

Observation de l'enfance en danger

La lettre

Lettre trimestrielle publiée par l'Odas

n° 5 - avril 1996

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

Observation ponctuelle et continue : la nécessaire articulation, par Marceline Gabel

L'INTÉRÊT DES DÉPARTEMENTS pour l'observation de l'enfance en danger s'intensifie et revêt des formes variées. La mise en place d'une observation continue se poursuit ; elle va devoir cependant s'adapter aux réorganisations diverses engagées par les départements (voir ci-dessous). Cette cinquième Lettre présente en outre deux types d'observation ponctuelle. Au delà de l'intérêt évident pour les résultats obtenus, les auteurs eux-mêmes soulignent les limites méthodologiques de ces démarches, mais aussi l'intérêt qu'elles sont susceptibles de susciter chez les professionnels, dans une perspective d'amélioration des pratiques.

L'Observatoire du Haut-Rhin (voir page 2) a mis en mouvement, à partir d'une étude rétrospective, le réseau des professionnels aujourd'hui engagés dans un travail sur la tenue de dossiers et les outils d'évaluation.

Le département de l'Hérault, lui, depuis deux ans, recueille et compare les données connues pendant un même trimestre (voir page 3). Cette observation, plus légère qu'en année pleine, permet sans doute que l'effort entrepris se poursuive dans les années à venir avec une méthodologie comparable et permette, alors, l'observation des tendances à travers les flux. Mais cette étude s'attache surtout à observer et comparer les populations d'enfants pour lesquels une information* est reçue avec celles pour lesquels un signalement* est réellement effectué après une évaluation.

Ces différentes démarches montrent à l'arrivée que l'analyse des informations reçues présente un triple intérêt :

- l'information reçue au service de l'ASE, dans la circonscription ou au SNATEM est révélatrice de la sensibilité publique selon ses sources (voisinage, famille élargie ou autres professionnels) ; elle renseigne également sur les formes de maltraitances ou de risques devenues intolérables aux yeux du grand public comme des professionnels ;
- l'information reçue et évaluée constitue une part importante et non visible de l'activité des services des départements ; il y a lieu de la mettre plus clairement en évidence, car elle participe à part entière à la protection des enfants ;
- la comparaison des caractéristiques des enfants pour lesquels une information extérieure a donné lieu à évaluation, et de ceux pour lesquels un signalement administratif ou judiciaire est fait, renseigne sur la notion du danger retenue par les professionnels ;

Le moment était sans doute venu de bien distinguer d'une part les définitions recommandées par l'ODAS dans le seul objectif d'une méthodologie d'observation cohérente entre départements (voir page 4) et d'autre part le champ couvert par l'article 375 du Code civil dans le cadre de la compétence des juges des enfants.

* Information : improprement nommé "signalement", il s'agit des informations caractérisant un enfant en danger, qui peuvent parvenir du voisinage, des familles ou des intervenants médicaux sociaux ou éducatifs. Signalement : document écrit établi après évaluation pluridisciplinaire et si possible pluriinstitutionnelle d'une information faisant état de la situation de l'enfant et de la famille et préconisant des mesures, à distinguer de l'information reçue à propos d'un enfant.

Restructuration de l'action sociale et observation

Le mouvement de réorganisation de l'action sociale des départements se poursuit. On peut notamment relever que 70 % des départements ont d'ores et déjà redéfini le cadre territorial d'intervention de leurs services. En outre, près d'un département de plus de 700 000 habitants sur deux a créé un échelon intermédiaire entre les services centraux et les circonscriptions dans un but de simplification. Enfin, les initiatives tendant à la déconcentration hiérarchique et financière se multiplient. Ce mouvement, qui montre le souci des départements de donner un caractère opérationnel au processus de territorialisation de l'action sociale suscite toutefois une interrogation : le système d'information peut-il s'adapter à cette réorganisation ? Certainement, à condition que cette préoccupation soit perçue comme prioritaire. Ainsi, quel que soit le mode d'organisation de l'aide sociale à l'enfance, il faut pouvoir maintenir une organisation centralisée du recensement et de l'analyse de l'ensemble des signalements. C'est d'ailleurs la solution retenue par de nombreux départements, qui ont désigné un chargé de mission pour cette fonction.

DEVENIR DES ENFANTS PLACÉS ET SUIVIS EN MILIEU OUVERT

Étude rétrospective menée dans le Haut-Rhin

L'investissement éducatif et financier que représentent les placements, les difficultés personnelles et familiales qui peuvent en résulter sont autant de facteurs qui poussent les départements à s'intéresser au devenir des enfants concernés.

Des études deviennent dès lors nécessaires pour formuler et tester des hypothèses à ce sujet

L'étude menée dans le département du Haut-Rhin en 1994 et 1995 a ainsi porté sur les conditions de sortie du placement ou de la mesure d'AEMO, dans trois "groupes-témoin" d'âges différents. Elle a été complétée par un appel à témoignage d'adultes ayant été placés. Elle a porté sur des échantillons relativement réduits : 27 cas pour les enfants sortant de pouponnière, 71 adolescents et 58 jeunes majeurs. L'appel à témoignage a permis d'analyser 31 entretiens non directifs.

• LES OBSTACLES RENCONTRÉS

Les obstacles méthodologiques, matériels et humains, rencontrés constituent les premiers enseignements de cette démarche :

— obstacles déontologiques tout d'abord, car bon nombre d'anciens placés ne souhaitent pas, à l'âge adulte, être réinterpellés sur cette période de leur vie, il arrive même que les éventuels conjoints n'en connaissent rien, ce qui exclut d'emblée la possibilité d'interroger directement les intéressés (sauf sous la forme d'appel à témoignage) ;

— obstacles matériels ensuite, du fait de l'hétérogénéité des dossiers des jeunes, de la fréquence des dossiers incomplets (y compris sur les conditions et les motifs du placement), de la mobilité de la population étudiée et de l'absence d'outils préexistants à l'échelon départemental ;

— obstacles méthodologiques enfin, en raison de la rareté des recherches locales sur ce thème et de la difficulté de cibler, a priori, la catégorie des jeunes la plus riche d'enseignements ou le type de placement le plus représentatif.

L'analyse de ces difficultés amène inmanquablement à des propositions d'ordre administratif ou technique : discussions sur les contenus minimaux des dossiers d'établissements, mise en place d'outils permanents de suivi des enfants sortants et, surtout, possibilité de réitérer les recherches à intervalles réguliers, etc.. On visera également à étendre les enquêtes à des populations plus importantes et en année pleine, pour s'assurer à long terme de la validité des observations.

Sous réserve de vérifications ultérieures et dans la limite des remarques qui précèdent, les analyses ont permis de dégager trois types d'"observations-interrogations" récurrentes, partagées par les responsables d'établissements et de services et les chercheurs.

• L'ÉVOLUTION SCOLAIRE

Les retards d'entrée au cours préparatoire plus fréquents pour les enfants ayant connu le placement en pouponnière (45 % des enfants placés connaissent un retard d'un an au moins contre 7,4 % dans la tranche d'âge de référence). Le niveau scolaire des jeunes sortant de placement ou d'AEMO à la majorité est plus faible que pour la population de référence. (38 % des jeunes étudiés sortent de mesure avec un niveau CAP-BEP contre 46 % de la population générale). Le niveau baccalauréat est exceptionnel (2 cas sur les 129 jeunes, groupes adolescents et jeunes majeurs).

• L'ADULTE ET L'INSTITUTION

On signale enfin l'ignorance par les établissements et services du parcours des jeunes deux ans après la fin de la prise en charge. Sans qu'il soit question de systématiser le suivi "hors structure", les auteurs du rapport soulignent l'utilité qu'aurait la connaissance de ces

parcours pour ajuster l'action éducative actuelle des établissements. L'absence de "services de suite" après 21 ans pose actuellement plus de problèmes que par le passé. Les témoignages recueillis, les échanges avec les professionnels et les représentants associatifs convergent sur ce point : aux habituelles difficultés humaines de l'accession à l'autonomie s'ajoutent, depuis quelques années, les problèmes liés à la recherche du logement et de l'emploi. Le développement des "prolongations jeunes majeurs" entre 18 et 21 ans ne semble pas suffisant pour garantir les conditions minimales d'entrée dans la vie active.

• LES PERSPECTIVES HUMAINES

D'une façon globale, les signes d'espoir ne manquent pas : le niveau d'insertion professionnelle des anciens est assez proche des valeurs moyennes de la génération, même si cette tendance peut s'inverser dans les années à venir. L'analyse chronologique des dossiers fait clairement apparaître les progrès intervenus dans les objectifs de l'action éducative et la qualité des prises en charge. Ces changements se retrouvent dans les témoignages portés par des adultes sur leur placement, qui, loin d'être manichéens, insistent sur la "chance" que peut représenter le placement ou la mesure éducative.

En résumé, l'un des intérêts majeurs de ce travail est la mise en évidence du déficit en matière d'outils d'évaluation, déficit ressenti par les professionnels eux-mêmes au cours de la collecte des données.

Ainsi, le besoin d'améliorer la tenue des dossiers, de créer des fiches d'évaluation, d'assurer un suivi au terme de la mesure sont-ils autant de projets nés de la rencontre du conseil scientifique de l'Observatoire haut-rhinois de l'Action sociale et des professionnels de terrain.

Contact : Philippe MERCKLÉ, OHRAS. Tél. : 89 20 25 31.

ÉTUDE SUR LES RECUEILS D'INFORMATIONS *relatifs aux mineurs victimes de mauvais traitements ou présumés l'être, dans le département de l'Hérault*

S, appuyant sur les recommandations méthodologiques de l'ODAS, l'étude porte sur l'analyse des 153 situations (208 enfants) pour lesquelles le dispositif départemental a reçu des informations du 1er mai au 31 juillet 1994. Une étude similaire avait été entreprise en 1993 sur la même période. Les caractéristiques des mineurs et de leur environnement, notamment familial, sont analysées à chaque phase de la procédure : recueil des informations, évaluation par les travailleurs sociaux, prise de décision, intervention. Ces caractéristiques sont exprimées sous formes de taux (par exemple : pourcentage des enfants de moins de six ans, ou des familles monoparentales, dans la population étudiée), dont les valeurs sont données pour 1994 mais aussi, chaque fois que possible, pour 1993 ainsi qu'en référence à la population générale du département.

• POPULATION CONCERNÉE

Provenant, en pourcentage croissant, de particuliers et directement adressées, quatre fois sur cinq, aux services sociaux du département, les informations ont concerné des mineurs de tous les âges dont une majorité de filles, avec une nette sur-représentation d'enfants ayant d'importants problèmes de santé et d'enfants déjà connus des services de l'ASE ou de la Justice. Sur-représentées également sont, à ce stade, les familles de plus de deux enfants, monoparentales ou dont le couple parental est séparé, dont le père ou la mère ne travaillent pas ou encore les familles connues du service social de secteur.

• SUITE DONNÉE AUX INFORMATIONS

Après évaluation de ces informations par les travailleurs sociaux, 56 % des situations (117 enfants) ont été qualifiées, selon les définitions de l'ODAS, comme significatives de maltraitements ou de risques, respectivement pour un tiers et pour deux-tiers ; la qualification des situations telles que décrites au stade des informations était inverse, soit deux-tiers et un tiers. Jointes à l'étude des sources des informations, ces observations — et leurs évolutions dans le temps — permettent d'estimer la sensibilité générale de la population à l'égard des maltraitements, et l'écart entre sa perception de la gravité des situations et celle des travailleurs sociaux. L'étude montre d'ailleurs qu'à ce stade du dispositif, les caractéristiques des mineurs et des familles,

telles que dégagées au stade précédent, se resserrent au fur et à mesure que les situations évaluées s'avèrent plus graves.

Les suites qu'il a alors été décidé de donner aux situations des 208 enfants ayant fait l'objet d'un recueil d'informations ont été, dans 30 % des cas une transmission à l'autorité judiciaire, dans 18 % des cas une intervention administrative contractualisée, dans 52 % des cas un classement "sans suite" assorti toutefois, une fois sur deux, d'un suivi social ou médico-social.

• CRITERES D'ÉVALUATION ET PRATIQUES PROFESSIONNELLES

La nature des interventions préconisées se fonde, de façon générale, sur un certain nombre de critères d'évaluation de la situation tels que l'âge du mineur, le type de danger auquel il est exposé, l'existence d'un cumul de difficultés pour le mineur et pour sa famille. Ainsi, les situations de danger physique et psychologique font-elles d'autant plus l'objet d'une transmission à l'autorité judiciaire que l'enfant exposé est plus jeune, et la transmission est-elle automatique pour les abus sexuels. L'étude montre cependant l'influence probable des représentations qu'ont les professionnels des dangers qu'ils ont à connaître sur les interventions qu'ils proposent et mettent en œuvre. Ainsi, l'éloignement d'un enfant de son milieu familial est-il systématique, et souvent réalisé dans le cadre d'une mesure judiciaire, lorsqu'un problème de toxicomanie est repéré, alors que le soutien socio-éducatif en milieu ouvert prédomine lorsqu'il s'agit d'un problème d'alcoolisme.

Au total, cette étude, ici trop brièvement résumée, permet d'évaluer dans quelle mesure le dispositif départemental répond à ses missions de prévention et de protection à l'égard des mineurs en danger. Bien que sa méthodologie — de l'avis même de son auteur — reste à consolider, il est d'ores et déjà possible d'affirmer que sa reproduction sur plusieurs années permettra certainement "d'améliorer le dispositif s'il a lieu de l'être, mais aussi d'évaluer et de réajuster, si besoin est, les différentes actions de prévention menées sur le département dans le domaine de la maltraitance".

Contact : Nathalie PARENT,
service de l'ASE. Tél. : 67 84 67 84.
(Résumé établi par Frédéric JÉSU)

ENFANCE EN DANGER ET MÉDIAS

■ AUDIOVISUEL

À la suite d'une nouvelle émission de télévision sur l'enfance maltraitée, une lettre cosignée de l'Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (AFIREM), du Centre international de l'enfance, des Comités Alexis Danan, du Conseil français des associations pour les droits des enfants (COFRADE), de la Fondation pour l'enfance, du Groupe de recherche sur la relation enfants/médias (GREMM), de l'Institut de l'enfance et de la famille (IDEF), du groupe "Observation de l'enfance en danger" de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) et du Service national d'accueil téléphonique de l'enfance maltraitée (SNATEM), a été adressée à M. Hervé BOURGES, Président du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA).

Cette lettre demande que des critères éthiques soient établis pour les questions relatives à la protection des droits des mineurs dans les champs de la communication et de l'information audiovisuelle, particulièrement en ce qui concerne le respect de la dignité de la personne et de l'image des enfants ayant subi un traumatisme intime grave. Les cosignataires proposent que soit saisi à cet effet l'observatoire constitué à la demande du président du CSA, relatif à la protection des droits des mineurs dans les champs de la communication et de l'information audiovisuelle.

■ COMMUNICATION D'ENTREPRISE

Le journal "Donne la main", de la Fondation Ronald Mac Donald, destiné au personnel des 450 restaurants de la chaîne, a réservé dans son premier numéro, publié à 3 000 exemplaires, un article simple mais complet visant à faire connaître les dispositifs de protection de l'enfance, à partir des travaux de l'Odas. Cette initiative permet d'apporter une information utile à un personnel au contact d'enfants de toutes les catégories sociales.

ÉTUDE CONJOINTE ODAS/SNATEM SUR LES CARACTÉRISTIQUES DES ENFANTS AYANT FAIT L'OBJET D'UN SIGNALEMENT À L'ASE

Cette étude s'inscrit à la fois dans le cadre de l'étude épidémiologique du Service national d'accueil téléphonique de l'enfance maltraitée (SNATEM) (article 71 de la loi du 10 juillet 1989) et dans le cadre des études conduites depuis 1992 par l'ODAS. Elle vise à mieux valoriser les données connues et recueillies par chaque département en comparant les caractéristiques des enfants signalés par leurs services avec celles des signalements d'enfants repérés par l'intermédiaire du SNATEM.

Un comité de pilotage composé du SNATEM, de l'ODAS, de l'INSERM et de l'IDEF a été mis en place. Il s'est dans un premier temps attaché à constituer un échantillon de huit départements répondant à des critères permettant la réalisation de l'étude, c'est-à-dire en mesure de fournir, pour tous les signalements administratifs et judiciaires, les vingt données minimales recommandées par l'ODAS (cf la *Lettre de l'observation de l'enfance en danger* n° 4). Cet échantillon a été constitué à partir des résultats d'un questionnaire national auprès des départements, qui a obtenu 85 réponses.

Ce questionnaire portait sur trois points : la capacité du service d'Aide sociale à l'enfance de recueillir pour chaque signalement les 20 données minimales ; les difficultés rencontrées pour le faire ; l'établissement avec les services de la Justice d'un protocole d'accord pour une observation partagée.

• Sur le recueil des données

42 % des départements ayant répondu recueillent **partiellement** ces données en 1996 alors qu'ils étaient 53 % en 1995. Par contre, 24 départements déclarent être en état de recueillir la **totalité** des données, soit 28 % alors qu'ils n'étaient que 7 % en 1995.

On observe donc une augmentation importante des départements intéressés à recueillir des données plus complètes et susceptibles de décrire les deux populations d'enfants signalés : les enfants maltraités et les enfants en risque.

Trois types de difficultés relatives au recueil de données ont pu être relevés :

- pour un quart des départements, les

difficultés sont liées à l'organisation du travail, essentiellement du fait de la déconcentration en unités territoriales ou groupement qui ne permettrait plus un traitement centralisé des données recueillies. Le manque de formation et de disponibilité est également évoqué.

- près de la moitié des départements évoquent des difficultés liées aux **outils** : absence d'outil informatique ou mise en place de cet outil en cours d'organisation.

- enfin, un tiers des départements considèrent que certaines **données** sont difficiles voire impossibles à recueillir et particulièrement les données relatives aux catégories socio-professionnelles. La mise en perspective de cette donnée avec le risque encouru ou le mauvais traitement est cependant déterminante pour la mise en place d'une politique de prévention.

En résumé, 63 départements sur 85 évoquent des difficultés d'un type ou d'un autre pour réaliser un recueil de données centralisées à l'ASE permettant de mieux observer les signalements administratifs ou judiciaires et d'en comparer les évolutions annuellement.

• Sur les protocoles avec la Justice

L'augmentation de leur nombre témoigne également d'une tendance forte pour une observation plus rigoureuse et plus complète au niveau territorial. En effet, 10 départements ont procédé à la signature de tels protocoles pour une observation partagée (6 en 1994) et 28 autres sont sur le point de l'être (20 en 1994).

• Constitution de l'échantillon

Un échantillon composé des départements de la Drôme, d'Ille-et-Vilaine, d'Indre-et-Loire, de la Loire, de la Marne, de la Meurthe-et-Moselle, de la Somme et de la Seine-Saint-Denis a été retenu. Au total, 24 départements étaient prêts à recueillir les vingt données minimales. L'échantillon comprend des départements urbanisés et ruraux, très ou moyennement peuplés et ayant une coopération bien établie avec la Justice.

L'étude portera sur les signalements et les informations recueillies pendant l'année 1996. Les résultats seront présentés au début de l'année 1997.

Les propositions méthodologiques faites par l'ODAS pour la mise en œuvre d'un système d'observation de notre dispositif national de protection de l'enfance suscitent parfois des débats relatifs aux définitions.

Les définitions proposées par l'ODAS et ceci strictement pour la mise en place d'un système homogène d'observation départementale visent à distinguer plus clairement les enfants maltraités au sein de tous ceux pour lesquels un signalement est fait aux services de l'ASE lorsque "la santé, la sécurité, l'entretien ou l'éducation de l'enfant le nécessitent" (Code de la famille et de l'aide sociale).

La distinction entre les deux sous-groupes "enfants maltraités" et "enfants en risque" constitue une contribution méthodologique pour une évaluation plus fine et plus globale à la fois des politiques publiques en matière de prévention et de protection de l'enfance en danger.

Par ailleurs, et compte tenu de la règle constitutionnelle de la séparation des pouvoirs et des prérogatives institutionnelles des parquets en matière d'engagement des poursuites, l'autorité judiciaire peut saisir le juge des enfants au titre de l'article 375, saisir les services administratifs du département ou prononcer un non-lieu.

L'article 375 du code civil indique, lui, que des mesures d'assistance éducative sont ordonnées lorsque les atteintes à la santé, à la sécurité d'un mineur ou aux garanties liées à son éducation sont appréciées souverainement et localement par les juges pour enfants comme étant de nature à rendre nécessaires de telles mesures au titre de la protection de l'enfance en danger.

La démarche d'observation ne remet donc en aucun cas en cause ni les formes locales d'organisation ni les pratiques professionnelles ni a fortiori le partage des compétences. Au mieux vise-t-elle à développer une observation partagée entre l'ensemble des professionnels fondés à intervenir sur le même territoire départemental.

C'est bien parce que l'ODAS ne méconnaît pas le côté partiel des données fournies par les services de l'ASE qu'il recommande et soutient toutes les initiatives locales pour une observation globale et contractualisée avec la Justice.

Ce texte collectif a été rédigé par les membres du groupe de travail permanent de l'Odas "Observation de l'enfance en danger", composé :

- de représentants de Conseils généraux : Dordogne, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Isère, Landes, Pas-de-Calais, Haut-Rhin, Paris, Seine-et-Marne, Var, Vosges, Territoire-de-Belfort, Hauts-de-Seine, Val-d'Oise.

- de représentants des Ministères des Affaires sociales, de l'Éducation nationale et de la Justice.

- de représentants des associations, institutions et organismes suivants : AEMO-JCLT, CNAEMO, IDEF, MIRE, SNATEM.

La *Lettre de l'Observation de l'enfance en danger* est une publication de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas). Le numéro 5 a été tiré à 10.000 exemplaires • Coordination : Marceline GABEL • Réalisation et diffusion : Alexis HLUSZKO, Pierre-Antoine LÉGOUTIÈRE • Responsable de la publication : Jean-Louis SANCHEZ • La *Lettre* est disponible sur demande à l'Odas : 37, boulevard Saint-Michel, 75005 Paris - Tél : (1) 44 07 02 52 - Fax : (1) 43 25 85 34 •