

Observatoire national de l'enfance en danger

LA LETTRE

Lettre trimestrielle publiée par l'Odas • numéro 11 • septembre 2000

Une ambition collective : De l'observation du repérage à l'observation du suivi

On ne le dira jamais assez, l'observation ne correspond pas à un effet de mode mais bien à une priorité compte tenu de la restructuration et de la diversification des besoins sociaux dans un monde de plus en plus instable. C'est la perception qu'en ont les départements qui, malgré les difficultés de la démarche, en ont généralisé la mise en œuvre et souhaitant en améliorer la qualité.

Ainsi, alors que les services des Conseils généraux pourraient se satisfaire du stade actuel de l'observation des signalements qui permet chaque année de vérifier si le phénomène de la maltraitance s'amplifie et de mieux en appréhender les causes, ils souhaitent maintenant aller plus loin et travailler sur l'adéquation des besoins et des réponses, ainsi que sur l'adaptation qualitative de ces dernières aux exigences du monde actuel.

Le nouveau défi proposé pour l'observation serait en effet de passer d'une bonne connaissance de celui que l'on protège à une bonne connaissance de la qualité de cette protection, avec l'ambition d'être mieux éclairé sur l'efficacité des dispositifs et des pratiques.

L'ambition peut paraître excessive alors que le dispositif d'observation des signalements reste encore, en tant que tel, largement perfectible ; on peut pourtant y croire car les acteurs de la protection de l'enfance semblent aujourd'hui très majoritairement convaincus du caractère incontournable de l'observation comme préalable à l'action, mais aussi comme moteur du partenariat d'action.

Il reste qu'une difficulté peut se préciser dans l'avenir : l'adhésion des acteurs locaux à la démarche initiée par l'Odas suscite de plus en plus d'initiatives nationales proposant de réinventer méthodologie et tableaux de bord. Cet engouement pourrait séduire s'il ne risquait de réduire, par la confusion qu'il engendre, l'impact de dix ans d'efforts collectifs pour tracer un lien durable entre action et observation parce que fait de conviction. On le sait bien c'est l'adhésion volontaire à un dispositif d'observation qui en fait la qualité

Marceline GABEL

Spécial séminaires :

Cette lettre a pour principal objectif de faire connaître les conclusions des séminaires organisés par l'Odas à destination des services d'aide sociale à l'enfance des départements. Divers rapports de l'IGAS ayant mis ces derniers temps l'accent sur la nécessité d'une observation partagée, les informations découlant de ces séminaires devraient contribuer à enrichir le débat.

LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DES SÉMINAIRES ET DE L'ENQUÊTE D'AVRIL 2000

Le succès rencontré par les séminaires organisés en avril 2000, à destination des services de l'ASE sur le présent et l'avenir de leurs systèmes d'observation locaux, est en soi déjà significatif de la place prise par l'observation dans les dispositifs de protection de l'enfance dans les départements.

En effet, 73 départements, représentés souvent par plusieurs responsables, y ont participé et 21 départements empêchés ont souhaité en connaître les conclusions, afin de faire part de leurs observations. La qualité des débats, mais aussi l'analyse collective d'un questionnaire établi à cette occasion ont permis d'actualiser l'inventaire des dispositifs d'observation et de mieux cerner les problèmes rencontrés, de préciser les perspectives de développement concevable, ce qui facilitera dans un proche avenir la réactualisation du guide de l'observation de l'enfance en danger.

L'ÉTAT DU DISPOSITIF D'OBSERVATION LOCALE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Les résultats d'enquête et de consultations recueillis à l'occasion de ces séminaires permettent de distinguer l'évolution du système d'information interne au département, mais aussi du partenariat d'observation.

1/LE SYSTÈME D'INFORMATION INTERNE AUX DÉPARTEMENTS

Les départements sont tous impliqués dans une démarche d'observation en appliquant une méthodologie commune...

Tous les départements s'accordent à reconnaître aujourd'hui le caractère essentiel d'une démarche d'observation partagée dans le domaine de la protection de l'enfance en danger pour trois raisons : la nécessaire mesure de l'importance du phénomène de la maltraitance et de son évolution, la nécessaire évaluation de la pertinence et de l'efficacité des politiques locales et nationales et le nécessaire approfondissement des pratiques professionnelles.

Par ailleurs, tous les départements ont adopté la méthodologie proposée par l'ODAS en 1994 qui distinguait, en les définissant, les notions d'information et de signalement, et de risque et de maltraitance. Toutefois, il faut noter que si tous les départements utilisent les 20 items minimaux recommandés dans la fiche méthodologique de l'ODAS, plus de 50 % d'entre eux ont complété les items à recueillir en fonction de besoins locaux spécifiques au terme d'une réflexion de groupe : les données complémentaires portent principalement sur une meilleure connaissance de la famille de l'enfant et sur les décisions du Juge des enfants.

...Mais l'organisation du recueil d'information est inégalement structurée

Si deux tiers des départements considèrent avoir mis en place des structures généralement informatisées qui centralisent et analysent les données du signalement, la performance de ces dernières s'avère très inégale, car largement dépendante du contexte d'intervention. Leurs progrès sont en effet souvent freinés par les effets des diverses réorganisations de services qui ont suivi la décentralisation et qui accompagnent la territorialisation : déconcentration totale ou partielle des responsabilités, organisation verticale ou transversale des trois services (service social, PMI, ASE). À ce paysage encore mouvant, s'ajoute un turn-over important des cadres et qui semble s'accélérer. Ces départements établissent chaque année un document écrit qui est assez largement diffusé, non seulement aux circonscriptions mais aussi aux partenaires. Seule la presse est assez rarement destinataire du document (un département sur dix). Ce document sert souvent de base aux réflexions partagées dans les circonscriptions, voire à la constitution de groupes de travail.

2/ LE PARTENARIAT D'OBSERVATION

Conformément aux recommandations du groupe de travail créée au sein de l'Odas en 1994, trois évolutions importantes se dessinent en matière de partenariat d'observation.

- l'établissement de protocoles d'accord entre l'ASE et la Justice pour mettre en place un dispositif d'observation partagée tout en rationalisant les circuits d'information avec l'ensemble des partenaires,
- la mise en place, avec la Justice, d'un système de retour d'information sur les décisions prises après saisine judiciaire (fiches navettes),
- le développement, en s'appuyant sur les dispositifs d'observation, de schémas de protection de l'enfance réalisés conjointement avec la Justice.

L'établissement de protocoles entre les services de l'ASE et les services de justice :

Le rapprochement entre les services de l'ASE et les services de Justice se vérifie tout particulièrement en ce qui concerne l'établissement de protocoles. Sur les 73 départements ayant participé au séminaire, 64 d'entre eux ont pu présenter les grandes lignes d'un protocole signé ou en cours de signature, soit plus de 8 départements sur 10. Si la réalisation de protocoles communs traduit indiscutablement l'existence de rap-

ports de confiance entre les divers services concernés, ils ne sont pas pour autant synonymes de collaboration active.

En effet, la mise en œuvre du protocole s'avère dans un cas sur deux peu suivie d'effets, pour des raisons liées aux charges de travail des uns et des autres et souvent aussi à une mobilité excessive des magistrats et des professionnels de l'ASE.

L'une des dispositions les mieux respectées parmi celles envisagées dans le protocole concerne la réalisation de guides du signalement qui tendent à se généraliser dans les départements.

L'établissement de "fiches navette"

Il faut distinguer selon la nature de la fiche qui fournira une information en retour aux services de l'ASE :

- Pour les fiches qui informent les départements des mesures prises par la Justice à la suite d'un signalement fait par leurs services, le système semble fonctionner dans 80 % des départements, même si des retards importants sont signalés.
- En revanche, pour les fiches d'information à l'ASE sur les signalements faits directement au Parquet, le système n'est opérationnel que dans 20 % des départements avec une irrégularité qui rend son exploitation impossible. Par ailleurs, rares sont les départements où l'Éducation Nationale et les autres partenaires informent l'ASE de leurs saisines directes à la Justice.

L'établissement de schémas conjoints de protection de l'enfance

On observe actuellement une réactualisation des schémas les plus anciens, le plus souvent remplacés par des schémas conjoints avec la Justice.

À ce jour, on relève :

- 30 schémas signés, internes au Conseil général et 18 en cours de préparation.
- 28 schémas conjoints signés et 23 en cours de préparation.

On peut donc indiquer que la quasi-totalité des Conseils généraux est dotée ou en voie de l'être d'un schéma interne (48) ou d'un schéma conjoint (51).

De façon plus générale, les débats des départements participant au séminaire ont fait apparaître un rapprochement notable de l'ASE avec l'autorité judiciaire. Il est probable que le développement inquiétant des saisines judiciaires pour les enfants en risque y a contribué.

Protocoles	1994	1995	1996	1998	2000
Signés	5	12	20	44	55
En cours	19	28	27	6	9
Total	24	40	47	50	64

LES PERSPECTIVES CONCEVABLES

Deux évolutions paraissent aujourd'hui s'inscrire dans les nouveaux axes stratégiques de l'ASE.

1 / L'APPROFONDISSEMENT DU PARTENARIAT D'OBSERVATION

Les services départementaux étant familiarisés avec les problématiques d'observation, il paraît plus réaliste de parvenir maintenant à "une observation départementale partagée de l'enfance en danger". Cette évolution pourrait être facilitée par les initiatives prises récemment par la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) qui devrait permettre une meilleure implication des services de justice.

On observe déjà dans quelques départements l'amorce de ces observatoires de deuxième type, réalisés à l'initiative conjointe de l'ASE et de la PJJ, avec l'appui technique des ORS (Observatoires Régionaux de la Santé) ou d'Associations créées à cet effet.

Ce type d'observatoire devrait permettre d'établir plus facilement un partenariat élargi avec les autres secteurs concernés par la protection de l'enfance (l'école, l'hôpital, la police, la médecine privée, la pédopsychiatrie...), en réduisant par l'exemplarité de la démarche, les obstacles provenant des conflits de territoires ou de personnes ou de difficultés nées d'une évolution du contexte. Ainsi, il est à nouveau signalé que les rapports avec l'Éducation Nationale se sont complexifiés avec la nouvelle réglementation demandant à la communauté scolaire de signaler directement les enfants en danger au Parquet. En outre, la collaboration avec le secteur psychiatrique semble fragilisée par la limitation de ses moyens, principalement dans sa capacité d'hospitalisation et de suivi psychothérapique qui laisse les services de l'ASE en grande difficulté face au développement de cas lourds. En établissement ou en famille d'accueil, une minorité d'enfants et de jeunes en grande difficulté mobilisent à eux seuls les ressources éducatives sans que pour autant les soins ne soient assurés de façon satisfaisante.

2 / LE PASSAGE DE L'OBSERVATION DU REPÉRAGE À L'OBSERVATION DU SUIVI

Les départements se heurtent à des difficultés pour reconstituer les moments clefs de la trajectoire de vie des enfants entrés à l'ASE, ainsi que pour analyser la dynamique globale des interventions administratives ou judiciaires mises en œuvre à leur sujet. La fragmentation des parcours et le changement de lieux de résidence d'enfants ainsi que la discontinuité dans les projets successifs de prise en charge y contribuent. C'est pourquoi l'amélioration de la méthodologie du dispositif d'observation devra s'attacher à faire évoluer le recueil d'information en conséquence. Quelques évolutions souhaitables ont ainsi été définies au cours de ces séminaires.

1 - La fiche Odas des données minimales à recueillir au moment de l'évaluation et de la rédaction du signalement sera remaniée et complétée, en vue d'une meilleure connaissance de la famille. Les modifications envisagées ont été définies au cours des séminaires et seront validées dans une relecture ultérieure par l'ensemble des départements (voir encadré). Dès à présent, l'item "principaux facteurs de danger dans la famille" a été arrêté.

Principaux facteurs de danger dans la famille : (jusqu'à 2 choix possibles)

- 1 - Conflit du couple
- 2 - Séparation, divorce conflictuels
- 3 - Changement professionnel, chômage, précarité
- 4 - Difficultés financières
- 5 - Carences éducatives des parents,
- 6 - Dépendance, alcoolisme, toxicomanie
- 7 - Problèmes psychopathologiques des parents
- 8 - Maladie, handicap, décès d'un parent
- 9 - Errance, marginalité
- 10 - Environnement, habitat
- 11 - Autres...

2 - De même que la fiche Odas sur le signalement constitue l'entrée dans le système d'observation, une fiche de sortie sera élaborée au moment de la clôture du dossier ASE par un groupe de travail de 10 départements mis en place à cet effet. Elle aura pour objet de permettre l'observation de plusieurs éléments : la durée de la prise en charge, le parcours administratif et judiciaire de l'enfant, les actions engagées avec les familles, l'état du jeune à la sortie et la raison de la sortie.

3 - En juin 2001, le guide méthodologique de l'observation sera réactualisé et enrichi de recommandations portant en amont sur les actions préventives et en aval sur les trajectoires de la vie des enfants entrés à l'ASE. Des actions préventives innovantes y seront proposées et analysées par le groupe de 8 départements créé à cet effet.

4 - L'étude annuelle de l'Odas se poursuivra et devrait permettre à terme d'exploiter tous les items de la fiche Odas. Actuellement, seules les données "de base" - nombre d'enfants en danger (regroupant le nombre d'enfants maltraités, et celui d'enfants en risque), suites données aux signalements, avec en particulier le poids des transmissions judiciaires ; existence de signalements antérieurs ; types de mauvais traitements et de risques - sont exploitées.

La progression de la qualité des données transmises - réduction des non-réponses ; adhésion au vocabulaire commun (information, signalement, maltraitance, risque, mais aussi exhaustivité et fiabilité des chiffres- permet aujourd'hui d'envisager d'aller plus loin. Il faut d'ailleurs noter qu'un tiers des départements procède déjà à l'analyse des données complémentaires qu'il recueille.

Liste des départements ayant collaboré à l'enquête et aux séminaires de l'Odas :

Conseil général de l'AIN, Conseil général de l'AISNE, Conseil général de l'ALLIER, Conseil général des ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE, Conseil général des ALPES-MARITIMES, Conseil général de l'ARDECHE, Conseil général des ARDENNES, Conseil général de l'ARIEGE, Conseil général de l'AUBE, Conseil général de l'AVEYRON, Conseil général des BOUCHES-DU-RHONE, Conseil général du CALVADOS, Conseil général du CANTAL, Conseil général de la CHARENTE, Conseil général de CHARENTE-MARITIME, Conseil général de la CORREZE, Conseil général de HAUTE CORSE, Conseil général de la CORSE DU SUD, Conseil général de COTE D'OR, Conseil général de la CREUSE, Conseil général de la DORDOGNE, Conseil général du DOUBS, Conseil général de l'EURE, Conseil général d'EURE-ET-LOIR, Conseil général du FINISTERE, Conseil général du GARD, Conseil général de HAUTE-GARONNE, Conseil général du GERS, Conseil général de la GIRONDE, Conseil général de l'HERAULT, Conseil général d'ILLE-ET-VILAINE, Conseil général de l'INDRE, Conseil général d'INDRE ET LOIRE, Conseil général de l'ISERE, Conseil général du JURA, Conseil général du LOIR ET CHER, Conseil général de la LOIRE, Conseil général de HAUTE-LOIRE, Conseil général de LOIRE-ATLANTIQUE, Conseil général du LOIRET, Conseil général du LOT, Conseil général de la LOZERE, Conseil général du MAINE et LOIRE, Conseil général de la MANCHE, Conseil général de la MARNE, Conseil général de MEURTHE-ET-MOSELLE, Conseil général de la MEUSE, Conseil général du MORBIHAN, Conseil général de la MOSELLE, Conseil général de la NIEVRE, Conseil général de l'OISE, Conseil général de l'ORNE, Conseil général du PUY DE DOME, Conseil général des PYRENEES ATLANTIQUES, Conseil général des PYRENEES ORIENTALES, Conseil général du BAS RHIN, Conseil général du HAUT RHIN, Conseil général du RHONE, Conseil général de la HAUTE SAONE, Conseil général de SAONE ET LOIRE, Conseil général de SAVOIE, Conseil général de HAUTE-SAVOIE, Conseil général de PARIS, Conseil général de SEINE-MARITIME, Conseil général de SEINE-ET-MARNE, Conseil général des YVELINES, Conseil général des DEUX-SEVRES, Conseil général de la SOMME, Conseil général du TARN, Conseil général de TARN-ET-GARONNE, Conseil général du VAR, Conseil général du VAUCLUSE, Conseil général de la VENDEE, Conseil général de la VIENNE, Conseil général de la HAUTE-VIENNE, Conseil général des VOSGES, Conseil général de l'YONNE, Conseil général du TERRITOIRE-DE-BELFORT, Conseil général de l'ESSONNE, Conseil général de HAUTS-DE-SEINE, Conseil général du VAL-de-MARNE, Conseil général de la MARTINIQUE, Conseil général de LA REUNION.

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 : Luc VALENTIN • Diffusion : Mélanie RIDEL • 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 44 07 02 62 •

EXTRAIT DU RAPPORT DE L'ODAS : « DÉCENTRALISATION DE L'ACTION SOCIALE 1984-1999 DE LA MAÎTRISE DU DÉVELOPPEMENT À LA REDÉFINITION DES MODES D'INTERVENTION » À PARAÎTRE EN NOVEMBRE CHEZ L'HARMATTAN :

“En conclusion, on peut donc noter que la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance n'a pas marqué de rupture profonde avec les orientations générales, fruit de réflexions riches et nombreuses du système de protection de l'enfance mis en place dans ce pays.

Les recommandations préconisant le maintien de l'enfant à domicile ont été largement respectées. Les actions éducatives sont de plus en plus fréquemment utilisées, tandis que se développent de nouvelles formes de prévention, dont le soutien à la parentalité. Corrélativement, le nombre de placements a considérablement diminué et leur utilisation semble plus conforme à leur destination principale : la gestion de cas lourds. Les départements ont su d'ailleurs y adapter leur offre de services, non seulement en ce qui concerne le placement familial avec la professionnalisation renforcée des ASMAT, mais aussi le placement en établissement, avec le développement de microstructures.

Il reste que l'ASE traverse actuellement une zone de turbulences en raison du fort développement de la judiciarisation des signalements. Il faut rappeler que la décentralisation de l'ASE s'inscrit dans une vision particulièrement cohérente de la répartition des responsabilités entre le national et le local. L'intervention de l'autorité judiciaire est nécessaire chaque fois que la protection de l'enfant nécessite une décision contraignante, pour des raisons de cohérence nationale et de renforcement de légitimité. Mais l'intervention administrative doit être privilégiée, non seulement dans l'accompagnement social négocié avec la famille, mais aussi dans la construction de démarches de prévention définies localement et par des autorités aussi proches que possibles du terrain. On cherche notamment à développer davantage le modèle communautaire de l'intervention sociale pour que la famille en difficulté ne soit pas seulement soutenue par des professionnels.

Si la décentralisation a bien passé deux épreuves importantes - celle de la capacité à mobiliser ses ressources pour améliorer qualitativement l'offre de service et celle du respect des orientations nationales concernant le maintien à domicile de l'enfant -, elle n'a pas encore réussi à convaincre sur sa capacité à produire des réponses préventives collectives pour l'enfance en danger.

Or, il faut rappeler que si le nombre d'enfants en danger progresse, c'est essentiellement parce que le nombre d'enfants à risque augmente. C'est en d'autres termes le nombre de familles précarisées qui progresse et non point la maltraitance.

Les réponses d'avenir 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 s'investir plus activement dans cette direction, que se joue en dernière analyse la crédibilité du processus de décentralisation en matière de protection de l'enfance. C'est vrai pour l'ASE mais aussi globalement pour l'ensemble de l'intervention sociale départementale.”