le chiffre s'est stabilisé depuis 1989 autour de 135 000.



L'évolution est cependant différente selon le type de placement: le placement familial a diminué tandis que le placement en établissement a progressé très légèrement. Il est en effet plus facile de se servir du placement familial comme variable d'ajustement. On peut le regretter car le placement familial peut davantage contribuer à la socialisation de l'enfant placé dans un environnement plus naturel.

Inversement, les mesures en milieu ouvert (AEMO et AED) continuent de progresser: elles ont connu une croissance lente mais assez régulière avec 1 600 enfants supplémentaires par an en moyenne depuis 1984.

### I. 2. Une progression des coûts

La dépense consacrée à l'ASE est passée de 2,29 milliards d'euros en 1984 à 4,75 milliards d'euros en 2002. Elle a donc doublé en dix-huit ans (en francs courants) alors que globalement le nombre d'enfants bénéficiaires de l'ASE (placements et actions éducatives) a peu progressé durant cette période (263 000 contre 250 000).

Évolution de la dépense d'aide sociale à l'enfance entre 1984 et 2002  
(en milliards d'euros)

	1984	2002
Placement en établissement	1,16	2,45
Placement familial	0,44	1,05
AEMO et autres	0,69	1,25
<b>Total</b>	<b>2,29</b>	<b>4,75</b>

L'explication de la progression de la dépense est donc essentiellement liée au coût des prestations. Compte tenu du poids financier des placements qui représentent toujours près des trois quarts de la dépense de l'ASE, on peut estimer que cette augmentation du coût de la prestation concerne principalement ces derniers. Le coût moyen annuel par enfant placé en établissement est d'ailleurs passé de 17 000 euros environ à 34 000 euros entre 1984 et 2002. Quand au coût moyen annuel du placement familial, il est passé d'environ 5 000 euros par enfant à 16 000 euros par enfant<sup>5</sup>.

## II. DES RAPPORTS PLUS ÉQUILIBRÉS ENTRE L'ADMINISTRATIF ET LE JUDICIAIRE

Le rapport Bianco-Lamy, qui préconisait le maintien à domicile des enfants, recommandait aussi le renforcement du rôle de la protection administrative. Cela devait se traduire par une régression du nombre de signalements transmis par l'ASE à la justice, à ne pas confondre avec la judiciarisation des placements. Or ces évolutions ne peuvent se concevoir que dans le cadre d'une collaboration plus active entre les services de l'ASE et les services de justice.

### II. 1. La transmission des signalements à la justice

La judiciarisation des signalements (progression de la part des signalements transmis à la justice par l'ASE) peut refléter une crise de confiance de la protection administrative, particulièrement lorsqu'il s'agit de signalement d'enfants en risque. En effet, si l'appel à la justice est justifié par l'existence de situations familiales de plus en plus lourdes, le cap doit toujours être maintenu sur la collaboration volontaire de la famille.

En outre, cette judiciarisation des signalements provoque une surcharge de travail pour les magistrats, entraînant une augmentation des délais de traitement, ainsi qu'une méfiance des familles vis-à-vis des travailleurs sociaux.

C'est pourquoi on ne peut que se réjouir de la stabilisation des taux de transmission observée depuis 1999, après une progression constante entre 1994 et 1998.

Évolution des transmissions à la justice entre 1998 et 2002

	1998	2002
Dossiers transmis à la justice	49 000	49 000
Taux de transmission	59 %	57 %

Toutefois, le taux de transmission reste encore trop important (57 %). S'il semble légitime que la quasi-totalité des signalements d'enfants maltraités soit transmise à la justice, ce qui paraît conforme à l'esprit de la loi du 10 juillet 1989, il est plus surprenant que plus de la moitié des signalements d'enfants en risque le soit également (soit les deux tiers de l'ensemble des transmissions).

<sup>5</sup> - L'augmentation du coût du placement familial s'explique principalement par la nécessité, qui s'est concrétisée au début des années 1990, de revaloriser la profession d'assistante maternelle afin de la rendre plus attractive, tout particulièrement en zones urbaines.

## II. 2. La judiciarisation des placements

La judiciarisation du placement (progression de la part des placements décidés par le juge dans l'ensemble des placements) est plutôt conforme à la nature même de cette décision : un placement ne doit intervenir que lorsque toutes les autres solutions s'avèrent inopérantes. Lorsque la palette des solutions offertes est suffisamment large, on doit pouvoir éviter le placement en aidant autrement la famille à collaborer au rétablissement des conditions favorables à l'épanouissement de l'enfant.

Il est donc plutôt positif d'observer, entre 1984 et 2002, une judiciarisation du placement. En effet, la baisse du nombre de placements constatée depuis 1984 ne concerne que les décisions administratives. Alors qu'elles représentaient environ un tiers des décisions de placement en 1984, elle n'en représente aujourd'hui plus qu'un cinquième.

Cette évolution s'explique principalement par la disparition d'une pratique largement usitée jusque dans les années 1980 consistant à placer un enfant sur demande de la famille en cas de difficultés économiques. L'apparition du Revenu Minimum d'Insertion a d'ailleurs consolidé ce mouvement.

Le placement semble ainsi aujourd'hui utilisé à bon escient : principalement par le juge pour les situations les plus graves et les plus compromises, et par les services de l'ASE pour les situations d'urgence qui nécessitent des réponses rapides et limitées dans le temps et qui concernent souvent des adolescents, voire des jeunes majeurs<sup>6</sup>.

Cette évolution est d'autant plus intéressante qu'elle s'accompagne d'une amélioration du climat de confiance entre l'ASE et la justice : si ce sont les juges qui, de plus en plus, prennent la décision de placer les enfants, ils les confient de plus en plus souvent à l'ASE. Ainsi en 1992, 29 % des enfants placés par le juge l'étaient en placement direct, contre 22 % en 2002.

Évolution du nombre d'enfants placés selon l'origine du placement (France métropolitaine - en milliers)

Source : DREES-ODAS

Au 31 décembre	1984	2002
Décisions administratives	49	28
Décisions judiciaires	102	107
<b>Nombre total</b>	<b>151</b>	<b>135</b>

<sup>6</sup> - En 2002, sur 27 828 enfants placés à titre provisoire sur décision administrative, les jeunes majeurs en représentent 46 %. Voir DREES, Etudes et résultats, « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2002 », n° 255, août 2003.

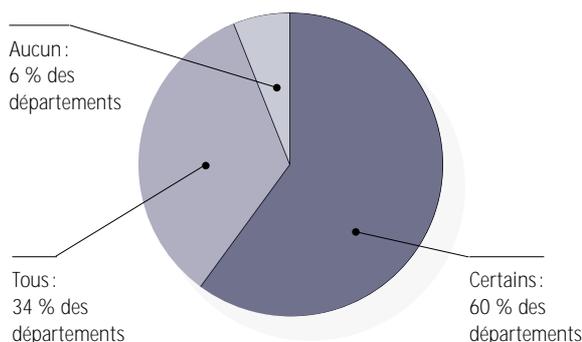
## II. 3. Une coopération en marche

Parallèlement à ces évolutions, on constate un renforcement de la coopération institutionnelle. Ainsi, huit départements sur dix ont signé un protocole d'accord avec les services de justice (et souvent l'Education Nationale), portant sur l'élaboration en commun d'un guide du signalement et l'échange d'information. Toutefois, cet échange d'information reste encore très inégal.

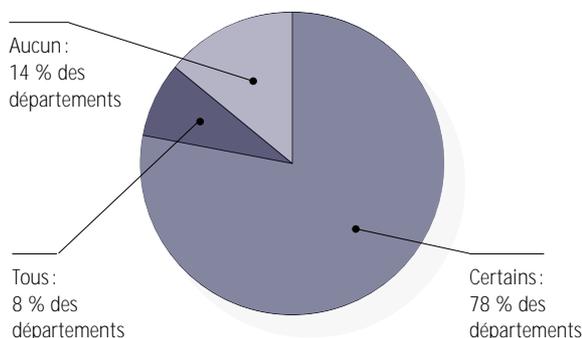
Ainsi, en ce qui concerne les suites données par le Procureur aux signalements qui lui sont transmis par les services départementaux, il faut relever que seul un tiers des départements est informé de façon exhaustive des classements sans suite et la moitié des départements l'est des transmissions au juge des enfants.

S'agissant des saisines directes au Procureur n'ayant pas transité par l'ASE (informations transmises notamment par l'Education nationale ou les services hospitaliers), si 8 % des départements les connaissent toutes, 14 % des départements n'en connaissent aucune. En outre, si quelques départements connaissent toutes les saisines directes, c'est parce qu'ils ont mis en place une cellule d'observation spécifique.

Connaissance par l'ASE des classements sans suite du Procureur :



Connaissance par l'ASE des saisines directes du Procureur



En ce qui concerne les décisions du juge des enfants, seule la moitié des départements les connaît toutes (à la seule exception des placements directs dans un établissement de la Protection Judiciaire de la Jeunesse ou chez un tiers digne de confiance non financé par l'ASE). L'autre moitié connaît les décisions relatives aux enfants qui lui sont confiés.

Globalement les décisions des juges sont donc mieux connues par les services d'ASE que celles des Procureurs. Mais le système d'observation ne s'améliorera que si la collaboration avec ces derniers progresse puisque c'est là le point d'entrée dans le système judiciaire.

### III. L'OUVERTURE SUR LA PRÉVENTION DES RISQUES SOCIAUX

L'aide sociale à l'enfance a pour objet de contribuer à la protection de l'enfance en apportant un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs et à leurs familles, ainsi qu'aux jeunes majeurs de moins de 21 ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. Mais elle doit aussi concourir aux mesures de prévention.

Tous les départements aujourd'hui s'accordent sur la nécessité de faire de la prévention, mais cette notion peut recouvrir des réalités très différentes. L'enquête réalisée par l'Odas en 2002 auprès des services d'ASE montre d'ailleurs une grande diversité dans l'approche du concept de prévention. Il apparaît notamment que la distinction entre prévention primaire, secondaire et tertiaire, fréquemment usitée en matière de santé publique, est pour l'heure peu opérante pour les conseils généraux. Ils font plus aisément une distinction entre prévention individuelle et prévention collective. Mais si l'on veut mettre le cap sur une vision plus citoyenne de la prévention, on retiendra plutôt une distinction entre prévention par publics et prévention par territoires.

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

La prévention par publics " ciblés " est depuis longtemps une préoccupation des départements. Le rapport Bianco-Lamy préconisait d'ailleurs la création de services unifiés de l'enfance, regroupant l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et la Protection maternelle et infantile (PMI). Si ces services unifiés ne se sont guère

développés, dans deux tiers des départements on constate un réel rapprochement, dans l'organigramme, de l'ASE et de la PMI dans un bloc dénommé soit " prévention et protection de l'enfance " soit " enfance-famille ".

C'est probablement parce qu'il s'agit d'un domaine où les logiques d'intervention ont été bien définies que la nécessaire coordination des interventions s'est imposée, afin de promouvoir des mesures de prévention autour de l'enfant et de la famille, non seulement individuelles mais aussi collectives.

Parmi les mesures individuelles de prévention, les départements plébiscitent le recours aux techniciennes de l'intervention sociale et familiale (TISF). 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) via des fonds largement déconcentrés au niveau des circonscriptions.

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

Cependant, si les progrès sont importants en matière de prévention " ciblée ", l'implication des services de protection de l'enfance dans le développement social local reste très minoritaire<sup>7</sup>. Seul un département sur cinq envisage d'intégrer davantage la protection de l'enfance dans une dynamique territoriale. Et 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 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.

7 - Le 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

Pourtant des signes forts montrent la volonté des départements de préparer 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. En outre, on voit de plus en plus se concrétiser l'harmonisation de ces circonscriptions avec les différents territoires d'action concernés par la lutte contre les exclusions (CLI, APA).

Par ailleurs, la démarche d'observation engagée par les départements participe à la préparation des conditions

de mise en œuvre du développement social local. En effet, l'observation semble ici bien correspondre à une volonté de réforme étayée par un souci de connaissance de la diversité et de la diversification des besoins sociaux. L'ambition peut paraître excessive alors que le dispositif d'observation des signalements reste encore, en tant que tel, largement perfectible. On peut pourtant y croire car les acteurs de la protection de l'enfance semblent aujourd'hui très majoritairement convaincus du caractère incontournable de l'observation comme moteur d'un partenariat d'action tourné vers la protection mais plus encore vers la prévention.

Les départements ont donc montré leur capacité à respecter la lettre et l'esprit de la loi du 10 juillet 1989. Et s'agissant du développement social local, même si l'on est encore au stade de prémices, il reste que les responsables locaux ont osé, en quelques années, bouleverser un paysage administratif pourtant axé sur la continuité et relever le défi de la connaissance au service de l'action. Il faut donc, dans un but de cohérence et d'efficacité, poursuivre le processus de décentralisation.

C'est pourquoi on peut comprendre, dans la mesure où les départements assurent déjà l'essentiel du financement et de l'exécution des mesures d'assistance éducative (en milieu ouvert et en établissement), qu'il soit envisagé de leur confier la pleine responsabilité de ce domaine (hors mesures pénales). Cela se justifierait 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 permettrait une simplification de la tarification dans les structures "habilitées Justice".

De même, puisque les départements assurent déjà un suivi des enfants de 0 à 6 ans (et des familles) via les services de PMI, on pourrait envisager de leur confier la même responsabilité auprès des élèves plus âgés en décentralisant le service social et de santé scolaires. À condition que des moyens suffisants lui soient consacrés, cette évolution pourrait en outre être l'occasion pour le service social scolaire de s'ouvrir davantage sur le quartier et, en partenariat avec les autres acteurs sociaux de terrain, de s'impliquer dans des démarches de prévention.

Ce pari du local est d'autant plus souhaitable qu'il pourrait participer à la résorption de la crise du sens à laquelle est confrontée l'action publique dans sa mission de cohésion sociale. Il faudra toutefois que les départements eux aussi refusent toute forme d'hégémonisme, au profit d'un partenariat de conviction, non seulement avec la justice mais aussi avec les villes, fortement impliquées dans l'accueil de la petite enfance et la prévention spécialisée.

---

Ce rapport est une publication de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée :  
37, boulevard Saint-Michel, 75005 Paris - Tél. : 01 44 07 02 52 - Fax : 01 44 07 02 62 • <http://www.odas.net>  
Directeur de la publication : Jean-Louis Sanchez • Ce numéro spécial a été tiré à 15 000 exemplaires  
ISSN 1265-7476



---

Observatoire national de l'action sociale décentralisée  
37, boulevard Saint-Michel, 75005 Paris  
Tél. : 01 44 07 02 52 - Fax : 01 44 07 02 62 - <http://www.odas.net>