

# Observatoire national de l'enfance en danger

## LA LETTRE

Lettre trimestrielle publiée par l'Odas - numéro special - novembre 1998

## ENFANCE EN DANGER : LES ENSEIGNEMENTS DE L'ENQUÊTE 1997

### Quatre ans déjà !

**D**ÉPUIS 1994, DATE DE PUBLICATION du Guide méthodologique, les préconisations de l'Odas en matière d'observation de l'enfance en danger sont mises en place par un nombre de plus en plus important de conseils généraux. Et quatre-vingt-quatorze départements ont en 1998 participé à l'étude qui permet chaque année de prendre la mesure de l'importance de la population d'enfants en grandes difficultés, pour laquelle les conseils généraux engagent 26 milliards de francs.

#### **DES TENDANCES PRÉOCCUPANTES**

La première partie de l'étude, qui concerne l'évolution des signalements, permet aujourd'hui de dégager deux grandes tendances préoccupantes qui devraient influencer la réflexion des décideurs, comme des professionnels médicaux et sociaux.

D'une part, la distinction, au sein des enfants en danger, des "enfants maltraités" et des "enfants en risque", fait apparaître clairement cette année l'augmentation exclusive des enfants en risque (+ 8 000) alors que le nombre des enfants maltraités semble stabilisé. D'autre part, les transmissions de signalements à l'autorité judiciaire

continuent à croître. Cette année, l'augmentation concerne essentiellement les enfants en risque, puisque 47 % d'entre eux font maintenant l'objet d'un signalement judiciaire.

La loi du 10 juillet 1989 précise cependant bien les circonstances dans lesquelles le Président du conseil général "avise sans délai l'autorité judiciaire" : lorsque l'enfant est maltraité ou lorsque la famille refuse l'aide proposée. Cette proportion alarmante de transmissions au juge pour les cas de risque signifie-t-elle réellement qu'une famille sur deux refuse des travailleurs sociaux l'aide qu'ils proposent lorsqu'un enfant "connaît des conditions d'existence risquant de mettre en danger sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation ou son entretien, mais qu'il n'est pas pour autant maltraité" ?

Quelles que soient les causes de cette judiciarisation, déjà analysées dans la Lettre n°7 en avril 1998, il convient aujourd'hui de se reposer la question centrale de la prévention, et ces deux constats nous y incitent, car il s'agit bien là des missions des collectivités territoriales.

La prévention peut s'envisager selon deux axes :

- Une prévention en direction des populations déjà ciblées et préalablement repérées : les 61 000 enfants en risque. C'est le travail quotidien des assistantes sociales, des éducateurs, des conseillers en économie sociale et familiale, des puéricultrices, des travailleuses familiales, et des très nombreuses associations qui, en fait, protègent le devenir des enfants à travers un soutien à la parentalité.

- Une prévention plus large, plus innovante, qui s'adresse à l'ensemble des familles susceptibles de traverser des moments de fragilité. Cette prévention très en amont devrait engager toutes les solidarités de proximité, consolider ou rétablir des liens sociaux distendus ou inexistantes, dans les quartiers, les immeubles... De nombreux pays sont déjà engagés dans cette voie à l'initiative de travailleurs sociaux ou citoyens cette responsabilité. Aider à retisser un tissu social, en luttant contre l'isolement des familles et en les soutenant par l'écoute, est sans doute la meilleure façon de protéger les enfants.

#### **UN PARTENARIAT RENFORCÉ**

La deuxième partie de l'étude de cette année montre un fort développement des démarches partenariales entre les deux acteurs de notre système de protection de l'enfance en danger. On y retrouve de plus en plus souvent la mise en œuvre de propositions qui figuraient dans notre Lettre n°1 de novembre 1994 à propos de l'organisation "d'un comité technique de l'observation départementale composé des représentants des partenaires (...) chargé de valider les données de l'observatoire et de participer à leur analyse", cet observatoire départemental devant être cogéré par le Président du conseil général et les représentants de la Justice.

Progressivement, les données du procureur de la République, du juge des Enfants, des services de la PJJ, des associations habilitées, devraient s'ajouter aux données de l'ASE, pour permettre enfin un examen exhaustif des réponses apportées aux besoins des familles et des enfants, et ceci dans un contexte strictement local. Les travaux engagés à la PJJ, avec la participation de l'Odas (voir Lettre n°7), pour "une observation départementale partagée de l'enfance et de l'adolescence en difficulté" doivent participer à l'accélération de ce processus. À suivre...

Marceline GABEL

# LES TENDANCES GLOBALES

## L'augmentation du nombre de signalements se confirme

ON CONSTATE cette année que le nombre d'enfants en danger signalés par les départements a augmenté de 8 000 en un an, passant de 74 000 à 82 000, soit 10 % d'augmentation. Cette augmentation concerne exclusivement les enfants en risque. Le nombre d'enfants maltraités reste quant à lui stable à 21 000.

### ÉVOLUTION DES SIGNALEMENTS (France métropolitaine)

	1994	1995	1996	1997
Enfants maltraités	17 000	20 000	21 000	21 000
Enfants en risque	41 000	45 000	53 000	61 000
TOTAL DES ENFANTS EN DANGER	58 000	65 000	74 000	82 000

Ces constats conduisent à deux types d'enseignements.

■ 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 SNA-TEM (Service national d'accueil téléphonique de l'enfance maltraitée, le "119") facilitent l'expression de la détresse ou l'intervention des tiers. On peut en conclure que les enfants en danger sont mieux repérés.

■ Mais l'amélioration du repérage n'explique que partiellement l'accroissement du nombre de signalements. Si l'augmentation avait cette seule cause, elle se serait produite de façon homogène. Or, le nombre de signalements d'enfants en risque augmente de 15 %, alors que le nombre d'enfants maltraités reste stable.

On le voit bien, dans ce domaine comme dans d'autres, la persistance de la crise sociale et l'émergence d'une crise identitaire fragilisent la famille. Il apparaît désormais que toute politique de protection de l'enfance doit obligatoirement prendre en compte ces nouvelles données. La répara-

tion 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.

## Le nombre de transmissions judiciaires s'accroît

LA PROPORTION des signalements transmis à la Justice augmente fortement. En 1994, 53 % des signalements faisaient l'objet d'une transmission judiciaire, en 1997 ce pourcentage s'élève à 60 %. Par ailleurs, elle touche maintenant près de la moitié des enfants en risque (47 %).

Or, cette évolution est inquiétante car elle peut traduire tout à la fois une aggravation des situations, nécessitant l'intervention du juge, et un changement d'attitude de l'appareil administratif des services de l'Aide sociale à l'enfance en raison de diverses affaires contentieuses l'incitant à la prudence.

### ÉVOLUTION DES TRANSMISSIONS JUDICIAIRES (France métropolitaine)

	1994	1995	1996	1997
Transmissions judiciaires	31 000	36 000	42 000	49 500
Enfants en danger	58 000	65 000	74 000	82 000
Poids/signalements	53%	55%	57%	60%

Rappelons quelques effets induits de cette tendance :

- surcharge des cabinets des magistrats, accroissement des délais et augmentation du nombre de "sans suite",
- méfiance croissante des familles à l'égard des travailleurs sociaux,
- déclin du travail préventif.

### RAPPEL DES DÉFINITIONS

■ **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.

■ **Enfants en danger** : ensemble des enfants maltraités et des enfants en risque.

Les progrès sensibles de la circulation d'informations entre les divers partenaires concernés par les signalements ne se traduisent pas encore par un renversement de la tendance à la judiciarisation et la construction en commun d'une politique plus préventive.

Concernant les signalements parvenant directement à la Justice, le recours à la procédure d'urgence (en dehors du circuit passant par l'Aide sociale à l'enfance) semble être utilisé de plus en plus fréquemment, notamment par les établissements scolaires.

Il est donc de plus en plus urgent que, conformément aux recommandations de l'Odas, la mise en place d'observatoires regroupant les services de l'Aide sociale à l'enfance du Conseil général, la Justice, mais aussi l'Éducation nationale, s'amplifie encore.

## L'AMÉLIORATION DU SYSTÈME DE REPÉRAGE

### Les types de maltraitements se stabilisent

IL Y A UNE CERTAINE stabilité dans les types de maltraitements cette année. Après la sensibilisation aux abus sexuels qui s'était traduite par une forte augmentation des signalements l'année dernière, celle-ci est beaucoup plus modérée cette année.

#### ENFANTS MALTRAITÉS SELON LA MALTRAITEMENT PRINCIPALE

	1995	1996	1997
Violences physiques	7 000	7 500	7 000
Abus sexuels	5 500	6 500	6 800
Négligences graves	7 500	7 000	5 400
Violences psychologiques	nc	nc	1 800
TOTAL ENFANTS MALTRAITÉS	20 000	21 000	21 000

La connaissance de la nature de la maltraitance ayant sensiblement progressé cette année, on peut connaître le poids respectif des violences psychologiques et négligences graves dans les cas de maltraitements.

La violence psychologique apparaît rarement comme maltraitance principale (cruauté mentale), en revanche elle est fréquemment citée en complément à des abus sexuels ou à des violences physiques lorsque les départements dénombrent des maltraitements multiples.

### La moitié des enfants déjà signalés

IL ÉTAIT INTÉRESSANT de savoir dans quelle proportion les enfants signalés l'avaient déjà été auparavant. Des réponses obtenues auprès des premiers départements qui ont mis en place un système d'observation centralisé, il ressort que près de la moitié des enfants avaient effectivement fait l'objet d'un signalement antérieur.

Cette proportion reste la même pour les enfants maltraités et pour les enfants en risque. L'importance de cette proportion devrait conduire à accélérer l'évaluation partagée de l'efficacité des procédures et des réponses.

## LES DÉMARCHES PARTENARIALES

LES DÉMARCHES partenariales concernant l'enfance en danger ont connu un fort développement. On relève en effet que des protocoles ont été passés entre Conseil général et services de la Justice dans 44 départements, tandis que 6 autres sont en cours d'élaboration\*.

La majorité des protocoles font intervenir le ministère de l'Éducation nationale, soit comme signataire, soit à travers un protocole additif. Parmi les 50 protocoles existants ou en cours, 34 associent ainsi l'Éducation nationale.

\* Si un département sur deux a signé ou est sur le point de signer un protocole, il est à noter que dans certains départements peu peuplés, la formalisation sous forme de protocoles n'est pas jugée nécessaire dans la mesure où les informations sont déjà régulièrement échangées. Ainsi, même en l'absence de protocole formel, des fiches-navettes sont progressivement mises en place, 52 départements ont des fiches en retour sur les signalements parvenus à la Justice et les suites données. De même 61 départements sont informés par l'Éducation nationale des signalements qu'elle transmet directement à la Justice.

Les protocoles signés sont variables dans leurs contenus et leurs objectifs, même si la plupart sont construits sur un même modèle. On y trouve presque toujours un rappel des lois, des compétences et des missions, ainsi que des concepts utilisés. De même y est mentionnée l'analyse des circuits et des modalités de signalements.

### PROTOCOLES AVEC LA JUSTICE (France entière)

	1994	1995	1996	1997	1998
Protocoles signés	5	12	20	35	44
Protocoles en cours	19	28	27	nc	6
Total	24	40	47	nc	50

Les autres dispositions permettent de distinguer trois types de démarches partenariales : l'observation partagée ; l'harmonisation des modes d'intervention ; la coordination des réponses.

## L'observation partagée

L'OBJECTIF PREMIER des protocoles est d'organiser l'échange d'informations entre les institutions concernées. Ainsi, un protocole sur trois propose des modalités d'articulation des interventions ainsi que des outils formalisés et homogènes de transmission de l'information, tels que les fiches navettes. Mais surtout on note que la moitié des protocoles prévoient la mise en place d'un observatoire partenarial de l'enfance en danger.

## L'harmonisation des modes d'intervention

À PARTIR DES PROTOCOLES ou même en leur absence, les institutions partenaires peuvent aussi souhaiter parvenir à la coordination des interventions autour du signalement. C'est ainsi que de nombreux départements ont mis en place avec les magistrats des guides du signalement largement diffusés.

Certains protocoles définissent en commun des principes d'intervention sur des domaines particuliers :

- défense des enfants en justice,
- procédure et expertise dans l'instruction des dossiers de maltraitance,
- abus sexuels,
- violence à l'école.

Ces protocoles concernent alors des partenaires nombreux, signataires ou associés (Éducation nationale, enseignement privé, Jeunesse et Sports, Gendarmerie, Police, hôpitaux, Ordre des médecins, associations, etc.).

Enfin, un protocole sur trois évoque le thème de la sensibilisation du public et la formation de certains professionnels.

## La coordination des réponses

LA FORME la plus aboutie de concertation associe l'existence d'un protocole avec l'élaboration commune d'un schéma.

Il faut ainsi noter que dix-huit départements ont réalisé leur schéma de l'enfance en collaboration avec la Protection judiciaire de la jeunesse. Onze schémas de ce type sont en cours d'élaboration. À l'inverse, vingt-quatre départements ont réalisé seuls leur schéma.

Si certains schémas se limitent à un bilan des actions menées, nombre de schémas sont l'occasion d'une réflexion poussée sur les rôles des différents acteurs et l'efficacité des actions, à travers des groupes de travail très largement ouverts à tous les partenaires. En outre les schémas conjoints de l'Aide sociale à l'enfance et de la Protection judiciaire de la jeunesse devraient faciliter le développement de dispositifs d'observation partagée dans ces départements.

Au-delà de l'intérêt d'une clarification des interventions du Conseil général et de la Justice, on voit donc se développer la concertation entre les divers intervenants de la protection de l'enfance, dans le but explicite d'améliorer la qualité et l'efficacité des réponses apportées aux familles. La mise en place de plus en plus fréquente d'une instance technique permanente, chargée d'animer le dispositif d'observation partenariale, devrait renforcer durablement cette tendance ■

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

- L'analyse de l'évolution des signalements entre 1995 et 1996,
- L'étude de la prise en charge des enfants.

Disponible sur commande à l'ODAS  
1997, 44 pages, 95 francs, Odas Éditeur.



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 • 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 •