

# Observatoire national de l'enfance en danger

## LA LETTRE

Lettre trimestrielle publiée par l'Odas • numéro 7 • avril 1998

### ALERTE

**N**OTRE système de protection de l'enfance est confronté aujourd'hui à deux évolutions particulièrement inquiétantes.

On constate d'une part une progression de la judiciarisation des signalements : près de trois quarts des signalements sont aujourd'hui traités par les services de Justice. Or, les risques liés à cette évolution sont considérables. On peut craindre en effet que ne s'aggrave la surcharge des tribunaux pour enfants, ainsi qu'une remise en cause de l'équilibre de notre système, qui doit privilégier la protection administrative pour éviter la stigmatisation des familles vulnérables et organiser de véritables politiques de prévention dans le cadre de l'action sociale.

On constate d'autre part une très forte progression du nombre d'enfants en risque sans que soient mises en place des réponses adaptées : soutien à la parentalité, retissage des liens de proximité, adaptation des actions préventives aux spécificités de chaque territoire. Cette évolution est d'autant plus préoccupante qu'elle trouve souvent son origine dans le déficit persistant en matière de connaissance des publics, des réponses, et des circuits, comme dans le déficit d'harmonisation des interventions publiques.

C'est pourquoi il devient maintenant urgent de procéder à l'organisation de dispositifs dans chaque département d'observation partagée réunissant magistrats, PJJ et responsables ASE, en partant des recommandations formulées par l'Odas. On pourrait ainsi enfin parvenir à une vision exhaustive de l'ensemble des problèmes de l'enfance en risque ou maltraitée, grâce au regroupement des signalements transitant par l'ASE ou adressés directement au juge. Il serait alors possible de rechercher ensemble les types de démarches préventives et de réponses permettant une meilleure adaptation aux besoins.

On devrait ainsi, tout à la fois, réussir à réduire tensions et dysfonctionnements, et appeler l'ensemble des acteurs de terrain au respect des principes de base et des équilibres de notre système de protection de l'enfance.

Jean-Louis SANCHEZ  
Délégué général de l'Odas

## À PROPOS DE LA JUDICIARISATION DES INTERVENTIONS SOCIO-ÉDUCATIVES AUPRÈS DES ENFANTS EN DANGER

**D**ÉPUIS TROIS ANS, LE NOMBRE DES signalements transmis à l'autorité judiciaire par les services de l'ASE ne cesse d'augmenter : 53 % des signalements en 1994 (31 000), 55 % en 1995 (36 000) et 57 % en 1996 (42 000) [source : enquête annuelle de l'Odas].

En 1996, alors que le nombre de l'ensemble des signalements des enfants en danger augmente de 14 %, celui des signalements transmis à l'autorité judiciaire augmente quant à lui de près de 20 %.

Si la loi du 10 juillet 1989 avait bien envisagé que dans les cas de maltraitance, la judiciarisation soit souvent nécessaire, voire indispensable, la question des enfants en risques se pose différemment : la protection administrative doit être, là, privilégiée.

D'ailleurs, comme le montrent les résultats de l'année 1996, le taux des signalements à l'autorité judiciaire pour les enfants en risques est passé de 34 % en 1994 à 40 % en 1996. De même, l'analyse récente d'un échantillon de signalements faits à l'ASE pour quatorze départements montre que 78 % d'entre eux ont fait l'objet d'un signalement judiciaire [voir page 4].

Or, cette tendance peut menacer l'équilibre de notre système de protection de l'enfance : asphyxie des cabi-

nets des magistrats, disqualification des travailleurs sociaux, stigmatisation des familles concernées, déclin du travail préventif... C'est pourquoi l'Observatoire de l'enfance en danger de l'Odas a conduit une réflexion partant de certaines hypothèses sur les raisons de cette tendance.

### La fréquence du recours à la Justice : une particularité française

Il ressort d'une étude comparative récente<sup>1</sup> que le quasi-monopole de l'intervention publique en matière de protection de l'enfance singularise la France face aux autres pays européens. Le recours précoce et fréquent à la Justice en France leur semble "traduire un manque de confiance des professionnels du travail social quant à leurs capacités à négocier avec les familles". Cette étude fait apparaître une différence de conviction entre les professionnels français et ceux des autres pays, non seulement sur leur disponibilité pour négocier avec la famille sans recours à la Justice, mais aussi sur les stratégies envisagées en considérant que la famille peut être un lieu de protection. Cette différence peut apparaître paradoxale compte tenu de l'importance accordée en France à la famille. Tout semble se passer comme si le juge était le seul intervenant reconnu comme légitime pour évoquer et discuter avec la famille des

droits et devoirs parentaux. Les expressions quasi incantatoires “rappel à la Loi”, “signifier l’interdit”, “besoin d’un tiers” ou “poser un cadre” souvent reprises dans le texte des signalements soulignent bien cette attente et ce souci de transfert de responsabilités à l’autorité judiciaire.

Dans une étude antérieure A. GREVOT et V. FREUND notaient par ailleurs<sup>2</sup> que “les parents français” félicitaient le juge des enfants pour son rôle de “pédagogue” à propos de l’autorité parentale. Ces parents reconnaissent aux juges une qualité, celle de ne pas porter de jugement de valeur sur eux malgré leurs défaillances, alors qu’il s’agissait là du plus gros reproche fait aux services socio-médico-éducatifs des secteurs.

L’importance prise par les signalements judiciaires des enfants en risques trouve donc bien vraisemblablement pour partie ses racines dans cette conjonction de représentations des travailleurs sociaux, des juges et des familles, autour d’un manque de légitimité ou de capacité à agir sans l’appui de la Justice.

### *La progression de la judiciarisation : des hypothèses d’explication multiples*

Mais d’autres hypothèses pouvant aussi expliquer ce phénomène doivent également être analysées.

- La faiblesse des outils d’évaluation pourrait constituer un facteur d’explication. En effet, les professionnels restent en recherche permanente d’indicateurs méthodologiques (échelles, génogrammes...) sachant que l’évaluation du danger, qui oriente le signalement du travailleur social, comme la mesure du juge, est souvent perçue comme trop subjective.
- L’impact du “syndrome d’Auch”, influe aussi sans doute sur cette évolution, sans pour autant suffire à justifier des signalements que l’on pourrait considérer comme de seuls “signalements parapluies”. En revanche, la très forte pression de la Justice, pour obtenir des signalements directs, notamment en direction de l’Éducation nationale et en matière d’abus sexuels a sans doute une incidence notable, mais non mesurable.
- La réduction des moyens d’action préventive - collective ou individuelle - des services des conseils généraux (PMI, services sociaux et équipes spécialisées) est évoquée par plusieurs départements bien que ses conséquences ne puissent être évaluées. L’alourdissement des tâches des travailleurs sociaux liées à la précarisation des populations ainsi que la mise en place des divers dispositifs (RMI, politique de la ville...), se font au détriment de la prévention, c’est-à-dire du soutien à la fonction parentale dans les périodes de vulnérabilité. Bien que la masse budgétaire globale de la protection de l’enfance continue à augmenter légèrement (+ 3,2 % en 1997), les moyens s’avèrent souvent insuffisants face à une crise qui affecte aussi de plus en plus les conditions de vie des familles. Ce fossé qui s’élargit ne pousse-t-il pas les professionnels à des stratégies de contournement ? L’obligation pour les conseils généraux de financer les mesures ordonnées par le Juge des enfants ne devient-elle pas un moyen de pression des professionnels eux-mêmes ?

- Pour les travailleurs sociaux et souvent pour les services de l’ASE, une mesure prise par un juge des enfants est sécurisante, dans la mesure où elle confirme généralement leur projet. Cette autorité imposerait alors aux parents une intervention sans leur nécessaire adhésion, bien que celle-ci soit systématiquement recherchée par le magistrat (article 375 du code civil). Cette hypothèse pose alors le problème de la banalisation de l’intervention du judiciaire, qui modifie de ce fait la place et la responsabilité de l’ASE, tout en faisant l’économie du lent et difficile travail de contractualisation avec les parents. La formulation des attentes à l’égard de la Justice est souvent identique entre travailleurs sociaux et services de l’ASE, si bien que se pose peut-être ici le rôle régulateur et la fonction des cadres administratifs. La transmission des signalements à la justice traduit peut-être moins le besoin d’une intervention judiciaire que celui d’un lieu de décision et d’évaluation des mesures relativement éloigné du terrain.

- Bien que les audits et les nombreuses réorganisations des services des conseils généraux ne semblent pas avoir de relation directe avec l’augmentation des signalements judiciaires, une certaine illisibilité des circuits, et des lieux de décision difficilement identifiables, peuvent placer le procureur et le juge des enfants comme le garant de la permanence et de la continuité de la protection de l’enfant.

- La transmission du signalement à l’autorité judiciaire peut aussi offrir aux travailleurs médico-sociaux plus de souplesse et de facilité, particulièrement en matière d’accueil provisoire : les contraintes imposées par les articles 55 et suivants du CFAS, telles que l’accueil provisoire, l’orientation hors département, chez un tiers digne de confiance..., supposent des procédures administratives très lourdes ou trop lentes.

- Le recours à l’autorité judiciaire comme un mode de résolution des conflits entre professionnels peut être aussi envisagé comme une cause vraisemblable.

- Enfin, la loi du 10 juillet 1989, alors même qu’elle consacre une place privilégiée aux actions de prévention des services du conseil général, n’a-t-elle pas avant tout été perçue, y compris par la Justice, dans sa dimension “obligation de signaler” ? La pression de certains magistrats pour des “signalements préventifs” ou “d’enfants à naître” pourrait le laisser croire. Alors que les conditions du signalement judiciaire étaient précisées dans cette loi pour les seuls enfants maltraités, n’a-t-elle pas produit un effet d’amalgame avec les enfants en risques ?

### *Et la précarité ?*

- Reste une dernière hypothèse : celle du rapport entre judiciarisation et précarité. Le parallélisme entre l’augmentation des signalements judiciaires et celle de la précarité des conditions de vie des familles ne peut que frapper l’observateur. Cependant la précarité n’est pas nommée comme facteur explicite de danger pour les enfants, et les travailleurs sociaux, comme dans une réaction datant d’une époque où ils étaient critiqués pour le cadre normatif qu’ils imposaient aux populations défavorisées, en arrivent à ne plus recueillir dans les signalements les données relatives à l’activité professionnelle des parents.

L'absence de perspective des travailleurs sociaux face à la précarité ne les incite-t-elle pas à des stratégies de contournement, où un signalement judiciaire permettrait la protection d'un enfant par l'hébergement, comme le placement sanitaire de l'après-guerre aurait pu répondre au problème de la crise du logement ?

Les travaux franco-anglais cités plus haut mettaient en outre en évidence une indifférenciation entre les stratégies d'action auprès des parents engagées par l'ASE, la PJJ ou les associations habilitées. Mais si le moment du signalement à l'autorité judiciaire constitue bien le passage du champ social au champ judiciaire, ne s'agit-il pas parfois aussi d'une mise au défi de faire mieux là où l'action du social a été mise en cause ou en échec ?

Le développement d'une réelle diversité d'approches, confortant le critère d'adhésion de l'autorité parentale comme discriminant les domaines de compétence des autorités administratives et judiciaires, peut seule enrayer la disqualification tant des parents que des travailleurs sociaux, cause et conséquence à la fois de la judiciarisation massive des situations d'enfants en risques. Encore faudra-t-il affiner l'analyse de cette notion d'adhésion - commune aux travailleurs sociaux et aux juges des enfants - en s'intéressant aux circonstances et aux modalités de son recueil ainsi qu'à la nature et à l'évolution de ce qu'elle signifie en pratique.

En tout état de cause, des études communes avec les magistrats de la jeunesse et la PJJ doivent explorer plus avant quelques unes de ces hypothèses, et particulièrement celles relatives au lien précarité-signalement judiciaire.

*Marceline GABEL*

1. *Enfants en danger, familles en difficulté, diversité des approches professionnels en Europe.* A. GREVOT, V. FREUND, JCLT/CNFE/PJJ

2. *MIRE : Les stratégies des familles face aux interventions de protection de l'enfance : une comparaison franco-anglaise.*

## L'ENFANCE EN DANGER : SIGNALEMENTS ET RÉPONSES EN 1996



- Grâce à l'amélioration des dispositifs locaux d'observation de l'enfance en danger, l'Odas a été en mesure de produire une étude comprenant non seulement une analyse de l'évolution des signalements entre 1995 et 1996, mais aussi pour la première fois une étude de la prise en charge des enfants. L'évolution du recours au placement et de son coût, mais aussi du soutien en milieu ouvert y sont notamment analysés.
- On dispose ainsi d'un premier rapport permettant de mieux approcher la concordance entre les deux types d'évolutions, celle de la population concernée et celle de la réponse publique.

Étude disponible sur commande à l'ODas :  
1997, 44 pages, 95 francs, Odas Éditeur.

## COMPOSITION DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ENFANCE EN DANGER

### ▮ Conseils généraux

Conseil général de l'ARIEGE : Mme Solange GOUIRIC et Mme Marie-Paule BARROIN, Service des missions départementales ; Conseil général de la DORDOGNE : Mme Marie-Daniele JEAN-BAPTISTE, Responsable de la Cellule Enfance Maltraitée ; Conseil général de la DRÔME : Mme Dominique ROBIN, Adjointe auprès du Directeur de l'Enfance ; Conseil général de l'EURE : M. Michel DROUES, Service ASE ; Conseil général d'EURE-ET-LOIR : Mme Élisabeth PASCO, Conseillère socio-éducative ; Conseil général d'ILLE-ET-VILAINE : M. Yannick DIVET, Responsable territorial de l'Action sociale ; Conseil général de l'ISÈRE : Mme Annick DUPLAIX, Chargée de la Cellule Enfance en danger ; Conseil général des LANDES : M. Francis LACOSTE, Directeur de la Solidarité ; Conseil général de MEURTHE-ET-MOSELLE : Mme Nicole DUCLOUX, Coordonnateur de la cellule Enfance maltraitée ; Conseil général du PAS-DE-CALAIS : M. Jean-Michel EVRARD, Coordinateur à l'Enfance maltraitée ; Conseil général du HAUT-RHIN : M. Philippe MERCKLÉ, OHRAS ; Conseil général de PARIS : Mme Mireille JAEGLÉ, Responsable de la Cellule Enfance maltraitée ; Conseil général de SEINE-ET-MARNE : M. Pascal VIVET, Chargé de mission "Enfance maltraitée et Mme Carole VITALI, Cellule recueil signalements" ; Conseil général de la SOMME : Mme Gina SGARBI, Chef du service de l'ASE ; Conseil général du VAR : Mme Jeanine PLUMET et Mme le Docteur Nicole BONFILON, Service ASE ; Conseil général des VOSGES : M. Dominique BAROTTE, Inspecteur ASE ; Conseil général du TERRITOIRE-de-BELFORT : Mme Béatrice ROUGY, Responsable "Point accueil solidarité".

### ▮ Institutions associées et associations habilitées

Centre International de l'Enfance et de la Famille : M. le Docteur Frédéric JÉSU, Chargé de mission, Pédopsychiatre ; CNAEMO : M. Jean-Claude PLAUT, Président ; JCLT-Oise : M. Alain GREVOT, Directeur. SNATEM : M. Éric BELLAMY, Adjoint technique.

### ▮ Ministères

Ministère de l'Éducation nationale : Mme Nicole FONTAINE, Conseillère technique, Bureau de l'Action sociale ; Ministère de la Justice : Mme Christine DUPLOUYE, Rédacteur, DPJJ, Bureau K2 ; M. Vincent HUBAULT, DPJJ, Bureau K4 ; Ministère de l'Emploi et de la Solidarité : Mme Michelle CREOFF, Bureau famille enfance FE 2.

### ▮ ODAS

Mme Marceline GABEL, Responsable de l'Observatoire de l'enfance en danger ; Mme Claudine PADIEU, Directeur scientifique ; M. James KUPERMINC, Chargé d'études ; M. Jean-Louis SANCHEZ, Délégué général ; M. Luc VALENTIN, Chargé de mission.

# Pour une observation partagée

DANS LE CADRE de la loi du 10 juillet 1989 le Président du conseil général a été chargé du recueil des informations concernant les enfants maltraités.

À cette fin l'Odas a été chargé par le comité interministériel de l'enfance maltraitée, de proposer aux conseils généraux une méthodologie d'observation en place depuis 1993. Deux tiers des départements l'ont intégrée dans leurs dispositifs.

Les données recueillies par les services ASE sur les populations d'enfants en danger ne sont pas complètes. À ce jour, ni les données des signalements directs au Parquet, ni les données concernant les réponses apportées par la PJJ avec le concours des services habilités ne sont prises en compte.

Il convient aujourd'hui d'élargir la connaissance des besoins et des réponses par une observation partagée de l'enfance et de l'adolescence en difficulté au niveau départemental.

Dans cette perspective, un groupe de travail au sein de la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse prépare avec la participation de l'Odas des orientations méthodologiques pour inciter les services de la Justice (parquets, juges des enfants, PJJ) et les associations gestionnaires d'établissements et services habilités, à mettre en œuvre avec l'ASE une observation départementale partagée de l'enfance et de l'adolescence en difficulté.

Il s'agit donc d'une observation partagée, au-delà des seuls enfants en danger (art 375) et qui concerne également la population des jeunes délinquants.

*Contact : Vincent HUBAULT  
Tél : 01 44 77 25 76*

*Direction de la Protection judiciaire de la Jeunesse  
Bureau des Associations et de la Décentralisation*

*La Lettre de l'Observatoire national de l'enfance en danger est une publication trimestrielle de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas). Ce numéro a été tiré à 10 000 exemplaires • Groupe de pilotage : Michèle CREOFF, Alain GREVOT, Frédéric JÉSU, Philippe MERCKLÉ • Coordination : Marceline GABEL • Réalisation : Pierre-Antoine LÉGOUTIÈRE • Diffusion : Luc VALENTIN • Responsable de la publication : Jean-Louis SANCHEZ • La Lettre est disponible sur demande à l'Odas : 37, boulevard Saint-Michel, 75005 Paris - Tél : 01 44 07 02 52 - Fax : 01 43 25 85 34 •*

## SONDAGE SUR L'ÉVOLUTION DE LA JUDICIARISATION



Dans l'attente des résultats de son enquête nationale annuelle, qui comportera cette année une analyse fine de l'origine et du contenu des signalements, et des autres travaux auxquels il est associé (voir le précédent numéro de la *Lettre*), l'Observatoire a réalisé une enquête par sondage tendant à vérifier, à la fin de l'année 1997, l'importance du phénomène de judiciarisation progressive des mesures de protection de l'enfance.

Un échantillon de 174 signalements a été constitué par 14 départements participant à l'Observatoire de l'Enfance en danger, au cours du mois de décembre 1997.

Ces 174 signalements concernaient 82 filles et 92 garçons, pour lesquels un ou plusieurs signalements antérieurs avaient déjà été faits dans 60 cas (soit 34 %) pour l'enfant lui-même et dans 56 cas (soit 32 %) pour sa fratrie.

Ces signalements qui émanaient des services du conseil général - 145 cas, soit 83 % - de l'Éducation nationale - 18 cas soit 10 % - du corps médical - 8 cas, soit 5 % - mais aussi du SNATEM - 3 cas - Police - 1 cas - CHRS - 1 cas - ont été transmis pour 136 d'entre eux (soit 78 %) à l'autorité judiciaire.

Les 174 signalements étudiés concernent 85 enfants en risques et 89 enfants maltraités.

Pour les 89 enfants maltraités (il peut y avoir plusieurs formes de maltraitance signalées pour un même enfant), il a été relevé :

- 35 cas de mauvais traitements physiques,
- 25 cas de mauvais traitements sexuels,
- 17 cas de mauvais traitements psychologiques,
- 32 cas de carences et négligences graves.

Les risques évoqués pour les 85 enfants en risques (il peut y avoir plusieurs risques évoqués pour un même enfant) concernaient :

- pour 78 cas l'éducation,
- pour 55 cas la sécurité,
- pour 40 cas la santé,
- pour 17 cas l'entretien,
- pour 19 cas la moralité.

Dans 29 cas, le rédacteur du signalement n'avait pas proposé lui-même de mesures. Lorsqu'il l'a fait, il a proposé pour 79 % des cas des mesures judiciaires, pour 21 % des cas des mesures administratives, et dans un seul cas une mesure de "suivi renforcé".

On retiendra donc que dans huit cas sur dix, les signalements ont été orientés vers l'autorité judiciaire, conformément aux propositions du rédacteur du signalement.