

Observation de l'enfance en danger

La lettre

Lettre trimestrielle publiée par l'Odas

n° 1 - novembre 1994

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

CETTE lettre d'information est la première du Département "Protection de l'enfance" de l'Odas. Elle donnera régulièrement l'état d'avancement des travaux du groupe, dont l'objectif est de faciliter la mise en œuvre de dispositifs locaux d'observation dans les départements.

Réunis depuis deux ans, les membres de cette instance ont réalisé deux études en 1992 et 1993 et ont publié, en février 1994, le *Guide méthodologique de l'observation de l'enfance en danger* (cf p.2). Ce guide propose aux départements un cadre méthodologique qui offre notamment la possibilité de connaître et d'analyser chaque année l'évolution des deux sous-groupes qui constituent les enfants en danger : les enfants en risque et les enfants maltraités.

Cependant, pour réussir la mise en place d'une observation départementale de l'enfance en danger qui prenne en compte les données recueillies à l'ASE à travers les signalements et celles qui parviennent directement au procureur de la République, un travail de préparation commun à ces deux instances s'avère indispensable. Il convient de même d'y associer les autres partenaires (Éducation nationale, hôpitaux, police, gendarmerie, associations habilitées). Enfin, les professionnels doivent aussi être largement intéressés à ce projet.

Les premiers départements qui mettent en place cette

observation éprouvent le besoin, lorsque la concertation est suffisamment engagée, de formaliser leur démarche :

- en établissant ensemble un document à l'usage de tous les professionnels définissant le contenu et le circuit des signalements ;
- en signant un protocole d'accord entre l'ASE, la Justice, et leurs partenaires naturels.

Dans ce premier numéro, nous vous communiquons un protocole-type pouvant servir de base à la contractualisation de ce genre d'accord.

Par ailleurs, afin de mieux faire connaître l'intérêt de cette démarche et les possibilités qu'elle offre, différents colloques inter-régionaux sont organisés (voir ci-contre).

Le numéro 2 de cette *Lettre* sera consacré aux modes de traitement et de présentation des données recueillies. Il convient de rappeler que 49% des départements ont intégré les recommandations de l'Odas, et que 9% sont en train de les intégrer. Pour aller au-delà d'une simple lecture "à plat", le groupe de travail proposera des éléments de réflexion pour le calcul des taux, les croisements et les corrélations possibles à partir des données brutes recueillies.

Marceline GABEL
Chargée de mission à l'Odas,
coordinatrice du Département
"Protection de l'enfance"

"L'Action sociale : dix ans de décentralisation"

C'est le titre du dernier ouvrage de l'Odas, dont l'objectif est de dégager et d'analyser avec précision les principales tendances concernant l'action sociale, dans chaque secteur d'intervention, depuis 1984, tant sur le plan financier que sur le plan des prestations offertes. Il établit ainsi qu'en dix ans, la dépense annuelle nette d'action sociale a progressé de 25 milliards de francs : 38 milliards en 1984, contre 63 milliards en 1993, soit une augmentation de 66%. L'augmentation a été de 2% en moyenne jusqu'en 1989, puis de 7% depuis 1990.

■ Le constat global

Selon l'article 40 de la loi du 6 janvier 1986, c'est l'aide sociale à l'enfance (ASE) qui a pour mission d'assurer la protection de l'enfance. On sait aujourd'hui que les enfants sont protégés en vertu de décisions de justice dans les trois quarts des cas, et de décisions administratives avec accord des parents dans le quart restant.

Avec 22 milliards de francs en 1993 l'ASE reste le principal poste des dépenses nettes d'action sociale.

A la suite du rapport Bianco-Lamy et des recommandations des pouvoirs publics sur la nécessité de privilégier les liens de l'enfant avec sa famille et le maintien dans son milieu naturel, la prise en charge des enfants de l'ASE a profondément évolué au cours de ces dernières années : le nombre des placements d'enfants a diminué - il est ainsi passé de 130 000 en 1984 à 106 000 en 1993 - et le nombre des AEMO a régulièrement augmenté (de 98 000 en 1984 à 118 000 en 1993).

■ Le placement

La tendance générale à la baisse, avant comme après la décentralisation, s'exprime de façon diversifiée selon l'origine et le type de placement.

Cette baisse est plus sensible pour les placements sur décision administrative (51 000 en 1983 pour 34 000 en 1991). En revanche, les placements à l'ASE sur décision du

juge, quelle qu'en soit la forme, se sont stabilisés autour de 72 000 depuis la décentralisation, alors qu'ils avaient connu une forte baisse dans les années précédentes.

Ce sont les placements familiaux qui ont été le plus concernés par cette baisse : 75 000 en 1985, 57 000 en 1989, 54 000 depuis 1990, alors que les placements en établissement augmentent légèrement, de même que les formes d'accueil spécifiques aux adolescents et personnes majeures.

■ Le soutien en milieu ouvert

Il peut prendre des formes diverses (prévention spécialisée, travailleuses familiales, allocations de secours), mais ce sont surtout les AEMO (mesures d'action éducative en milieu ouvert) qui nous intéressent, puisque ce nombre a régulièrement augmenté depuis la décentralisation. On sait également que 80% des AEMO judiciaires et 50% des AEMO administratives sont exercées par les associations habilitées, mais qu'un mouvement se dessine dans certains départements - les moins peuplés notamment - en faveur d'une gestion directe des AEMO administratives par leur propres services. Mais on sait aussi que beaucoup d'actions d'ores et déjà menées directement par le personnel du département (suivi PMI ou social) ne sont pas comptabilisées et n'apparaissent pas comme des AEMO administratives.

Ces quelques données extraites de l'ouvrage de l'Odas, soulèvent un certain nombre de questions, qui révèlent l'utilité d'un dispositif d'observation départemental partenarial. Par exemple : l'évolution des placements tient-elle de l'évolution des pratiques professionnelles du travail social, ou s'agit-il plutôt d'un "glissement" d'âge des enfants placés en faveur des adolescents ? L'AEMO recouvre-t-elle des contenus identiques ? Une démarche d'évaluation objective et approfondie des contenus et des modalités de mise en œuvre apparaît nécessaire. Que sait-on du moment de passage d'une mesure d'AEMO à une mesure de placement ou inversement ? Quelle en est l'ampleur ? Les décisions de prendre une mesure d'AEMO ou de placement ont-elles à voir avec le profil des familles, ou le type de mauvais traitement ou du risque encouru par l'enfant ? etc.

En conclusion, l'étude des dépenses de l'aide sociale à l'enfance, confirme la nécessité d'analyses complémentaires, qui intéressent autant les élus que les professionnels chargés de la protection de l'enfance.

La mise en place dans les départements d'un système d'observation de l'enfance en danger, tel qu'il est présenté dans le guide méthodologique de l'Odas peut contribuer à ces analyses, qui seules donneront un sens aux mesures prises localement et aux coûts engagés.

DÉPARTEMENTS : LA MISE EN PLACE DE DISPOSITIFS D'OBSERVATION DE L'ENFANCE EN DANGER

Une journée réunissant tous les professionnels de l'enfance s'est déroulée le 18 octobre dans la Drôme, avec l'appui de l'Odas, sur le thème *D'un dispositif d'observation empirique à un dispositif d'observation partenarial*.

Monsieur Jean-Jacques AYZAC, Vice-président du Conseil général chargé des Affaires sociales a clairement annoncé sa volonté de mettre en place dans le département un dispositif d'observation auquel l'ensemble des partenaires seraient associés, suivant en cela les recommandations de l'Odas. L'intérêt en a été souligné par le procureur de la République et les juges pour enfants. La présentation de la méthodologie de la démarche a permis aux professionnels d'exprimer leurs interrogations, leurs doutes, mais aussi leurs difficultés face aux enfants et adolescents en danger.

Cette journée, coup d'envoi d'un processus de concertation, a bien montré la nécessité absolue d'un travail préalable qui peut être parfois long, pour aboutir à un système d'observation efficient. Il en est également ressorti qu'un tel dispositif, susceptible d'apporter des informations sur l'évolution de la population des enfants en danger, doit aussi permettre aux professionnels d'évaluer, voire même de faire évoluer, leurs pratiques partenariales dans un véritable esprit de recherche.

Tout au long de cette stimulante journée a été réaffirmé avec force l'objectif numéro un d'un tel dispositif d'observation : "Faire mieux, ensemble, pour les enfants".

En Dordogne, un colloque inter-régional a été organisé par l'ANDESI 24.

Au cours de l'allocution d'ouverture, Monsieur Bernard CAZEAU, président du Conseil général, a également exprimé la volonté de son département de mettre en place un système d'observation de l'enfance. Le thème de ce colloque *Après le signalement, quels programmes sociaux de prise en charge et de suivi ?* souligne bien la préoccupation actuelle des travailleurs sociaux. La table ronde "Diversité, complémentarité et responsabilité des acteurs publics et associatifs" a permis de répondre en partie à la question précédente, puisque magistrats, psychiatres, services de la protection judiciaire de la jeunesse, formateurs et représentants de l'Odas y ont traité des indispensables complémentarités. Bien entendu, les prises en charge spécifiques y ont été largement présentées et discutées.

Enfin, en Isère, une prochaine journée régionale sera organisée par le Conseil général et l'Odas sur le thème

Protection de l'enfance en danger en période de crise : quelles stratégies ? Il y sera traité, lors de la matinée, du "fondement et du contenu des nouvelles stratégies et, l'après-midi, de "la mise en œuvre des nouvelles stratégies : l'exemple des dispositifs d'observation". La date et le programme détaillé en seront communiqués ultérieurement.

REPÈRES

Dans chaque numéro, cette rubrique proposera des éléments de bibliographie et annoncera des manifestations spécifiques ou connexes à la problématique de l'enfance en danger.

■ PARUTIONS

- *Le placement familial de l'aide sociale à l'enfance : étude nationale* - La documentation française.
- *Les interventions auprès des parents : bilan et analyse des pratiques socio-éducatives* - Gérard BOUTIN, Paul DURNING, Éditions Privat (collection Travail social).
- *La maltraitance : maintien du lien ?* À paraître en janvier 1995 - Éditions Fleurus (collection Psycho-pédagogie).
- *De Ferenczi à l'inceste et aux abus sexuels* - Cahiers de Bobigny n° 51 - Tél (1) 48 38 77 31.

■ MANIFESTATIONS

- *Stratégies d'action sociale en période de crise*, rencontres nationales organisées les 23 et 24 novembre à Paris par l'Association des administrateurs territoriaux de France et l'Odas. Renseignements au (1) 44 07 02 52.
- *Traumatisme sexuel, hypnose et troubles de la personnalité multiple*. Bobigny, le 6 janvier 1995 - Renseignements au (1) 48 38 77 31.
- *Maltraitance : évaluation - répétition*. Bobigny, le 27 janvier 1995. Renseignements au (1) 48 38 77 31.

DE nombreux départements ont déjà engagé avec les autorités judiciaires et leurs partenaires un travail de clarification sur les circuits et le contenu des signalements. Dans la continuité du *Guide méthodologique de l'observation de l'enfance en danger* proposé par l'Odas, le groupe de travail et certains des Conseils généraux qui mettent actuellement en place un système départemental d'observation de la protection de l'enfance, ont élaboré le document présenté ci-dessous.

Il s'agit d'une proposition de protocole qui constitue un canevas à partir duquel, selon l'état d'avancement du schéma de l'enfance et des circuits du signalement déjà discutés et établis, les articles peuvent être soit amendés, soit supprimés, soit renforcés. La signature d'un tel protocole présente l'avantage de mieux identifier les actions et les responsabilités pour parvenir à la mise en place du système d'observation dans un département.

L'OBSERVATION DÉPARTEMENTALE DE L'ENFANCE EN DANGER : EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD

Vu les articles 375 et suivants du Code civil,

Vu l'article 42 du Code de la famille et de l'aide sociale,

Vu la loi n° 89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.

Article 1 : Le département met en place un système d'observation de l'enfance en danger co-géré par le président du Conseil général (les services de l'aide sociale à l'enfance) et les représentants de la Justice.

Article 2 : Simultanément, les signataires s'engagent à préparer ensemble, dans un bref délai, un document précisant le contenu et le circuit des signalements. Ce document sera porté à la connaissance de l'ensemble des professionnels concernés.

Article 3 : Parmi l'ensemble des situations d'enfants en danger, il convient de distinguer d'une part les enfants maltraités victimes de violences particulièrement graves (abus sexuels, violences physiques et psychologiques, privations de soins dont les conséquences seront lourdes pour leur développement physique et psychologique) et d'autre part les enfants en risque de danger dont la santé, la sécurité, l'éducation ou l'entretien ne sont pas assurés.

Article 4 : Les faits de maltraitance sont souvent l'expression de problèmes d'ordre psychologique, médical ou social perturbant la relation d'un adulte avec un mineur. Identifier et évaluer ces faits et ces problèmes représente toujours un enjeu grave pour l'enfant et ses parents ou les adultes responsables de lui. Leur prise en charge ne peut-être le fait de professionnels isolés, mais

suppose des interventions pluridisciplinaires cohérentes au sein d'un réseau d'institutions et de services dans le respect des missions de chacun.

Article 5 : Le signalement, document écrit, est adressé après évaluation pluri-institutionnelle au service de l'aide sociale à l'enfance qui décide des suites à lui donner, en tenant compte des propositions faites (mesures administratives ou saisines judiciaires).

Article 6 : Les familles doivent être tenues informées de l'existence et des motifs d'un signalement, et toute impossibilité à le faire doit être justifiée dans la rédaction du signalement. Le contenu et le moment de l'information donnée aux familles ne doivent pas entraver le travail de recherche des preuves mené par l'autorité judiciaire.

Article 7 : Le procureur de la République, ou le juge des enfants saisi d'office informent rapidement au moyen d'une "fiche-navette" le service de l'aide sociale à l'enfance des signalements ayant donné lieu à une décision.

Article 8 : Le service de l'aide sociale à l'enfance est destinataire du double de toutes les saisines directes que les autres administrations font à l'autorité judiciaire.

Article 9 : Le Conseil général assure un retour d'information systématique lorsque le signalement émane d'une institution ou d'une personne ayant eu à connaître d'une situation à l'occasion de l'exercice de son activité professionnelle.

Article 10 : Tout médecin confronté à une situation de maltraitance ou de risque de danger concernant un mineur peut prendre contact avec

un médecin du service départemental de protection maternelle et infantile ou envisager une hospitalisation. Il peut également saisir directement l'autorité judiciaire si la gravité ou l'urgence de la situation l'impose.

Article 11 : Il est recommandé à chaque centre hospitalier général d'instituer officiellement une équipe pluridisciplinaire, coordonnée par un praticien hospitalier, et spécialisée dans la prise en charge des mineurs victimes de maltraitance ou en situation de danger. Cette instance s'associe, selon les circonstances, avec les équipes des secteurs de psychiatrie infanto-juvénile, ou des secteurs de psychiatrie générale.

Article 12 : Un comité technique de l'observation départementale composé des représentants de est chargé de valider les données de l'observatoire, et de participer à leur analyse. Il peut proposer des études ou des recherches.

Article 13 : Les signataires établissent et diffusent un document à l'usage du public l'informant des moyens de s'adresser directement au service de l'aide sociale à l'enfance ou au juge des enfants ou aux numéros verts pour demander une protection.

Article 14 : Le président du Conseil général participe au développement de la recherche, à la formation et à l'information de tous les professionnels ayant à connaître des réalités de l'enfance maltraitée.

Article 15 : Les signataires de la présente charte se réuniront périodiquement, et au minimum une fois par an, à l'initiative du président du Conseil général, afin d'en évaluer la mise en œuvre. Un procès verbal sera établi à cette occasion.

Composition du département "Protection de l'enfance"

• M. Dominique BAROTTE, Inspecteur ASE, Conseil général des Vosges ; Mme le Dr Nicole BONFILON, Médecin coordonnateur de PMI, Conseil général du Var ; M. Bernard CAVAT, Président CNAEMO ; Mme Françoise DUBREUIL, Magistrat, Ministère de la Justice ; Mme Marie-Claude FABRE, Coordinatrice Enfance maltraitée, Conseil général du Pas-de-Calais ; Mme Nicole FONTAINE, Conseillère Technique au Bureau de la Vie de l'élève, de l'Action sociale et de la Santé, Ministère de l'Éducation Nationale ; Mme Annie GAUDIÈRE, Directeur, SNATEM ; M. Alain GREVOT, Directeur, JCLT-Oise ; M. le Dr Frédéric JESU, Pédopsychiatre, Chargé de mission, Institut de l'Enfance et de la Famille (IDEF) ; Mme Paule KASSIS, Direction de l'Action sociale, Ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville ; M. Francis LACOSTE, Directeur de la Solidarité Départementale, Conseil général des Landes ; Mme le Dr Marie-Paule MARTIN, Médecin de PMI, Conseil général d'Eure-et-Loir ; Mme Marie-Hélène MENEGOZ, Service ASE, Conseil général de l'Isère ; M. Philippe MERCKLÉ, OHRAS, Conseil général du Haut-Rhin ; Mme Jeanine PLUMET, Service ASE, Conseil général du Var ; Mme le Dr Martine PRISKER, SOS Enfance 92, Conseil général des Hauts-de-Seine ; Mme Joëlle QUILIEN, service ASE, Conseil général de la Seine-Maritime ; Mme Marie-Rose RAYNAL, Responsable du service ASE, Conseil général d'Eure-et-Loir ; Mme Monique ROSSI, Responsable de la Direction de l'Enfance, Conseil général du Val-d'Oise ; Mme Béatrice ROUGY, Directeur du Service scolaire, Ville d'Évry ; M. Pascal VIVET, Chargé de mission "Enfance maltraitée", Conseil général de Seine-et-Marne ; Mme Elisabeth ZUKER, Chargé de mission, MIRE.

LE dernier ouvrage de l'Odas Ce guide est disponible sur la protection de l'enfance commande à l'Odas. Il fait l'objet propose une classification des d'une tarification spéciale visant à en enfants à protéger, un glossaire de la terminologie la plus couramment utilisée, et une grille des données minimales à recueillir.

Cet ensemble doit permettre d'harmoniser et de confronter les informations collectées par les

Les guides méthodologiques de l'Odas

L'OBSERVATION DE
L'ENFANCE EN DANGER :
GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

Avant-propos de M. Jacques BARROT

Odas Éditeur

assurer la plus large diffusion possible auprès des travailleurs sociaux des Conseils généraux et de l'ensemble des institutions concernées : 30 francs l'exemplaire à partir de 10 guides commandés (nous consulter). L'Odas prépare la publication de guides analogues sur d'autres secteurs de l'action sociale.