

Observatoire national de l'enfance en danger

LA LETTRE - NUMÉRO SPÉCIAL

Lettre trimestrielle publiée par l'Odas • numéro spécial • novembre 1997

L'évolution de l'enfance en danger en 1996

AVEC CE RAPPORT SUR LA PROTECTION DE L'ENFANCE EN 1996, l'Odas, à travers son Observatoire de l'enfance en danger, aborde une nouvelle étape.

Le rapprochement de l'analyse des signalements et de la prise en charge des enfants en danger effectué pour la première fois cette année va permettre de mieux répondre à des questions récurrentes de ce secteur.

I - L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES SIGNALEMENTS EST-ELLE RÉELLEMENT SIGNIFICATIVE D'UNE AUGMENTATION DE LA MALTRAITANCE OU DU RISQUE DE MALTRAITANCE ?

L'augmentation globale du nombre de signalements d'enfants en danger (maltraités ou en risques) de 14 % en 1996 s'inscrit dans la tendance à une forte progression enregistrée ces dernières années. C'est cependant le nombre des enfants en risques qui augmente le plus (+ 18%). Comme précédemment elle s'explique par deux types d'évolutions : l'amélioration du système de repérage des enfants et la précarisation de la société française.

CETTE LETTRE SPÉCIALE EST UNE synthèse du rapport réalisé par l'Observatoire national de l'enfance en danger.

Ce rapport a été élaboré à partir des travaux d'une commission comprenant des représentants de treize conseils généraux, du Carrefour National des AEMO, du Centre international de l'enfance et de la famille (CIDEF), de l'association JCLT, du SNATEM et des ministères de l'Éducation nationale, de l'Emploi et de la Solidarité, et de la Justice.

Il repose sur les données issues de deux enquêtes :

- une enquête qualitative menée auprès de l'ensemble des conseils généraux (France métropolitaine)
- une enquête quantitative approfondie menée dans 30 départements.

Il comprend une étude poussée de l'évolution des signalements ainsi que l'analyse financière de l'évolution de la prise en charge.

Le rapport sera disponible dans sa version définitive fin novembre 1997.

LES PRINCIPAUX RÉSULTATS

1 AUGMENTATION DU NOMBRE DE SIGNALEMENTS D'ENFANTS EN RISQUES

SIGNALEMENTS D'ENFANTS EN DANGER

(Enfants maltraités + Enfants en risques)

	1994	1995	1996	1996 / 1995
Enfants «maltraités»	17 000	20 000	21 000	+ 5 %
Enfants «en risques»	41 000	45 000	53 000	+ 18 %
Total «enfants en danger»	58 000	65 000	74 000	+ 14 %

Source : Odas, 1997

2 AUGMENTATION SENSIBLE DU NOMBRE DE SIGNALEMENTS D'ABUS SEXUELS

ENFANTS MALTRAITÉS NATURE DE LA MALTRAITANCE

	1995	1996	1996 / 95
Violences physiques	7 000	7 500	+ 7 %
Abus sexuels	5 500	6 500	+ 18 %
Négligences graves	7 500	7 000	- 6 %
Violences psychologiques			
Total enfants maltraités	20 000	21 000	+ 5 %

Source : Odas, 1997

3 FORTE ÉVOLUTION DU NOMBRE DE SAISINES JUDICIAIRES POUR LES ENFANTS EN RISQUE : UN ENFANT EN RISQUE SUR DEUX FAIT L'OBJET D'UNE SAISINE JUDICIAIRE, CONTRE UN SUR TROIS EN 1995.

SAISINES JUDICIAIRES

	1995	1996	1996 / 95
Saisines judiciaires	36 000	42 000	+ 20 %

Source : Odas, 1997

NB : Il s'agit des seuls signalements évalués faits à l'ASE, et qui donnent lieu à des mesures administratives ou des saisines judiciaires. À ces données, doivent s'ajouter les saisines judiciaires directes, non connues des services de l'ASE (données inconnues à ce jour)

A / L'AMÉLIORATION DU SYSTÈME DE REPÉRAGE DES ENFANTS ET D'OBSERVATION EXPLIQUE EN PARTIE L'AUGMENTATION DES SIGNALEMENTS

■ LA QUALITÉ DU REPÉRAGE S'AMÉLIORE

Les campagnes de sensibilisation organisées ces dernières années dans les écoles notamment, la forte médiatisation des phénomènes de maltraitance, l'amélioration de la formation des travailleurs sociaux, le recours plus usuel au SNATEM (Service National d'Accueil Téléphonique de l'Enfance Maltraitée, le "119") facilitent l'expression de la détresse ou l'intervention des tiers. Les enfants en danger sont donc mieux repérés. Cette interprétation s'appuie notamment sur l'observation de l'évolution de la maltraitance. Ainsi, alors que le total des signalements d'abus sexuels augmente de 18 %, on peut penser que la plupart des abus existaient déjà, mais qu'ils sont maintenant signalés.

■ LA FIABILITÉ DU DISPOSITIF D'OBSERVATION SE RENFORCE

On relève en particulier un développement de la centralisation des informations au sein des services de l'aide sociale à l'enfance (ASE), conformément à la loi du 10 juillet 1989.

Les signalements, en provenance notamment de l'Éducation nationale, transitent plus régulièrement par

les services d'ASE, ce qui réduit le nombre de signalements effectués directement par des tiers auprès des services de la Justice.

L'amélioration de la centralisation des signalements au sein de l'ASE chaque année permet donc de penser que la France s'est dotée du seul système d'observation national de la maltraitance au niveau européen.

Pour transformer l'essai, il faut maintenant espérer que les protocoles ASE/Justice, dont le nombre s'accroît chaque année, permettront de saisir au niveau de l'ASE l'exhaustivité des signalements. Aujourd'hui, dans un département sur deux, un protocole a été signé, contre un sur trois en 1993, ce qui ne signifie pas obligatoirement que le nombre des saisines judiciaires directes soit observé.

B / LA PRÉCARISATION DE NOTRE SOCIÉTÉ ET LA DÉLIQUESCENCE DU LIEN SOCIAL ENTRAÎNENT AUSSI L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE SIGNALEMENTS

L'amélioration du repérage et de l'observation n'explique que partiellement l'accroissement du nombre de signalements. Si l'augmentation avait pour seule cause des raisons techniques, elle se serait produite de façon homogène. Or, si le nombre de signalements d'enfants maltraités augmente de 5 %, le nombre de signalements d'enfants en risques augmente, lui, de 18 %.

Le nombre d'enfants en risques augmente de 8 000 par rapport à 1995, alors que cette augmentation n'avait été que de 4 000 entre 1994 et 1995. L'augmentation en soi est préoccupante, son accélération l'est encore davantage.

Les commentaires qualitatifs des départements interrogés convergent tous dans le sens de cette interprétation.

Avec la persistance de la crise sociale, l'émergence d'une crise identitaire fragilise la famille. Toute politique de protection de l'enfance doit obligatoirement prendre en compte ces nouvelles données. La réparation ne peut suffire, et vient souvent trop tard. Il convient maintenant de donner un caractère prioritaire aux politiques de prévention axées sur la mobilisation des solidarités de proximité et la consolidation des liens sociaux.

RAPPEL DES DÉFINITIONS

- Enfants en danger : ensemble des enfants maltraités et des enfants en risque.
- 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 risques : 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.
- Signalement : document écrit établi après évaluation pluridisciplinaire et si possible pluri-institutionnelle d'une information faisant état de la situation de l'enfant et de la famille et préconisant des mesures, à distinguer de l'information reçue à propos d'un enfant.
- Information : improprement nommée "signalement", il s'agit des informations caractérisant un enfant en danger, qui peuvent parvenir du voisinage, des familles ou des intervenants médicaux sociaux ou éducatifs...

II - L'AUGMENTATION DES SIGNALEMENTS SE TRADUIT-ELLE PAR UNE AUGMENTATION DU NOMBRE DE PLACEMENTS ET D' ACTIONS ÉDUCATIVES EN MILIEU OUVERT (AEMO) ? ET COMMENT ?

L'accroissement de la maltraitance et du risque se trouve confirmée par l'analyse de l'évolution du nombre d'enfants pris en charge (de 3 000 à 4 000 de plus par an). Bien que celle-ci soit avant tout significative d'une évolution d'activité, il convient de relever qu'après avoir baissé pendant des années, la courbe de prise en charge s'inverse.

Accompagnant désormais l'augmentation du nombre d'AEMO, bien réel depuis plusieurs années, le nombre de placements augmente aussi depuis 1994, après avoir longtemps diminué.

Ce mouvement d'augmentation du placement concerne aujourd'hui essentiellement le placement familial, de même que lorsque le nombre de placements diminuait, le placement familial en était le seul affecté.

Indépendamment de l'incidence des pratiques professionnelles, on peut donc penser que l'élasticité du placement familial détermine aussi l'évolution des modes de placement.

On ne peut que s'en réjouir, car les rares évaluations effectuées sur les conséquences du type de prise en charge d'un enfant en danger démontrent la plus grande efficacité du placement familial dans le processus de socialisation du jeune enfant.

L'influence des contraintes de gestion semble également expliquer le maintien du recours au placement dans d'autres départements, stabilisé autour de 15 % des enfants confiés. Notons que cette pratique émane essentiellement de départements très urbanisés. Les deux tiers des enfants placés hors de leur département d'origine proviennent de quinze départements, et la moitié d'entre eux de la seule région parisienne. Inversement, les départements d'accueil sont essentiellement ruraux, à l'exception du Rhône.

III - L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE SIGNALEMENTS ENTRAÎNE-T-ELLE UNE PLUS GRANDE JUDICIARISATION DES SIGNALEMENTS ET DES PRISES EN CHARGES ?

Contrairement à l'esprit de la loi du 10 juillet 1989 qui incite à privilégier la protection administrative sur la protection judiciaire, le renforcement de l'intervention judiciaire se vérifie à nouveau cette année.

En ce qui concerne les signalements, on relève en effet une augmentation du pourcentage de saisines judiciaires par les services de l'ASE. En 1995, 55 % des signalements faisaient l'objet d'une saisine judiciaire, en 1996 ce pourcentage s'élève à 57 %. Cette évolution peut être inquiétante car elle peut tout à la fois traduire une aggravation des situations, nécessitant l'intervention du juge, ou la "déresponsabilisation" du travail social, en raison de diverses affaires contentieuses l'incitant à la prudence.

En ce qui concerne la prise en charge, sa judiciarisation se renforce aussi. Ainsi, les placements par décision du juge tendent à augmenter plus que le nombre global des placements ces cinq dernières années.

De même, l'augmentation du nombre global d'AEMO ne semble due qu'à l'augmentation des AEMO judiciaires, bien qu'il faille relever ici que les AEMO administratives, de plus en plus directement gérées par les services du conseil général, sont souvent mal dénombrées.

En revanche, il faut relever que les placements directs par le juge des enfants, sans passer par l'intermédiaire de l'ASE, se sont stabilisés depuis plusieurs années autour de 29 000, ce qui semble traduire le souci des juges de préserver un certain équilibre entre enfants placés directement (dans les services habilités Protection judiciaire de la Jeunesse et ASE et auprès de tiers dignes de confiance) et enfants confiés à l'ASE.

Malgré les efforts de concertation engagés par les départements et les services de justice, la diminution des placements directs constitue encore un objectif bien éloigné, alors qu'il s'agit là d'une des principales sources de tensions entre administrations ■

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 spécial a été tiré à 10 000 exemplaires • Coordination : Marceline GABEL • 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 : 01 44 07 02 52 - Fax : 01 43 25 85 34 •