



La lettre de l'Odas

Décembre 2004

Évolution des signalements d'enfants en danger en 2003

Parmi toutes les compétences transférées aux conseils généraux en 1983, l'aide sociale à l'enfance occupe une place prioritaire, non seulement en raison du caractère particulièrement sensible de la mission que constitue la protection de l'enfance, mais aussi en raison des enjeux qu'elle soulève sur la pertinence du mouvement de décentralisation dès lors qu'il s'agit de la sécurité même de nos concitoyens. En effet, la loi du 10 juillet 1989 a confirmé et précisé le rôle pivot des conseils généraux sur la protection de l'enfance. S'interroger sur la protection de l'enfance c'est donc d'abord s'interroger sur les missions qui relèvent de l'aide sociale à l'enfance.

C'est pourquoi chaque année l'Odas analyse l'évolution du nombre de signalements d'enfants en danger connus des départements. C'est là un indicateur précieux de l'état de notre société, dont on mesure l'évolution en comparant d'année en année les mêmes données ayant les mêmes sources et les mêmes définitions¹.

À un moment où les affaires de maltraitance et de pédophilie sont sous les feux de l'actualité, cette enquête apporte un éclairage utile. En effet, on constate cette année une augmentation sensible du nombre de signalements d'enfants en danger, mais ce sont les situations de risque qui progressent, et non la maltraitance².

¹Cette enquête porte 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 les conseils généraux.

²Conformément 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 - L'augmentation des signalements : reflet d'une crise sociétale

Avec 89 000 signalements soit 6 mineurs sur 1000, les conseils généraux ont enregistré en 2003 la hausse la plus forte depuis plusieurs années.

Cependant, il faut le préciser, ce ne sont pas les cas de maltraitance qui augmentent. Leur nombre est relativement stable depuis 1998, date de la généralisation du système d'observation. Les 3 000 signalements supplémentaires observés cette année concernent exclusivement des enfants dits « en risque ». On assiste donc à l'accroissement d'un phénomène qui progresse depuis longtemps : l'augmentation du nombre de familles fragiles, souvent trop isolées pour offrir à leur enfant les conditions d'un développement satisfaisant.

Évolution des signalements ASE de 2000 à 2003 (France métropolitaine)

	2000	2001	2002	2003
Enfants maltraités	18 300	18 000	18 500	18 000
Enfants en risque	65 500	67 500	67 500	71 000
Total des enfants	83 800	85 500	86 000	89 000

Source : ODAS, 2003

Toutefois, il faut ajouter qu'il s'agit là d'une analyse globale qui peut recouvrir des réalités très différentes. On constate en effet que les taux de signalement³ et les variations annuelles diffèrent selon les départements mais aussi selon les territoires infra-départementaux. Il serait donc extrêmement utile de s'interroger sur les divers facteurs – socio-économiques, culturels, politiques, organisationnels etc. - qui pourraient expliquer de tels écarts.

I - 1. Les enfants maltraités : le poids croissant des violences psychologiques

Si le nombre d'enfants maltraités reste stable, les tendances observées jusque-là au sein de la typologie des maltraitances se modifient.

Évolution des types de mauvais traitements de 2000 à 2003 (France métropolitaine)

	2000	2001	2002	2003
Violences physiques	6 600	5 800	5 600	5 600
Abus sexuels	5 500	5 900	5 900	5 200
Négligences lourdes et Violences psychologiques	6 200	6 300	7 000	7 200 ⁴
Total des enfants maltraités	18 300	18 000	18 500	18 000

Source : ODAS, 2003

On le voit, les formes de maltraitance les plus « dures » n'augmentent pas : c'est le cas des violences physiques et abus sexuels. Concernant les violences physiques il faut rappeler que l'on a pu observer une baisse relativement importante sur les six dernières années. Concernant les abus sexuels repérés par les conseils généraux, après avoir augmenté pendant plusieurs années, leur nombre s'était stabilisé en 2002 et diminue en 2003. Si cette baisse doit être analysée avec prudence⁵, elle montre a minima que la médiatisation, très forte en 2004, des affaires à caractère pédophile ne doit pas faire croire à une dégradation généralisée de la société.

En revanche, il devient urgent de mettre davantage l'accent sur des formes de maltraitance moins visibles, moins connues et qui sont en augmentation : les violences psychologiques et les négligences lourdes. Il faut prendre en considération ce constat car il explique le désarroi des professionnels devant ces situations qui nécessitent de rechercher plus activement de nouveaux modes d'intervention et de disposer du soutien plus conséquent du monde de la pédopsychiatrie.

I - 2. Les enfants en risque : un phénomène de plus en plus préoccupant

On l'a dit, c'est l'augmentation des signalements d'enfants en risque qui explique l'augmentation du nombre de signalements observée cette année. Et il faut le rappeler, la stabilisation constatée en 2002 succédait à une hausse régulière depuis la mise en place de l'observation des signalements.

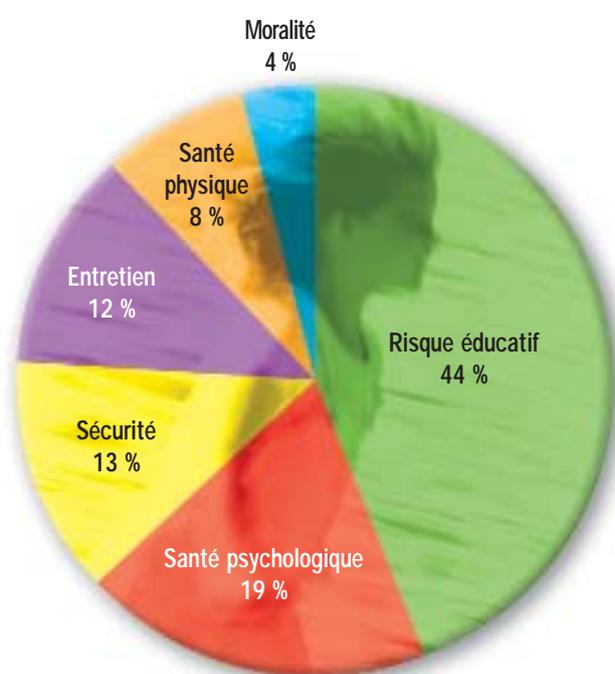
³Taux de signalement : nombre de signalements rapporté au nombre de mineurs sur le territoire. Ces taux de signalements oscillent entre 3 signalements pour 1 000 mineurs à 12 pour 1 000 selon les départements.

⁴Les négligences lourdes et violences psychologiques ont volontairement été regroupées cette année et rétrospectivement pour les années précédentes. En effet, la frontière entre ces deux types de mauvais traitements est de plus en plus difficile à établir par les professionnels.

⁵Rappelons que très souvent les suspicions d'abus sexuel sont signalées directement au Procureur et souvent avec plusieurs années de retard.

La hiérarchie des risques reste la même : comme les années précédentes, le risque sur l'éducation de l'enfant reste le premier de tous les risques signalés. Il s'agit de situations où l'enfant rencontre des problèmes de repères, de socialisation qui peuvent compromettre ses chances d'intégration.

Répartition des enfants en risque selon le type de risque principal



Source : ODAS, 2003

Ces enfants ne sont pas maltraités mais leur situation nécessite bien une intervention, qui doit être multidimensionnelle. En effet, même si les professionnels identifient un risque principal, ces situations correspondent généralement à un cumul de différentes problématiques : précarité sociale, précarité relationnelle, précarité psycho-affective, précarité scolaire, précarité économique, etc.

I - 3. Les facteurs de danger : l'impact croissant du déficit relationnel

Pour la seconde année consécutive, les départements ont analysé leurs signalements au regard des facteurs à l'origine du danger pour les enfants

Facteurs à l'origine du danger en 2002 et 2003

(En nombre d'enfants concernés par chaque facteur)

Réponses multiples

	2002	2003
Carences éducatives des parents	54 000	40 000
Conflits de couple et séparation	30 000	23 000
Problèmes psycho pathologiques des parents	14 000	12 000
Dépendance à l'alcool ou à la drogue	10 000	10 000
Chômage, précarité, difficultés financières	13 000	12 000
Maladie, décès d'un parent, chocs affectifs	4 000	5 000
Errance, marginalité	3 000	4 000
Environnement, habitat	7 000	6 000
Autres *	7 000	9 000
Nombre total de facteurs cités	142 000	121 000
Nombre d'enfants signalés	86 000	89 000

Source : ODAS, 2003

Lecture : pour 40 000 enfants (soit 45 % des enfants signalés) on a pu identifier des carences éducatives des parents en 2003.

*mineurs étrangers isolés, grossesses précoces, adolescents déviants, etc.

Les facteurs de danger les plus massifs restent les mêmes que l'année dernière. Les carences éducatives des parents, même si elles sont un peu moins souvent citées, restent le facteur de danger qui concerne le plus d'enfants (près de la moitié des enfants). Cette situation renvoie à la difficulté des personnes à assumer la fonction parentale, dans ses dimensions éducative et socialisante. Elle est liée à une forme de précarité relationnelle (isolement social) et d'immaturation (manque de repères) qui touche de plus en plus de familles. L'enquête réalisée en 1999 par l'Odas et le Snatem avait montré que l'inoccupation des parents (qu'ils soient au foyer, actifs au chômage, retraités, invalides ou sans profession), qui s'accompagne souvent d'un isolement social, était l'une des caractéristiques les plus fréquentes des familles d'enfants en danger.

Ce constat montre bien que si la réponse en matière de protection de l'enfance doit passer en partie par un accompagnement de l'enfant et de sa famille, on ne pourra longtemps faire l'économie d'une action beaucoup plus globale sur l'environnement de ces familles.

Par ailleurs, comme les années précédentes les chiffres mettent aussi en évidence l'importance des conflits de couples, qui sont relativement fréquents dans les familles d'enfants en danger. Les problèmes psycho-pathologiques des parents, la maladie, le décès ou le handicap d'un

parent, l'errance ou la marginalité sont des situations plus rares mais l'on a pu repérer que quand elles surviennent, elles sont presque toujours le facteur principal du danger.

Enfin il faut relever que la précarité économique pèse toujours parmi les facteurs de danger, mais de façon mineure. C'est l'un des effets du RMI qui joue incontestablement un rôle important dans la protection de l'enfance.

II - Ase - justice : des rapports en quête de sens

C'est aux conseils généraux que la loi du 10 juillet 1989 a confié la principale responsabilité sur la protection de l'enfance. Cependant les enjeux partenariaux qu'elle soulève méritent que l'on s'y arrête. En effet, la loi de 1989 rappelait également l'importance d'une véritable collaboration avec les services de justice dont le rôle, incontournable dans les situations de maltraitance avérée, tend à s'accroître aussi dans les situations de risque.

En effet on assiste depuis plusieurs années à une tendance préoccupante à la judiciarisation des signalements. Or, si la saisine judiciaire se justifie dans les situations les plus graves ou les cas d'urgence, le cap doit toujours être maintenu sur la recherche maximum de la collaboration volontaire de la famille.

Il est donc 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, mais il est plus regrettable que la moitié des signalements d'enfants en risque le soit également (soit les deux tiers de l'ensemble des transmissions).

Évolution de la judiciarisation des signalements de 2000 à 2003 (France métropolitaine)

	2000	2001	2002	2003
Saisines judiciaires	47 500	48 000	49 000	52 000
Suites administratives	36 300	37 500	37 000	37 000
Total des enfants signalés	83 800	85 500	86 000	89 000
Taux de judiciarisation	57 %	56 %	57 %	58 %

Source : ODAS, 2003

⁶Progression de la part des signalements transmis à la justice par l'ASE.

Certains voient dans cette évolution une crise de confiance de la protection administrative. En effet, c'est le défaut de solutions alternatives aux outils traditionnels de l'ASE (AED et accueil provisoire) souvent mal adaptés à des situations de plus en plus complexes, qui entraîne parfois la judiciarisation de ces situations, avec tous les risques d'une saisine judiciaire non fondée : classement sans suite alors qu'un accompagnement aurait pu être justifié, judiciarisation d'une situation qui aurait pu être traitée autrement.

Il faut ajouter en outre que 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.

On le voit, dans l'intérêt des enfants et des familles les rapports entre l'ASE et la justice doivent encore être mieux clarifiés et améliorés. Fort heureusement la coopération progresse actuellement, et pour ne donner qu'un indicateur, il faut rappeler qu'en 2001 déjà huit départements sur dix avaient signé un protocole d'accord avec les services de justice (et souvent l'Éducation Nationale), portant sur l'élaboration en commun d'un guide de signalement et l'échange d'informations. Ces modes de collaboration demandent encore à se renforcer mais l'acte II de la décentralisation devrait leur donner un nouveau souffle.

III - L'ouverture sur la prévention des risques sociaux

Tous les départements s'accordent aujourd'hui 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 montrait d'ailleurs une grande diversité dans l'approche du concept de prévention. Ces informations ont été complétées depuis par l'enquête menée en 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 quatre 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 techniques 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 protec-

tion de l'enfance dans le développement social local reste trop inégale. 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.

Fort heureusement 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. D'ailleurs ceci est également vrai 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, dans la moitié des départements pour les décisions de prise en charge et de suivi, et dans un tiers des départements pour les signalements d'enfants en danger à la justice⁸.

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.

⁸Notons que cette déconcentration (du signalement judiciaire notamment) exige une plus grande vigilance en terme de cohérence de la politique départementale.

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 seuls domaines de l'action sociale qui se situe aujourd'hui dans une logique d'évaluation.

En effet, 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.

Fort de ces constats, on peut préconiser sans états d'âme la poursuite du processus de décentralisation dans le sens de la clarification. On observe d'ailleurs dès à présent les premiers signes positifs du renforcement de la responsabilité du conseil général en matière de protection de l'enfance, lié à l'acte II de la décentralisation. Ainsi, en 2003 on constate d'une part que l'Éducation nationale transmet plus volontiers ses informations à l'ASE⁹ et d'autre part que la justice multiplie 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.

⁹Notons que cette déconcentration (du signalement judiciaire notamment) exige une plus grande vigilance en terme de cohérence de la politique départementale.

⁹Seule note contradictoire : quelques départements constatent déjà les effets néfastes de la circulaire de mars 2004 relative à l'absentéisme scolaire sur les signalements de l'année 2004. Elle aurait provoqué l'engorgement de certains parquets par des signalements sommaires auxquels sont agrafés des bulletins de retard ou d'absence.

Enquête Odas : signalements 2003 Exploitation des données

Comme chaque année, les 100 départements métropolitains et d'Outre-Mer ont été consultés pour cette enquête.
94 d'entre eux ont répondu.
(92 Départements métropolitains sur 96 et 2 Dom sur 4)

Toutes nos études sont disponibles sur notre site internet www.odas.net



La lettre de l'Odas est une publication de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas).
Ce numéro spécial est tiré à 10 000 exemplaires - ISSN 1265-74-76

Réalisation de l'étude :

Sandrine DOTTORI, Chargée d'études à l'Odas/ Claudine PADIEU, Directrice scientifique de l'Odas.

La lettre est disponible sur demande à l'Odas : 250 Bis, Boulevard Saint-Germain, 75007 Paris

Tél. : 01 44 07 02 52 - Fax : 01 44 07 02 62 - Site internet : www.odas.net