

Observation de l'enfance en danger

La lettre

Lettre trimestrielle publiée par l'Odas

NUMÉRO SPÉCIAL - MAI 1995

Publication de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée - 37, boulevard Saint-Michel - 75005 Paris

AFIN DE MIEUX APPRÉHENDER LES PRINCIPALES TENDANCES DE L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION CONCERNÉE PAR LES DISPOSITIFS DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET LE DÉVELOPPEMENT DE CES DERNIERS, L'ODAS A RÉALISÉ, DANS LE PROLONGEMENT DES TRAVAUX QU'IL A MENÉS EN 1992 ET 1993, UNE NOUVELLE ÉTUDE NATIONALE PORTANT SUR L'ANNÉE 1994.

Ce numéro spécial de la Lettre de l'Observation de l'enfance en danger est intégralement consacré à la présentation des résultats de cette étude. Cette initiative répond à une double préoccupation : assurer le retour d'information auprès des départements, qui, en répondant à l'enquête, ont contribué à une meilleure connaissance de la situation au plan national ; informer et sensibiliser l'ensemble des partenaires locaux de l'importance du mouvement de rationalisation des dispositifs d'observation de l'enfance en danger.

Le questionnaire a été élaboré à partir des recommandations proposées dans le *Guide méthodologique de l'observation de l'enfance en danger* de l'Odas. Un soin particulier a été apporté pour faciliter la précision des réponses, afin de procéder à une observation réellement qualitative. Cette approche a été respectée par la plupart des départements qui ont répondu avec beaucoup de précautions. Lorsque la question ne pouvait être traitée, faute d'informations disponibles, ils ont indiqué les principales difficultés rencontrées. La majorité des questions sont fermées, mais les quelques questions ouvertes ont permis de mieux éclairer le sentiment général des départements sur leur dispositif de recueil de signalements et d'observation.

92 départements ont répondu à l'enquête. Deux des huit qui n'ont pas répondu ont explicitement refusé de participer à l'étude (Allier et Saône-et-Loire) ; les six autres n'étaient pas en mesure de répondre dans les délais impartis.

Résultats de l'enquête nationale 1994 de l'Odas sur l'enfance en danger

L'étude porte sur six points : l'organisation du dispositif de recueil des signalements (cf. p. 1 et 2), la concertation interinstitutionnelle, l'information et la communication, la formation (cf. p. 2 et 3) et, enfin, l'évaluation du dispositif (cf. p. 3 et 4). Le sixième point concerne le nombre d'*enfants en danger* et permet de vérifier si les dispositifs d'observation des départements produisent dès à présent des données exploitables (cf. p. 4).

1 - L'organisation du dispositif de recueil des signalements et d'observation

Deux aspects ont ici été étudiés : les procédures de recueil des signalements d'une part, l'exploitation des informations d'autre part.

• Le recueil des signalements

* La centralisation du recueil des signalements

Afin d'en améliorer le traitement, les signalements doivent transiter par un organe centralisé. Il s'agit de signalements au sens précis du terme, selon la définition de l'Odas, c'est à dire : évalués, rédigés et proposant des mesures, et non pas d'informations reçues de sources multiples (voisinage, familles, associations, secteur médical ou social...).

En 1992, on notait que 77 départements avaient organisé cette centralisation au niveau départemental. En 1994, ils sont 83 à déclarer organiser cette centralisation, soit

74 au niveau de leur administration centrale, et 9 au niveau d'une unité territoriale intermédiaire entre le département et la circonscription d'action sociale. Seuls 7 départements confient cette responsabilité aux circonscriptions, et 2 n'ont pas répondu.

* La mise à disposition d'appuis techniques pour les professionnels

Le concours apporté aux professionnels des services du département pour les aider dans leurs évaluations et leurs propositions dans les situations de signalement est important : 66 départements ont mis en place au moins un des dispositifs proposés, contre 26 qui n'apportent pas de soutien de ce type. En outre, le responsable du service de l'ASE est assisté dans 17 départements d'un chargé de mission, auquel est notamment confiée la coordination du dispositif, contre 7 départements en 1992.

- moyens divers (par exemple, groupes d'études sur site)	21 cas sur 66
- "groupes ressources" à la disposition des professionnels	12 cas sur 66
- lignes téléphoniques réservées aux professionnels	7 cas sur 66
- superviseur extérieur	6 cas sur 66

Les autres départements se sont dotés de deux ou trois des supports proposés.

* La création d'une ligne téléphonique spécialisée

Une ligne téléphonique connue du public, susceptible de recueillir des informations relatives aux enfants en risque ou maltraités

est un des éléments d'un dispositif départemental d'observation. Bien que la loi du 10 juillet 1989 ait créé le service national d'accueil téléphonique de l'enfance maltraitée (SNATEM, communément appelé "téléphone vert national"), qui couvre l'ensemble du territoire, le nombre de lignes téléphoniques départementales spécialisées s'est accru régulièrement jusqu'à l'année dernière. Il faut rappeler que dès 1983 le mouvement s'engageait, et que 17 étaient en place avant 1989. En 1992, ce nombre s'élevait à 53.

En 1994, on assiste à une légère inflexion de la tendance, puisque le nombre de lignes diminuerait légèrement 51 en 1994 contre 53 en 1992. Ces lignes sont dans 90% des cas gérées directement par les services des Conseils généraux.

• L'observation

* L'organisation d'une classification des signalements

Cette classification repose sur une distinction entre enfants maltraités et enfants en risque, à partir des définitions suivantes, établies par l'Odas :

- **Enfant maltraité** : qui est victime de violences physiques, cruauté mentale, abus sexuels, négligences lourdes ayant des conséquences graves sur son développement physique et psychologique.
- **Enfant en risque** : qui connaît des conditions d'existence risquant de mettre en danger sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation ou son entretien mais qui n'est pas pour autant maltraité.

Cette distinction est un bon indicateur d'une méthodologie cohérente, permettant de connaître l'ensemble des enfants en danger pour lesquels une mesure de protection doit être prise. 44% des départements déclarent opérer cette distinction, alors qu'ils n'étaient que 39% en 1992. Cet effort de distinction est en cours dans 38% des départements, contre 7% en 1992.

* Les études annuelles de type épidémiologique

Les études épidémiologiques ont pour objectif une meilleure connaissance des enfants concernés et de leur environnement, ainsi que de la nature et de

l'évolution des phénomènes observés. Elles permettent d'analyser de façon moins aléatoire les données recueillies et de leur donner une interprétation au niveau local.

Si le nombre des départements ayant réalisé une étude de ce type est sensiblement le même qu'en 1992 (26% en 1994, 28% en 1992), 42% en réalisent actuellement.

L'évolution dans ce domaine est forte, puisqu'en 1992, 69% des départements déclaraient ne réaliser aucune étude, ou n'avoir aucun projet d'étude, contre 32% en 1994.

Les départements transmettent les résultats de ces études à leurs partenaires et à leurs élus pour deux tiers d'entre eux. La diffusion auprès des professionnels est encore plus importante : les trois quarts des Conseils généraux réalisant ces études la pratiquent.

Si ce mouvement d'intérêt pour les études épidémiologiques paraît donc bien engagé, l'observation attentive de la description des études de ce type qui accompagnait les réponses au questionnaire appelle à une certaine prudence. L'utilisation du terme "étude épidémiologique" est parfois abusive.

Un effort méthodologique devra maintenant être engagé pour ne pas prendre le risque de voir une production de chiffres rendue publique sans précaution, avec des risques d'interprétation erronée.

En conclusion, on peut noter que les départements poursuivent un effort de rationalisation de leurs dispositifs dans le prolongement de la loi de 1989, en s'inspirant, pour 82% d'entre eux, des recommandations méthodologiques de l'Odas. On observe une progression et une amélioration de l'organisation du dispositif de recueil des signalements :

- 83 départements disposent d'un dispositif centralisé de recueil des signalements au niveau de la direction ou d'un niveau administratif intermédiaire,
- 66 ont organisé un soutien aux professionnels et 17 se sont dotés d'un chargé de mission qui coordonne le dispositif,
- 77 ont enrichi leur dispositif des recommandations de l'Odas et 66 d'entre eux utilisent, ou adoptent actuellement, les 19 données minimales proposées dans ce cadre,
- 59 départements ont réalisé, ou réalisent actuellement, des études de type épidémiologique.

2 - La concertation interinstitutionnelle

La mise en place d'un système de recueil des données et d'observation des enfants en danger suppose un rapprochement opérationnel entre institutions.

Cette concertation s'oriente généralement vers la définition commune des circuits et des contenus des signalements qui peuvent être ensuite formalisés dans des documents contractuels (protocoles d'accord...) et des documents à large diffusion (guide du signalement...).

L'étude des données fournies par les départements montre que cette concertation entre partenaires institutionnels s'est quantitativement infléchie, mais qualitativement améliorée.

• La concertation services départementaux-justice

45 départements ont mis en œuvre avec l'autorité judiciaire des circuits facilitant le retour des informations concernant les signalements directs au procureur de la République, faits par d'autres partenaires (Éducation nationale, hôpitaux, associations...).

En même temps, 48 départements ont mis en œuvre avec les services de la Justice des systèmes d'information sur les décisions prises après saisines judiciaires (fiche navette...).

Enfin, à ce jour, 6 départements ont passé avec la Justice un protocole d'accord s'inspirant des propositions de l'Odas (Cf La Lettre de l'Observation de l'enfance en danger n°1), tandis que 20 autres s'y préparent.

• La concertation avec les autres partenaires locaux

On enregistre également dans ce domaine un léger tassement sur le plan quantitatif. En revanche, la qualité de la concertation interinstitutionnelle semble s'améliorer. On peut notamment souligner le développement des pratiques de communication de la copie du signalement aux services de l'ASE, lorsqu'un partenaire établit une saisine judiciaire directe :

- dans 24 départements les services hospitaliers en informent l'ASE,
- dans 15 départements, l'Éducation nationale en informe l'ASE,

- 6 départements sont également informés par d'autres services et 7 d'entre eux déclarent être informés par l'ensemble des partenaires susceptibles de faire des saisines judiciaires.

En résumé, on note une amélioration qualitative concrétisée par l'organisation plus rationnelle des circuits, et l'effort de mise en place d'une observation partagée entre l'ASE et la Justice. Le déficit de partenariat avec les services de l'Éducation nationale reste patent.

3 - L'information du public

Inscrite dans la loi, c'est une mission confiée au Conseil général, dont l'exercice doit être permanent et renouvelé.

On observe en 1994 un net infléchissement des pratiques d'information du public, puisque 49 départements ont organisé au moins une des actions possibles (campagnes de presse, conférences, diffusion d'affiches, de dépliants...), contre 60 en 1992.

L'analyse des études locales de type épidémiologique peut fournir l'occasion de poursuivre cette sensibilisation.

4 - La formation des professionnels

La diversité des problèmes à traiter dans les familles violentes ou négligentes, et la complexité du système de protection de l'enfance en danger, font de la formation permanente des professionnels une nécessité absolue.

52 départements (51 en 1992) répondent avoir dispensé au moins un type de formation. Ils sont plus nombreux qu'en 1992 à avoir organisé des formations de moins de trois jours, et un peu moins nombreux à avoir organisé des formations plus longues (respectivement 56 en 1994 contre 40 en 1992 ; 35 en 1994 contre 45 en 1992). Dans plus de la moitié des cas, les travailleurs sociaux ont pris l'initiative du lancement des actions de formation, ou y ont contribué.

Dans 49 départements, les formations sont organisées exclusivement pour les professionnels des services départementaux. Mais dans 12 départements, certaines formations

regroupent les professionnels d'institutions diverses (médecins, magistrats, policiers, enseignants et travailleurs sociaux), ce qui peut s'avérer particulièrement utile pour renforcer le partenariat local. Enfin, la formation étant gérée à la fois par le service de l'ASE et celui des ressources humaines du Conseil général, il s'avère souvent difficile de recueillir des données précises.

Les centres de documentation participent à l'information régulière des professionnels à travers des publications ou des vidéos relatives à l'enfance en danger et contribuent efficacement à la formation continue de ces professionnels : 60 départements déclarent réaliser cet effort régulier d'information et de documentation.

Une autre modalité de formation des professionnels réside dans leur participation à des groupes de réflexion sur la protection de l'enfance. Cette activité est en forte progression, puisque des groupes fonctionnent dans 66 départements, contre 36 en 1992. Les thèmes de réflexion de ces différents groupes sont par ordre décroissant : l'évaluation, le suivi du signalement, le secret professionnel, les abus sexuels et les mauvais traitements. Dans 29 départements, plusieurs groupes de travail sont organisés simultanément.

En résumé, on observe une évolution positive des modalités variées de formation professionnelle, sans pour autant pouvoir en mesurer la portée. Le développement important des groupes de réflexion confirme l'intérêt des départements sur l'importance d'une amélioration qualitative de leur réponses.

5 - L'auto-évaluation des dispositifs

• L'évolution du dispositif

L'analyse des réponses sur l'évolution des dispositifs d'observation révèle que les préoccupations méthodologiques, ainsi que la formation du personnel, font désormais partie des priorités.

Il faut relever que le *Guide* de l'Odas a largement contribué à l'évolution en termes de méthodologie, puisque 82% des départements, contre 46% en 1992 déclarent s'y référer. Par ailleurs, le sentiment selon lequel la loi de 1989 a joué un rôle important dans l'évolution des dispositifs départementaux est en progression, puisque c'est l'opinion de 64 départements contre 56 en 1992. Pour 12

départements, ce rôle est moyen, et pour 8 insignifiant.

• Sur les difficultés rencontrées

Les difficultés qui subsistent ont été décrites par 63 départements. Elles s'organisent autour de deux thèmes principaux :

- le partenariat et la coordination des actions (dans les quatre cinquièmes des commentaires)
- les moyens (dans un tiers des commentaires)

• Les problèmes relatifs à la coordination des actions autour du dispositif mis en place, et la résistance à y adhérer, sont largement soulignés.

La nature de ces dysfonctionnements y est souvent explicitée : méconnaissance réciproque, moyens insuffisants et surcharge des institutions partenaires, mais aussi réorganisation des services départementaux. La qualité des relations avec la Justice y est explicitement mise en cause (dans un quart des cas). Dans un cas, on impute au roulement des magistrats la remise en cause d'un protocole.

Enfin, ce sont les saisines directes aux procureurs par d'autres partenaires (médecins et hôpitaux, Éducation nationale...), qui préoccupent le plus souvent les services de l'ASE, qui précisent que non seulement ce circuit est peu conforme aux orientations préconisées en la matière, mais qu'en outre, ces situations sont généralement connues et suivies et qu'une perte de temps parfois dommageable pour l'enfant s'ensuit.

• Le problème des moyens est évoqué sous deux aspects : les aspects techniques et les aspects humains.

Les aspects techniques concernent essentiellement l'intérêt nouveau souligné déjà autour de "l'épidémiologie". Ce sont les manques de moyens informatiques (logiciels, ordinateurs) mais aussi de savoir-faire en matière d'études qui sont soulignés. Plus incidemment, la gestion de l'anonymat et du secret professionnel sont également évoqués.

Les problèmes de moyens relatifs aux aspects humains mettent surtout en évidence la surcharge des secteurs et le manque de personnel.

• Les problématiques nouvelles

Les principales problématiques évoquées par 34 départements, dans le cadre de commentaires ouverts, s'organisent autour de deux thèmes principaux :

- l'aggravation quantitative et qualitative des situations,
- les difficultés rencontrées par le travail social.

L'aggravation des situations renforce l'inquiétude face à l'accroissement du nombre de signalements et du risque de judiciarisation accrue. C'est en particulier la croissance des abus sexuels repérés qui préoccupe largement les services.

En même temps, la gravité des situations, la fragilité des familles ou leurs psychopathologies lourdes sont largement soulignées, ainsi que l'importance des troubles des adolescents et l'abaissement de l'âge de la délinquance. La négligence lourde apparaît comme une problématique nouvelle.

Les interrogations sur la capacité du travail social à assumer ses missions sont importantes, en particulier pour ce qui concerne l'accompagnement des mineurs victimes d'abus sexuels laissés au domicile et la prise en charge dans la durée des enfants maltraités et de leur famille.

En résumé, l'analyse de l'évolution des dispositifs départementaux fait apparaître que celle-ci est bien réelle depuis la loi de juillet 1989. Cette évolution a notamment permis une amélioration des circuits de signalement et la mise en place d'outils d'observation de plus en plus fiables. Elle a également facilité l'ouverture des services départementaux de l'ASE en direction de tous ses partenaires, mais également contribué à ouvrir un débat, parfois difficile, sur le travail social et ses pratiques.

SIGNALEMENTS	1992	1994
- Nombre d'enfants maltraités	15 000	16 000
- Nombre d'enfants en risque	30 000	38 000
- Nombre d'enfants en danger	45 000	54 000

NATURE DE LA MALTRAITANCE	1992	1994
- Violences physiques	6 500	7 000
- Abus sexuels	2 500	4 000
- Négligences lourdes	(*)	4 000
- Cruauté mentale		1 000
TOTAL DES ENFANTS MALTRAITÉS	15 000	16 000

La Lettre de l'Observation de l'enfance en danger est une publication de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas). Ce numéro spécial a été tiré à 8 000 exemplaires • Coordination : Marceline GABEL • Collecte et exploitation des données : Alexis HLUSZKO et James KUPERMINC • Réalisation et diffusion : Pierre-Antoine LÉGOUTIÈRE • Responsable de la publication : Jean-Louis SANCHEZ • *La Lettre* est disponible sur demande à l'Odas : 37, boulevard Saint-Michel, 75005 Paris - Tél : (1) 44 07 02 52 - Fax : (1) 43 25 85 34 •