

L'information au service de l'action

S'il est de plus en plus reconnu que l'action sociale doit maintenant s'engager dans le développement social, on mesure mal l'importance que pourrait avoir la protection de l'enfance dans ce mouvement. Or deux raisons militent pour qu'elle en soit progressivement le fer de lance :

Les résultats de l'enquête de cette année confirment une fois de plus que si le nombre d'enfants en danger ne diminue pas, c'est essentiellement parce que le nombre d'enfants en risque augmente. C'est en d'autres termes le nombre de familles fragiles qui progresse et non pas la maltraitance. Les réponses doivent donc tendre avant tout à aider ces familles à trouver leurs repères et du soutien dans leur environnement immédiat. C'est bien dans cette capacité à se repositionner plus activement de l'aide sociale au développement social que se joue en dernière analyse la crédibilité du processus de décentralisation en matière de protection de l'enfance.

Or pour produire du développement social, il est indispensable de se familiariser avec les systèmes d'information afin d'élaborer des diagnostics sociaux territorialisés sans lesquels la construction de démarches collectives d'intervention sociale s'avère aléatoire. Sur ce point, les services de protection de l'enfance progressent vite et bien.

Il reste maintenant à transformer l'essai, en mettant l'information au service de l'action, et l'action au service de la citoyenneté.

*Pierre MEHAIGNERIE
Président de l'ODAS*

ENFANCE EN DANGER : LES CONSTATS DE L'ANNÉE 2000

Comme chaque année, l'Odas présente les résultats de son enquête annuelle auprès des départements sur les signalements d'enfants en danger ⁽¹⁾.

Il s'agit, conformément aux ambitions de la loi du 10 juillet 1989 d'observer l'évolution des publics de l'ASE pour pouvoir engager efficacement des démarches à la fois de prévention mais aussi d'évaluation des réponses offertes aux enfants et à leurs familles.

En effet, à la différence de l'observation des activités (nombre d'enfants placés ou suivis en AEMO), l'observation des signalements s'attache essentiellement à identifier de façon collective des situations de danger. Elle permet de connaître les facteurs de risque ou

de maltraitance et progressivement de territorialiser l'information pour adapter les politiques de prévention aux caractéristiques locales.

Sur ces différents points, les résultats de l'année 2000 sont particulièrement significatifs :

- ils confirment d'abord la stabilisation du nombre d'enfants en danger constatée depuis 1998, avec une légère augmentation des enfants en risque compensée pour partie par une diminution des enfants maltraités (I) ;
- ils précisent les caractéristiques de cette évolution : c'est le risque éducatif qui progresse le plus, ainsi que les facteurs de danger qui ont un lien avec les carences relationnelles et éducatives de notre société (II) ;
- ils permettent de vérifier l'amélioration de la qualité de l'observation par les départements, ce qui devrait faciliter l'établissement de diagnostics sociaux, étape indispensable à la mise en place d'actions collectives bien adaptées localement (soutien à la parentalité à travers l'animation de réseaux, implication du travail social dans les initiatives de reconstruction de la sociabilité...). En revanche, tout reste à construire en matière d'évaluation des réponses (III).

1. L'enquête de l'Odas porte sur l'ensemble des signalements d'enfants au Conseil général, ayant fait l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire rédigée et transmise au service de l'ASE. Ne sont donc pas dénombrés ici les signalements d'enfants adressés directement à l'autorité judiciaire.

On entend par **enfant maltraité** tout enfant victime de violences physiques, d'abus sexuels, de violences psychologiques, de négligences lourdes, ayant des conséquences graves sur son développement physique et psychologique, et par **enfant en risque** tout enfant qui connaît des conditions d'existence qui risquent de compromettre sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation ou son entretien, mais n'est pas pour autant maltraité.

L'ensemble de ces enfants forme les **enfants en danger**. Définitions du guide méthodologique de l'Odas, juin 2001)

I. UNE STABILITE DU NOMBRE DE SIGNALEMENTS D'ENFANTS EN DANGER

L'observation du nombre d'enfants en danger, repérés, évalués et signalés à l'ASE pour l'année 2000, confirme la stabilisation des signalements amorcée en 1998, après plusieurs années de forte croissance.

Evolution des signalements ASE de 1994 à 2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Enfants maltraités	17 000	20 000	21 000	21 000	19 000	18 500	18 300
Enfants en risque	41 000	45 000	53 000	61 000	64 000	65 000	65 500
Total enfants en danger	58 000	65 000	74 000	82 000	83 000	83 500	83 800

Source : ODAS, 2001

Toutefois, ce constat ne doit pas faire illusion. L'amélioration de la situation de l'emploi depuis trois ans et les progrès de la législation sociale (CMU, maintien dans le logement etc.) ont aidé de nombreuses familles à sortir de la grande précarité économique. Ceci aurait dû entraîner une diminution du nombre d'enfants en risque. Or ceux-ci continuent à augmenter légèrement.

D'ailleurs une analyse des caractéristiques des enfants en risque montre bien que la crise sociale est aujourd'hui aggravée par les effets de la crise identitaire [voir *infra*]. Cette augmentation du nombre d'enfants en risque (+ 500) est en partie compensée par la diminution du nombre d'enfants maltraités, même si celle-ci ne doit pas trop rassurer car le nombre de signalements pour abus sexuels augmente fortement, ce qui montre bien l'existence de situations toujours dissimulées et révélées ponctuellement par les campagnes de sensibilisation.

Evolution des transmissions à la justice

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Transmissions judiciaires	31 000	36 000	42 000	49 500	49 000	47 500	47 500
Mesures administratives	27 000	29 000	32 000	32 500	34 000	36 000	36 300
Total des signalements d'enfants en danger	58 000	65 000	74 000	82 000	83 000	83 500	83 800
Judiciarisation des signalements	53 %	55 %	57 %	60 %	59 %	57 %	57 %

Source : ODAS, 2001

Ces 83 800 enfants en danger ne font pas tous l'objet de mesures judiciaires. Le nombre de transmissions de signalements de l'ASE à la Justice se maintient au même niveau qu'en 1999. On aurait pu toutefois espérer une poursuite de la décre amorcée en 1998, conformément aux grandes orientations du système français de protection de l'enfance qui privilégie l'inter-

vention administrative afin de mieux impliquer la famille dans les mesures d'accompagnement social.

Le maintien d'une forte judiciarisation des signalements pourrait donc refléter une crise de confiance de la protection administrative, ce qui pourrait à terme menacer la crédibilité du processus de décentralisation en matière de protection de l'enfance.

Types de mauvais traitements

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Violences physiques	7 000	7 500	7 000	7 000	6 500	6 600
Abus sexuels	5 500	6 500	6 800	5 000	4 800	5 500
Négligences lourdes	7 500	7 000	5 400	5 300	5 400	4 800
Violences psychologiques			1 800	1 700	1 800	1 400
Total des enfants maltraités	20 000	21 000	21 000	19 000	18 500	18 300

Source : ODAS, 2001

Quoi qu'il en soit, 36 300 enfants en danger signalés à l'ASE font l'objet de mesures administratives, négociées et acceptées par les familles, avec ou sans signature d'un contrat et sans recours au juge.

A ce nombre, il convient d'ajouter toutes les mesures préventives de soutien renforcé, non comptabilisées et très nombreuses, assurées par les services d'action sociale et de protection maternelle et infantile, au sein des circonscriptions, sans faire pour autant l'objet d'un signalement à l'ASE. De nombreux départements signalent l'importance croissante de ces mesures très attendues des pouvoirs publics⁽²⁾.

II. UN ACCROISSEMENT DES ABUS SEXUELS ET DU RISQUE EDUCATIF

Deux éléments caractérisent l'évolution des enfants en danger cette année : la progression des signalements pour abus sexuels en ce qui concerne les enfants maltraités, et pour risque éducatif en ce qui concerne les enfants en risque.

II.1. L'augmentation des signalements pour abus sexuels

Depuis plusieurs années, et contrairement aux enfants en risque, la faible diminution du nombre d'enfants maltraités

montre le peu d'influence du contexte socio-économique dans l'évolution de la maltraitance.

Toutefois, contrairement aux deux années précédentes, on observe cette année une augmentation des signalements pour abus sexuels. On peut y voir l'impact de la forte médiatisation de ce type de maltraitance et l'évolution des pratiques de milieux jusque-là restés trop protecteurs pour leurs membres : l'école, l'église, les établissements accueillant des enfants.

2. A titre d'illustration, on peut signaler la présentation d'actions préventives en matière de protection de l'enfance au sein du RIDS (Réseau d'Informations sur le Développement Social) mis en place par l'Odas depuis un an (www.odas-rids.net).

A contrario, les signalements pour négligence lourde et violence psychologique ont sensiblement diminué. Deux éléments d'explication peuvent être avancés : le développement d'une politique de soutien à la parentalité et d'actions de prévention précoce ont probablement permis d'atténuer la gravité de certaines situations de danger. Par ailleurs, la médiatisation du repérage d'abus sexuels a peut-être parfois occulté d'autres situations de maltraitance.

II.2. L'augmentation du risque éducatif

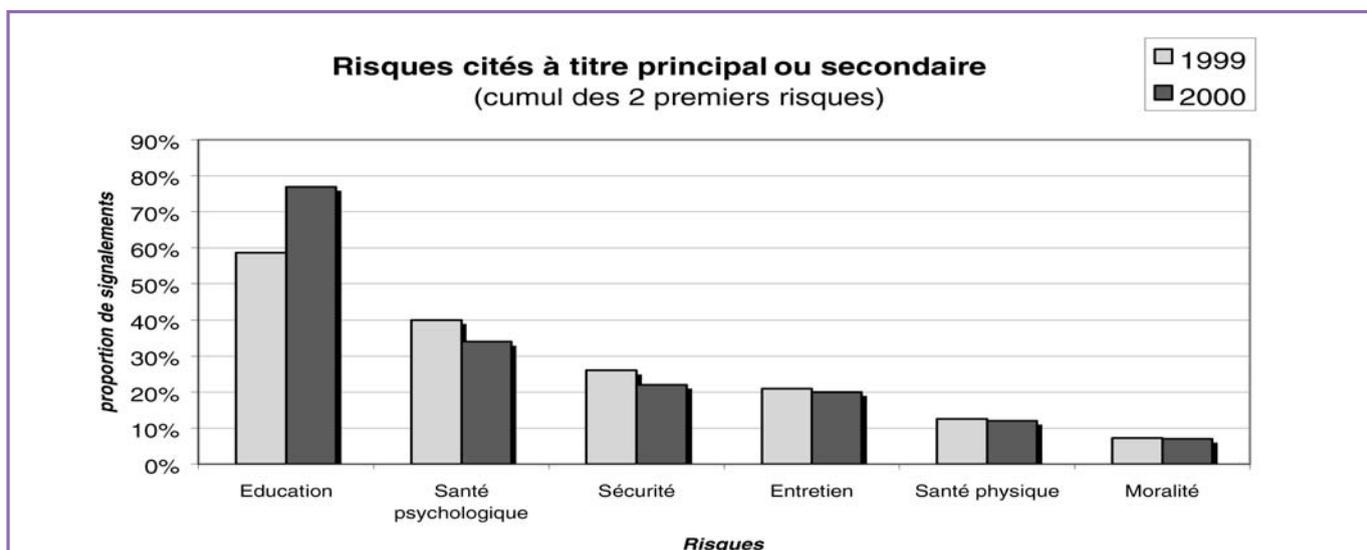
Chaque année, l'Odas recueille les deux risques les plus fréquemment constatés pour justifier un signale-

ment à l'ASE. La classification par ordre d'importance des six risques retenus comme significatifs reste la même qu'en 1999, mais la prédominance du risque éducatif s'accroît encore (77% des signalements pour risque en 2000 contre 59% en 1999).

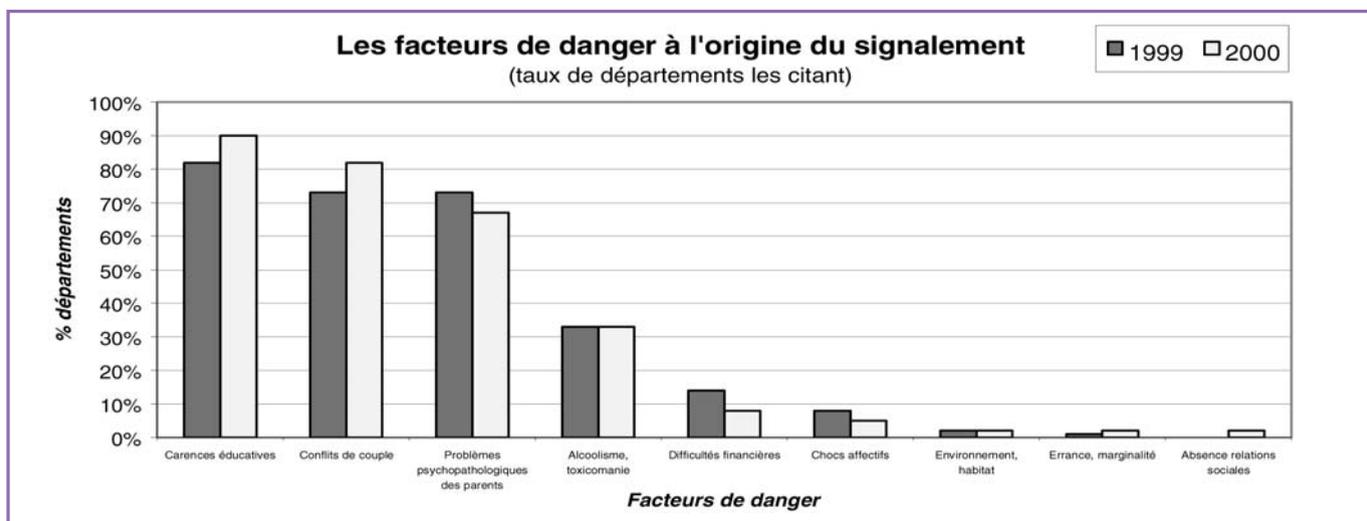
Si l'on rapproche le risque éducatif du risque sur la santé psychologique de l'enfant, on peut relever dès à présent le rôle considérable des carences relationnelles parmi les dangers perçus pour l'avenir de l'enfant. Inversement il faut relever que le défaut d'entretien matériel (alimentation, vêtements, etc.) lié à des facteurs économiques ne concerne qu'un enfant sur cinq.

Cette information se trouve corroborée par l'analyse des principaux facteurs de danger : comme en 1999, ce sont les problématiques de type relationnel qui sont majoritairement évoquées, au détriment des problématiques de type socio-économique.

Les départements devaient indiquer les trois facteurs de danger les plus fréquemment rencontrés dans les signalements. L'importance des carences éducatives (citées par 82 % des départements en 1999, et par 90 % en 2000) et des conflits de couples (73 % en 1999, 82 % en 2000) s'accroît sensiblement. Ces deux évolutions sont cohérentes avec celle du risque éducatif.



Source : ODAS, 2001



Il s'agit du taux de départements ayant cité les trois facteurs de danger qu'ils considèrent comme principaux.

Source : ODAS, 2001

III. UNE MEILLEURE OBSERVATION POUR MIEUX PREVENIR ET EVALUER

L'enquête de cette année le confirme [voir la lettre de l'observatoire de l'enfance en danger de l'Odas, novembre 2000], les départements s'inscrivent de plus en plus activement dans les démarches d'observation.

En 2000, 96 départements sur 100 ont répondu à l'enquête. Et même si toutes les réponses ne sont pas exploitables, l'estimation du nombre d'enfants en danger a pu porter cette année sur les données de 67 départements⁽³⁾, contre 62 l'année dernière. En outre, grâce à l'informatisation des départements les plus peuplés, l'estimation a pu intégrer cette année les chiffres de 12 des 20 départements les plus peuplés contre 8 en 1999.

Cette évolution est d'autant plus importante qu'elle permet par ailleurs une analyse territoriale par circonscription des signalements, préalable nécessaire à la mise en œuvre de démarches de prévention bien ciblées.

En revanche, en ce qui concerne l'évaluation des réponses, l'essentiel reste à construire. En effet, il est impossible de passer de l'observation à l'évaluation sans un minimum d'analyse des parcours des enfants. Les changements de prise en charge, les interruptions, parfois les incohérences ne peuvent être repérées sans cette connaissance. Pour la première fois cette année, les départements ont été questionnés sur leur connaissance des parcours. Seuls deux départements déclarent recons-

tituer systématiquement l'histoire de l'enfant lors de la fermeture de son dossier, et seuls six départements déclarent s'engager dans la mise en place d'une instance chargée d'évaluer ces parcours. Il est vrai que ce type de démarche nécessite l'implication de diverses institutions (ASE, Justice, pédo-psychiatrie, école etc.)

De façon plus générale, le système d'observation de l'enfance en danger doit maintenant définir plus précisément ses axes de recherche [voir encadré]. Il restera alors à poursuivre le processus de construction d'observation partagée ASE/Justice, sachant que la mise en cohérence des démarches ne sera pas simple.

Les efforts nécessaires pour parvenir au but sont donc encore considérables, mais sans eux il sera difficile de dépasser le stade anecdotique des actions collectives de soutien aux familles pour en faire une stratégie réellement opérationnelle de développement social.

3. 7 départements ne sont pas en mesure de fournir des chiffres, généralement pour des raisons d'informatisation en cours, mais ont répondu aux questions qualitatives, et promettent des chiffres pour 2001.

8 départements ne fournissent que les signalements qu'ils transmettent à la justice.

14 départements ont des données quantitatives inexploitables, et ce pour quatre raisons principales :

- certains départements n'ont pas encore de système informatique permettant la remontée exhaustive des données de terrain ;
- les données quantitatives intègrent des informations et non des signalements évalués ;
- elles intègrent des informations reçues directement au parquet, sans pouvoir les isoler ;
- parfois, le comptage se fait encore en nombre de familles et non d'enfants.

PASSER DE L'OBSERVATION À L'ÉVALUATION

Au-delà de l'identification d'évolutions importantes en matière de protection de l'enfance, l'enquête de cette année révèle aussi plus précisément les axes de recherche à développer pour en améliorer la compréhension. Il faut en effet s'engager dans une analyse plus approfondie des concepts suivants :

- Carences éducatives : ce concept doit être précisé car il est évoqué dans des situations très diversifiées (en cas de déscolarisation par exemple ou lorsque les parents semblent ne plus remplir leur rôle éducatif) et son rapport subjectif aux normes sociales est considérable;

- Troubles psychopathologiques : ils sont fréquemment cités dans les signalements. Il convient donc de rechercher s'ils sont la cause ou la conséquence d'une situation moins observée : le contexte socio-économique dégradé, et la perte du lien social de notre société.

- Parcours : leur connaissance est prioritaire même si l'on sait qu'elle peut susciter des résistances dues notamment à la crainte du regard évaluatif.

Il faut maintenant passer du « savoir ce que l'on dit » - *le signalement* - au « savoir ce que l'on fait » - *les mesures mises en œuvre* - pour parvenir au « savoir à quoi ça sert » - *les résultats*.

Marceline GABEL