

Observation de l'enfance en danger

La lettre

Lettre trimestrielle publiée par l'Odas

n° 3 - mai 1995

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

Les résultats de notre dernière enquête le démontrent très clairement, les dispositifs locaux concernant l'observation de l'enfance en danger se construisent progressivement mais sûrement dans un très grand nombre de départements.

Ce sont aujourd'hui les trois quarts des départements qui ont repris à leur compte les recommandations méthodologiques de l'Odas sur les signalements, et près d'un quart qui ont réalisé, ou envisagent la signature de protocoles d'accord avec les services de la Justice pour la mise en commun des informations qu'ils obtiennent sur les enfants en risque ou maltraités.

On peut donc penser que les objectifs d'une observation au service de la décision et de l'action en faveur des enfants en danger pourront être atteints dans les toutes prochaines années.

Pour y parvenir, il convient de poursuivre l'ensemble des efforts permettant le développement d'une approche méthodologique commune offrant des garanties d'objectivité et de cohérence.

Il faut pouvoir réunir dans le cadre d'une démarche partenariale les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'un observatoire départemental (contenu et circuit du signalement, comité technique, protocole ASE - Justice...).

Les numéros successifs de cette *Lettre de l'observation de l'Enfance en danger* ont pour ambition d'accompagner cette démarche en traitant chaque trimestre d'un de ces aspects. C'est donc dans cet esprit, que comme dans chacune des Lettres, on trouvera ici des informations sur les départements ayant lancé des initiatives s'inscrivant dans cette recherche d'une protection de l'enfance plus performante.

Ce numéro 3 est accompagné d'un numéro spécial rendant compte de la troisième étude de l'Odas sur les systèmes d'observation dans les départements, et qui porte sur l'année 1994.

Marceline GABEL
Chargée de mission à l'Odas

Le Conseil général de SEINE-ET-MARNE et l'Odas organisent les **RENCONTRES NATIONALES "PROTECTION DE L'ENFANCE : ENSEMBLE, OBSERVER ET AGIR"**

Les 28 et 29 juin 1995 - LE MÉE-SUR-SEINE - 77 articulées autour des thèmes "Préserver la diversité des dispositifs d'observation" et "Intensifier les efforts de mise en cohérence des dispositifs locaux d'observation"

☞ Inscriptions auprès de l'Odas : (1) 44 07 02 52

• Nous remarquons souvent la nécessité d'études épidémiologiques dans le domaine social. Il nous a donc paru utile d'en donner une définition à partir d'une proposition de Elisabeth ZUCKER • D'autre part, il nous est apparu important de mettre en relief la nécessité d'impliquer les professionnels dans l'observation à travers la contribution de Frédéric JESU • Enfin, il nous a semblé utile d'indiquer des suggestions de thèmes de recherche à partir de l'observation qui nous ont été proposées par Paul DURNING.

■ ÉPIDÉMIOLOGIE : CONTRIBUTION A UNE DÉFINITION par Elisabeth ZUCKER chargé de mission à la MIRE

Étymologiquement, l'épidémiologie est la science de ce qui "s'abat sur le peuple". Elle est l'étude des différents facteurs géographiques, sociaux, etc. qui conditionnent l'apparition et la répartition des cas. Cette discipline est destinée à découvrir les causes qui sous-tendent l'apparition d'une maladie et les conditions qui favorisent son extension. Elle s'attache à l'interaction entre quatre types de facteurs, dont on admet aujourd'hui qu'ils influencent la santé : les caractéristiques biologiques, les comportements personnels, l'environnement entendu au sens large (ce qui inclut une dimension sociale), et les performances du système de soins. Ce n'est que récemment qu'a été reconnue la

multifactorialité des maladies. Peu à peu nous sommes passés du déterminisme (une cause entraîne nécessairement un effet) au probabilisme (un faisceau de facteurs augmente la probabilité que survienne une maladie). C'est un processus très complexe impliquant le recours à toutes les possibilités de diagnostics, tant cliniques que biologiques, ainsi qu'aux connaissances écologiques et sociologiques et qui lie l'observation locale et la comparaison. Une des tâches principales de l'épidémiologie actuelle est ainsi d'apprendre à l'homme d'abord à connaître son environnement, puis à vivre en bonne intelligence avec lui.

■ LES ACTEURS DE TERRAIN, ACTEURS DE LA RECHERCHE ?

par le Dr Frédéric JESU - Institut de l'Enfance et de la Famille

Si les missions d'observation ne peuvent se confondre avec des missions de recherche, elles peuvent en revanche les solliciter, les nourrir et les mettre au service de l'intervention professionnelle, mais aussi du débat public, facteur indispensable de l'évolution des mentalités et de l'orientation des décisions politiques. Les acteurs "de terrain" sont les premiers à collecter les données produites par l'observation. Ils sont donc directement intéressés par l'exploitation qui en est faite tant dans le registre de la description et de la connaissance que dans celui de la prescription et de l'action. Cette implication, qui procède d'une conception dynamique et éclairée de l'évaluation des pratiques, est à encourager. Elle peut cependant constituer une source d'erreur pour la recherche s'il existe une trop grande proximité entre la question étudiée et les professionnels en prise directe avec la façon dont elle se pose à eux et dont ils la traitent. Dire que le professionnel est un acteur de la recherche n'est donc exact que dans la mesure où il est invité à produire des informations qui prendront une valeur ajoutée dans une procédure d'étude ou de recherche, et où les objectifs visés lui auront été clairement explicités, voire qu'il aura été associé à leur définition. On ne saurait par ailleurs parler de recherche sans que l'objet

en ait été correctement cerné, la (ou les) hypothèse(s) qui la suscite(ent) clairement formulée(s), et la méthodologie appropriée rigoureusement mise au point. L'observation départementale de l'enfance en danger, lorsqu'elle s'inscrit dans un cadre national homogène, aide considérablement à cerner des objets et à formuler des hypothèses de recherche utiles et réalisables. Les acteurs de terrain conscients de participer, à leur niveau, à la mise en œuvre des orientations nationales de la protection de l'enfance considéreront sans doute que les évolutions dans le temps, les disparités dans l'espace, les comparaisons entre populations étudiées et populations générales constituent les objets les plus accessibles de ces recherches, et qu'elles suggèrent nombre d'hypothèses stimulantes. Les orientations méthodologiques nécessaires pour tester ces hypothèses leur permettront alors de prendre conscience de l'intérêt de croiser les données qu'ils produisent au titre de l'observation avec des séries d'indicateurs portant sur les caractéristiques (socio-démographiques, économiques, sanitaires) des populations au sein desquelles l'observation a été menée, ainsi que sur les activités (formation, information, activités de base) des services concernés pendant la période observée.

■ PLAIDOYER POUR LE DÉVELOPPEMENT D'INVESTIGATIONS À PARTIR DES INFORMATIONS RECUEILLIES PAR LES OBSERVATOIRES DÉPARTEMENTAUX par Paul DURNING Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre

La réalisation d'un bilan des recherches françaises et internationales par le ministère des Affaires sociales, la MIRE et l'AFIREM avait conduit dès 1992 à souligner l'intérêt d'études partant de l'observation systématique des situations et des interventions dans le champ de l'enfance maltraitée. Le développement de telles investigations pourrait grandement bénéficier des informations recueillies par les observatoires départementaux et favoriser l'élaboration d'études menées en commun par des observatoires, des chercheurs et des laboratoires de recherche. On ne saurait, dans cette perspective, négliger la richesse des contributions que peuvent apporter des professionnels des champs socio-éducatifs rédigeant des mémoires en formation continue (DSTS, maîtrise, voire thèse de doctorat). Présentons ici quelques suggestions sur les axes de recherche. De telles études pourraient permettre de mieux connaître les situations de

mauvais traitements. Nous pensons notamment à des analyses systématiques de facteurs contextuels ou encore à des investigations centrées sur des situations particulières, telles que par exemple les mauvais traitements institutionnels. Les études proposées permettraient par ailleurs de mieux connaître les interventions sociales mises en œuvre. Le suivi des enfants placés ne fait pas l'objet d'une observation systématique. Pourtant, des travaux britanniques soulignent le grand nombre de retours dans la famille et la faiblesse de l'accompagnement socio-éducatif après le retour. Qu'en est-il aujourd'hui dans notre pays ? Une dernière suggestion concernerait l'étude des modalités de passage et de coopération entre la prise en charge par les services de la protection maternelle et infantile et ceux de l'aide sociale à l'enfance. Les études proposées sont ponctuelles et limitées, leur mise en œuvre dans des

observatoires départementaux nous semblent un objectif réaliste. Il n'en reste pas moins que ces études ne prendront tout leur sens que confrontées entre elles, ce qui suppose incontestablement le développement d'une véritable politique de recherche sur l'enfance maltraitée. Le législateur l'a prévue puisque la loi du 10 juillet 1989 impose la mise en œuvre de recherches, dont le ministre chargé de la Famille doit rendre compte, tous les trois ans, dans un rapport au Parlement.

Après une première période consacrée à un recensement des trop rares travaux existants et surtout à la mise au point d'outils et de procédures systématiques d'observation, une politique ambitieuse pourrait favoriser une véritable coopération entre les multiples instances d'interventions sociales et de recherche ; l'expérience acquise par les observatoires départementaux pourrait jouer un rôle important.

EXPÉRIENCES

EN EUROPE ET EN FRANCE EN MATIERE D'OBSERVATION ET D'ACTION

■ EXPÉRIENCE EN EUROPE

• **Angleterre - Les enseignements du suivi quantitatif et qualitatif de l'enfance en danger : un dispositif en place mais aléatoire.**

Décentralisé depuis le début des années 70, le système anglais de protection de l'enfance s'appuie depuis cette époque sur un dispositif bien établi d'observation et de suivi, celui du registre CPR, dont les enseignements sont intéressants à l'heure où une démarche, basée sur des objectifs similaires et une méthode différente, est promue activement en France par l'Odas. Les *Child Protection Registers* (CPR), ou registre de la protection de l'enfance, sont apparus en Angleterre dans la foulée de la création en 1974 des comités locaux de protection de l'enfance, dans le cadre d'une politique nationale incitative, puis directive, visant à améliorer la coordination inter-disciplinaire et inter-service, et à recueillir des données quantitatives et qualitatives sur le domaine de l'enfance en danger.

Les registres CPR sont tenus par les services sociaux des autorités locales, et ne voient y figurer que les noms des enfants

dont la situation a été jugée comme comportant des éléments identifiables générant une atteinte d'ordre physique, sexuel, psychologique issue d'actions ou d'omissions. L'inscription au registre CPR se fait dans le cadre d'une *Case Conference*, qui réunit les professionnels connaissant l'enfant concerné, et se place dans un cadre administratif formel garantissant l'information et le droit de recours des parents. En 1988, 39 200 enfants y figuraient, ce chiffre passant à 43 500 en 1991. Le taux d'enfants figurant sur le registre relatif à la population de moins de dix-huit ans variait, en 1992, de 0,8/1 000 à 18,1/1000, au sein de l'ensemble des 108 comtés ou boroughs d'Angleterre (source *Children Act Reports*). L'étude réalisée par Jane Gibbons, en 1994, sur les variations dans le temps des données annuelles enregistrées, montre que les écarts entre comtés restent stables, qu'aucune variation aléatoire n'apparaît. Malgré l'important travail lexical réalisé durant les premières années d'utilisation des registres, autour des mots clés comme *abus*, *négligence*, *danger*, on note de fortes variations, entre services locaux, dans l'interprétation des critères de définitions.

L'étude de ces variations, réalisée dans le cadre des programmes annuels d'études et recherches initiés par le *Department of Health* pour suivre la mise en œuvre et l'impact des politiques locales, repère trois principaux paramètres :
- les valeurs et opinions liées à la culture des acteurs de l'évaluation, et au moment ou celle-ci est réalisée,
- les éléments contextuels comme le taux de pauvreté, les conditions de logement, et les relations inter-ethniques ; selon Little et Gibbons (1993) 3/5 des variations sont dues aux éléments socio-démographiques,
- les politiques locales, les ressources offertes à la population, et les pratiques professionnelles.
Il apparaît que les comtés ayant les taux les plus forts d'enfants inscrits au registre CPR sont ceux qui ont les politiques les moins structurées ou les moins développées en matière de prévention précoce. Le nombre de travailleurs sociaux employés par les services locaux ne semble pas avoir d'influence sur le taux d'enfants figurant au registre. Il est particulièrement important de noter que les auteurs d'études et de recherches sur l'utilité du dispositif registre CPR

insistent sur le peu d'intérêt des données qui en sont issues pour la mesure de la fréquence des phénomènes de maltraitance envers enfants au sein de la société anglaise dans son ensemble, et sur les précautions nécessaires à leur utilisation pour des études épidémiologiques. Par contre, ils insistent sur le fait que 80 % des responsables de services sociaux locaux jugent le dispositif CPR essentiel pour la gestion des politiques locales d'enfance en danger, notamment en matière de définitions d'objectifs et de moyens, et de coordinations inter-services. Selon les mêmes responsables, proches dans leurs fonctions des responsables de service ASE français, l'existence du dispositif CPR d'observation et de suivi a accru de manière significative la connaissance quantitative et qualitative tant des problèmes traités que de la manière dont ils sont traités.

Alain Grevot
Association JCLT-Oise

Références: *Children and Young Persons on CPR*, annual reports 90-91, 91-92, London HMSO ; *Operation of CPR*, Gibbons, Conroy & Bell (1994), , London HMSO

■ EXPÉRIENCES FRANÇAISES

En matière d'observation

• **En Isère, la réalisation d'un guide du signalement, préalable indispensable à la mise en place d'un système d'observation de l'enfance en danger.**

En novembre 1994, la signature d'un protocole d'accord a concrétisé les relations partenariales Conseil général / Justice en précisant :
- les circuits de signalement entre la Justice et le Conseil général (et en rappelant que la saisine judiciaire doit rester limitée aux cas les plus graves faisant référence au guide du signalement),
- les modalités d'une coordination départementale fondée sur la complémentarité et le respect des champs de compétence,
- l'importance de l'observation départementale pour, d'une part, dépasser le caractère subjectif des expériences vécues par le personnel des services sociaux en les éclairant par des données démographiques, sociologiques et épidémiologiques, et d'autre part, mieux apprécier l'efficacité des actions et moyens mis en œuvre.
Pour ce faire, toutes les informations relatives aux enfants en danger seront centralisées au Conseil général. Ce dernier sera destinataire du double des saisines

directes réalisées auprès de la Justice. C'est au sein de l'ODEM (Office départemental de l'enfance maltraitée) où sont regroupés des représentants de la Justice, du Conseil général, de l'Éducation nationale, des forces de l'ordre, du corps médical et des associations, que ces données rassemblées par l'ASE seront examinées et que des propositions d'actions et d'études seront formulées. Dans le cadre de cette démarche, il a semblé utile de réaliser préalablement un guide du signalement indiquant les obligations, les contraintes particulières et les responsabilités qui pèsent sur le Conseil général et ses agents. Ce document, qui a été soumis pour avis à l'ensemble des procureurs et magistrats du département, distingue bien les différents niveaux de responsabilités. Son objectif est triple :
- clarifier la manière dont doivent être prises en charge les situations d'enfants signalées au Conseil général,
- contribuer à une meilleure articulation entre l'action des services départementaux et l'intervention judiciaire. Les modalités selon lesquelles s'organisent les échanges d'informations entre les deux pôles du dispositif de protection de l'enfance ont d'ailleurs fait l'objet d'une attention spécifique (rédaction et transmission du rapport de signalement, fiche de liaison parquet-circonscription...),
- établir les conditions d'une meilleure

coordination avec l'ensemble des institutions partenaires grâce à un retour d'informations systématique et la mise à disposition d'une instance de conseil technique susceptible de contribuer à l'évaluation des situations. Ce guide pourra être réactualisé en fonction de la réglementation, des pratiques et des observations de l'ODEM. Ce document a également initié de nombreuses rencontres inter-institutionnelles (hôpitaux, Éducation nationale). Pour consolider sa portée, il a été décidé de l'inclure dans le règlement départemental d'aide sociale lors de la séance du 16 juin 1994 de l'Assemblée départementale.

• **En Martinique, la mise en place d'un dispositif d'observation partagé**

Avec le soutien de l'Odas, le Conseil général de la Martinique a engagé depuis trois ans la mise en place du dispositif départemental de l'enfance en danger. Celui-ci a été créé par arrêté du Président du Conseil général. Une "cellule enfance maltraitée" composée de 15 personnes, dont les chefs de service de l'ASE de la PMI et des services sociaux a progressivement élaboré et mis en place l'ensemble du dispositif. Ses missions sont multiples :
- rencontres avec les partenaires,

- étude et résolution des dysfonctionnements institutionnels,
- élaboration du guide du signalement,
- mise en place et suivi du téléphone vert,
- information du grand public,
- travail technique d'analyse des données recueillies.
Des "groupes-ressources" ont été successivement créés dans chacune des circonscriptions. Composés des responsables (ASE, PMI, Service social), d'un éducateur de prévention, d'un psychologue de l'ASE et du pédo-psychiatre de l'inter-secteur, ces groupes-ressources apporteront une aide à la décision aux professionnels pour l'évaluation des cas, les décisions à prendre en matière de signalement et participeront ainsi à leur formation continue.

Une formation des cadres des départements de Martinique, de Guadeloupe et de Guyane pour la mise en place des dispositifs d'observation a été organisée par le CNPFT et assurée par l'Odas. L'ensemble de ces dispositifs a été présenté au cours d'une journée réunissant plus de 300 personnes au terme de laquelle un protocole d'accord établi entre le président du Conseil général, le préfet, le président du Tribunal de grande instance, le procureur de la République a été signé en présence de l'Inspecteur d'académie pour consacrer le partenariat institutionnel indispensable à la mise en place et au bon fonctionnement du dispositif d'observation départemental.

En matière d'action

• **Dans le Département du Bas-Rhin, une expérience locale originale : les avocats de l'enfance**

Les procédures de désignation des Présidents de Conseils généraux comme administrateurs *ad-hoc* dans la défense des intérêts de l'enfant se multiplient actuellement. Une expérience de pratique locale particulièrement intéressante existe dans le Bas-Rhin, grâce à la mobilisation d'avocats autour du thème de la jeunesse. A l'origine, une initiative du Centre de formation des avocats du Bas-Rhin propose à tous les avocats intéressés une formation sur une année, à raison de deux heures par semaine, sur le thème "Avocats de la jeunesse". Cette formation comprend trois volets :
- aspects procéduraux,

- techniques d'entretien avec les enfants,
- psychologie de l'enfant ayant subi un préjudice.
On voit donc que cet apport spécifique s'est attaché aussi bien aux conditions juridiques de la défense de l'enfant qu'à l'approche humaine des sujets. Cette formation abondant, sous tous ses aspects, les problèmes et spécificités de la défense de l'enfant, a été suivie par une vingtaine d'avocats Bas-Rhinois. Lorsque ces derniers sont sollicités par le Président du Conseil général, désigné administrateur *ad-hoc* d'un enfant, le suivi des dossiers fait l'objet d'une concertation permanente (évaluation du préjudice, fixation des montants des dommages et intérêts, argumentaires...). On peut donc parler, dans le cadre des constitutions de partie civile, de la mise en œuvre d'un travail par objectif. Ce "noyau" d'avocats de l'enfance collabore, par ailleurs, à l'action de l'association Themis,

sous forme de consultations gratuites d'avocats ouvertes au public et en particulier aux jeunes.

• **Pas de Calais : une action de prévention de la maltraitance menée auprès des adolescents**

C'est autour d'un programme, "La Violence Parlons-en", destiné aux jeunes de 16-17 ans, qu'une action partenariale d'envergure a pu se mettre en place dans le département. Elle associe étroitement le Conseil général, l'Inspection d'académique et l'URIOPSS. Matérialisé par une mallette pédagogique, ce programme, destiné à sensibiliser les futurs jeunes parents, comprend la projection d'un film et une discussion, assurée par des animateurs spécialement formés, abordant non seulement la maltraitance mais aussi la violence sous toutes ses formes.

• **Département de la Somme : Signature en janvier 1995 d'une charte pour la prévention et la protection de l'enfance en danger**

Une charte a été établie et signée entre le président du Conseil général, le Tribunal de grande instance d'Amiens et l'Inspection d'Académie. Elle vise à rappeler à *chacun des acteurs appelés à collaborer à la protection de l'enfance qu'il doit jouer pleinement son rôle dans ce dispositif global, afin de conserver aux parents leur rôle et leur responsabilité tant que cela est possible*. Ce protocole vise également à permettre à chacun des intervenants d'identifier au mieux les correspondants utiles en fonction des situations qu'il rencontre et se propose de préciser les comportements professionnels à adopter.