

Observatoire national de l'enfance en danger

LA LETTRE

Lettre trimestrielle publiée par l'Odas • septembre 1999 • Numéro 9

LES DERNIÈRES ÉTUDES DE L'ODAS

L'enquête Odas Snatem

L'ANALYSE DE PLUS DE 8 000 SIGNALEMENTS CONFIRME L'URGENCE DE L'ADAPTATION DE NOS RÉPONSES.

Cette étude permet d'abord de vérifier la qualité du repérage. Grâce à la complémentarité des interventions et à la diversité des moyens offerts à la population, dont le Snatem, les maltraitements et risques semblent bien repérés. Mais cette étude permet aussi de confirmer la tendance à la judiciarisation de notre système de protection de l'enfance.

En outre, une fois l'enfant repéré, on entre dans une étape d'évaluation de l'importance du danger, où l'incertitude s'avère importante. On commence là, à voir les limites de l'intervention humaine, fût-elle hautement professionnalisée, dans l'appréciation d'éléments liés à la vie sociale, à la vie affective de l'enfant. On peut d'abord s'inquiéter du nombre élevé d'enfants qui, après avoir été repérés, n'ont pas fait l'objet de mesures de protection, alors que quelques mois plus tard on découvre leur détresse.

On peut aussi déplorer que des enfants signalés une première année le soient à nouveau l'année suivante. Mais ceci étant constaté, il est difficile d'affirmer que les évaluations auraient pu être meilleures. On peut seulement conclure à la nécessité d'une vigilance

renforcée sur la qualité de l'évaluation initiale, et sur l'impérieuse nécessité de mettre en place des évaluations continues de l'action.

En revanche un enseignement important de cette étude nous incite à œuvrer urgemment en vue d'une adaptation de nos réponses.

Il s'agit des constats concernant la population plus particulièrement confrontée aux risques pour l'enfant. On a vérifié que la monoparentalité et l'absence d'occupation professionnelle peuvent jouer un rôle important dans le développement d'un environnement favorable aux risques. Il convient donc de se consacrer beaucoup plus activement à la mise en place de nouvelles dynamiques de soutien à la parentalité auprès des familles en difficulté. L'appel à la mobilisation des solidarités de proximité, le développement de réseaux de soutien, et donc la multiplication d'initiatives de développement social constituent autant de pistes pour le repositionnement progressif de la protection de l'enfance, de la réparation à la prévention des risques.

Cette étude est disponible à l'Odas et au Snatem.

Les dépenses d'aide sociale à l'enfance en 1998

LES DÉPENSES AUGMENTENT À NOUVEAU DE PRÈS DE 5 %, ELLES S'ÉLÈVENT À 27,2 MILLIARDS DE FRANCS EN 1998 CONTRE 25,9 MILLIARDS EN 1997.

Cette évolution est légèrement supérieure à celle constatée depuis 1989 (1 milliard de francs en plus chaque année) soit bien supérieur à l'inflation. Cette augmentation était, jusqu'en 1995, essentiellement due à l'augmentation du coût des prestations. Depuis 1995 cette augmentation résulte principalement de la progression du nombre d'enfants accueillis par l'aide sociale à l'enfance.

En effet, si de 1989 à 1995 le nombre d'enfants placés s'est stabilisé autour de 134 000, il passe en 1998 à 137 000 soit une augmentation de 1 000 par an environ. En outre, les actions éducatives en milieu ouvert prennent une importance de plus en plus grande : 116 000 en 1995, 129 000 en 1998.

L'augmentation de la dépense d'aide sociale à l'enfance en 1998 semble par ailleurs s'expliquer par la complexité croissante de la prise en charge. En effet, l'évolution importante du nombre d'enfants en dangers signalés par les Conseils généraux (82 000 en 1997 contre 65 000 deux ans plus tôt) se répercute non seulement sur l'augmentation du nombre de places nécessaires mais aussi sur l'accélération de la rotation des enfants accueillis. En outre, des situations de plus en plus difficiles nécessitent des formes de prise en charge adaptées, atypiques et plus coûteuses.

Dépense d'aide sociale à l'enfance et nombre d'enfants pris en charge par l'ASE (France métropolitaine)

(milliards de francs)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépense nette	16,8	17,6	18,6	20,5	21,9	22,9	23,9	24,9	25,9	27,2
	1995			1998			Évolution			
Enfants placés	134 000			137 000			+ 3 000			
AEMO	116 000			129 000			+ 13 000			

Les perspectives de l'observation de l'enfance en danger à l'horizon 2000

Dix ans après la loi du 10 juillet 1989 : où en est-on ?

LA LOI DU 10 JUILLET 1989 n'est pas une loi ordinaire. Pensée et élaborée en concertation avec les acteurs de terrain, elle avait pour ambition d'accompagner la mise en œuvre de la décentralisation dans ce champ prioritaire de l'action publique qu'est la protection de l'enfance.

Tous ceux qui saluèrent son importance dans la clarification des responsabilités et dans la définition de perspectives nouvelles s'attacheront donc très probablement à en évaluer l'impact dix ans après. On sait déjà que le souci du législateur de renforcer les dynamiques d'observation et d'évaluation dans ce domaine a été pris en compte dans un nombre croissant de départements.

En revanche, le rappel de l'importance des actions de prévention dans la protection de l'enfance ne semble pas avoir rencontré tout l'écho souhaité. L'augmentation régulière du nombre d'enfants en danger et l'augmentation de la dépense d'action sociale consacrée à la répa-

ration qui en découle montre l'ampleur de la tâche qu'il reste encore à accomplir.

C'est pourquoi, en s'appuyant sur l'observation, l'attention des acteurs de la protection de l'enfance doit aujourd'hui être de plus en plus portée sur l'étude des facteurs à la source du danger : facteurs intra-familiaux et facteurs environnementaux à laquelle l'Odas entend apporter sa contribution.

Ainsi l'étude Odas/Snatem permet de mieux identifier certains facteurs de risque pour faciliter la définition de nouvelles démarches de prévention, dont l'appel à la mobilisation des solidarités de proximité et le développement de réseau de soutien à la parentalité notamment.

Ainsi l'étude européenne CAPCAE, à laquelle l'Odas participait pour représenter la France, en analysant certains éléments de contexte de la maltraitance permet de vérifier l'existence d'axes de convergence entre pays européens dans cette direction.

Mais il ne s'agit là que d'un point de départ. Il faut maintenant aller au-delà dans la compréhension des problématiques du risque et de la maltraitance pour permettre la traduction opérationnelle d'une revalorisation stratégique de la prévention. Pour y contribuer, l'Odas réoriente les travaux de son observatoire de l'enfance en danger afin de répondre à deux questions : quelle prévention pour quel risque ? et quelle évaluation des parcours d'enfants relevant de l'ASE ?

Ces travaux devraient alors pouvoir déboucher sur des recommandations méthodologiques qui ne pourront toutefois contribuer au plein succès des démarches de prévention que si celles-ci sont engagées avec la conviction que la première des actions de prévention passe par l'amélioration du regard sur l'autre.

Marceline GABEL

Responsable de l'Observatoire de l'Enfance en Danger

Les nouvelles commissions de l'Odas

Dans le cadre de l'Observatoire de l'enfance en danger de l'Odas, deux commissions ont été récemment constituées dont il convient d'explicitier la démarche.

LA COMMISSION "PARCOURS D'ENFANTS"

Les conclusions de l'enquête nationale Odas/Snatem présentées dans cette lettre, conduisent à s'interroger sur les raisons qui entraînent à de nouveaux signalements d'enfants déjà connus antérieurement des services départementaux ASE ou des services judiciaires. Aussi l'Observatoire de l'enfance en danger de l'Odas a-t-il décidé de se mobiliser sur ce thème.

Il s'agit principalement de dégager une méthodologie afin de pouvoir apporter un appui technique aux services départementaux qui envisageraient d'entreprendre une étude sur les parcours d'enfants et de familles dans le dispositif local. Le groupe de travail mis en place comp-

te des représentants des départements de l'Aisne, du Haut-Rhin, de l'Indre, de la Loire, de Seine-St-Denis, du Var, des Vosges, ainsi que des Ministères de la Justice et des Affaires Sociales, du CNAEMO, du CREA de la région PACA et de JCLT-Oise.

Les premiers éléments mis en relief à la suite de l'analyse fine de quelques dizaines de dossiers montrent les difficultés à repérer aisément la chronologie et l'importance des éléments des dossiers. On note également un décalage entre l'ampleur des moyens mis en œuvre par les services et le contenu des écrits rendant compte de l'impact de leur action. On note aussi une valorisation des éléments négatifs et des phases de crise dans les notes et rapports. On relève l'absence de données sur les interventions AEMO judiciaires et le caractère peu repérable des objectifs donnés aux prises en charge. Afin de mieux comprendre les causes de ces difficultés et pouvoir produire des recommandations méthodologiques adap-

tées aux structures des services ASE, il apparaît nécessaire de mieux connaître les organisations et instances qui permettent de suivre les parcours d'enfants au sein des dispositifs ASE. C'est l'objectif que le groupe se donne pour le second semestre 1999, après avoir rencontré deux équipes de chercheurs ayant travaillé récemment sur la question des études de parcours d'enfants : l'une française, de l'Université de Paris X - Nanterre ayant analysé les moments clés des interventions AEMO en Seine-St-Denis, l'autre belge, ayant étudié les parcours de mineurs dans le dispositif de protection de l'enfance de la communauté française de Belgique.

LA COMMISSION "QUELLE PRÉVENTION POUR QUELS RISQUES"

Cette commission poursuit les objectifs suivants :

- Identifier les différents types d'inter-

ventions menées au titre de la prévention des situations d'enfants et d'adolescents en danger, ainsi que leurs liens avec les actions de protection, administrative et judiciaire.

Nota bene : seront exclues du champ d'investigation du groupe de travail les actions de prévention des maltraitances institutionnelles (qui relèvent d'approches spécifiques).

■ Repérer et décrire les méthodes de prise de décision à recommander pour susciter, définir, mettre en œuvre, suivre et évaluer des actions et des programmes locaux de prévention.

■ Rédiger une série de recommandations méthodologiques visant au développement et à la réactualisation du Guide méthodologique de l'Odas.

Elle engage à cette fin les démarches suivantes :

■ Clarifier le concept de prévention, et ses différents niveaux, dans le champ de la protection de l'enfance.

■ Identifier les supports, juridiques ou non, permettant de constituer un cadre éthique et méthodologique pour la mobilisation en réseau des acteurs professionnels, non professionnels et associatifs autour de projets de prévention.

■ Recenser une série d'actions locales significatives en matière de prévention primaire, secondaire, tertiaire, qu'elles s'adressent directement aux enfants et aux jeunes eux-mêmes ou qu'elles s'attachent à renforcer l'aide et le soutien aux parents.

■ Analyser les principales initiatives recensées de la sorte, identifier les méthodes qui ont prévalu à la construction des plus significatives d'entre elles, et établir des critères méthodologiques validés par l'expérience et par l'évaluation

auxquelles elles ont donné lieu (par exemple en fonction des niveaux de prévention concernés, des types d'intervention menées, des risques ou des "populations-cibles" visés ...)

Le groupe de travail mis en place compte des représentants des départementaux de la Côte-d'Or, de l'Eure-et-Loir, de l'Ille-et-Vilaine, de l'Isère, de la Manche, du Pas-de-Calais, du Puy-de-Dôme, de la Seine-et-Marne, du Val-de-Marne, du Var, des représentants des Ministères de l'Emploi et de la Solidarité, de la Justice, de l'Odas et du Snatem.

Ces deux commissions sont coordonnées par :

Frédéric JÉSU

Chargé de mission à l'Odas

Alain GREVOT

Directeur de JCLT-Oise

Le Réseau d'informations sur le développement social

A travers les activités des groupes de travail thématiques et des observatoires qu'il anime, l'Odas constate le besoin croissant des acteurs sociaux et des décideurs nationaux et locaux de disposer d'une véritable banque de données fiables et pertinentes sur les actions menées dans le champ du développement social local. Ce besoin se manifeste par exemple au fil des orientations récemment prises par l'Observatoire de l'enfance en danger, et qui mettent l'accent sur le nécessaire développement des initiatives de prévention primaire et sur la mobilisation conjointe des acteurs publics et des solidarités de proximité pour aider les familles en difficulté à sortir de leur isolement. Pour éclairer leur approche, les membres de l'Observatoire ont en effet décidé de s'appuyer sur le recensement et l'étude approfondie d'initiatives locales afin d'en dégager des recommandations éthiques, méthodologiques et stratégiques susceptibles d'être diffusées auprès d'autres acteurs et décideurs.

Aussi, et plus largement, l'Odas a-t-il décidé de mettre en place un dispositif

permettant de donner un accès facile à une série d'informations, issues des expériences les plus significatives et les plus prometteuses, sur les meilleures façons d'agir en partenariat pour promouvoir le "vivre moins seul" et le "mieux vivre ensemble" dans les quartiers, les villages et les villes, au-delà des différences d'âges, de conditions sociales et de cultures. Le Réseau d'informations sur le développement social (Rids) que ce dispositif entend construire permettra aussi à chacun de ses utilisateurs d'y verser à son tour ses propres initiatives pour les mettre au service d'autres acteurs et décideurs dès qu'elles commencent à faire leurs preuves.

Conçu en relation étroite avec les principales institutions nationales et fédérations d'associations concernées, et bientôt doté d'un site Internet spécifique, le Rids vise au total :

■ à promouvoir les initiatives au service du développement social ;
■ à favoriser une dynamique de mise en réseau national des décideurs et des acteurs locaux ;

■ à visibiliser et mobiliser un gisement d'expertises ;
■ à analyser les tendances et les besoins observés dans le champ du développement social.

Ces quatre objectifs, complémentaires, sont délibérément mis au service de la recherche et de l'expérimentation de nouvelles réponses sociales, notamment dans les domaines de la protection de l'enfance et de la promotion de la solidarité envers les familles en difficulté.

Siège social du RIDS
ODAS – 37, Boulevard Saint-Michel –
75005 Paris
Téléphone : 01 44 07 02 52
Télécopie : 01 44 07 02 62
Adresse électronique : com@odas.net
Site internet : <http://www.odas.net>

Coordinateur général du RIDS :
Frédéric JÉSU

Coordinateur spécifique du RIDS pour les
collectivités territoriales :
François QUÉLENNEC

Vers une observation partagée dans chaque département

L'Odas, annonçait dans sa lettre n° 7 en avril 1998, sa participation à un groupe de travail mis en place au sein de la Direction de la Protection Judiciaire de la jeunesse, afin de dégager des orientations pour favoriser l'implantation d'observatoires départementaux pour la protection des jeunes de 0 à 21 ans, réunissant les services de la Justice (Parquets, Juges des enfants, PJJ), les services de l'ASE des départements, les associations gestion-

naires d'établissements, les services habilités...

Ces travaux ont abouti à un document intitulé : "Proposition d'une démarche méthodologique pour la mise en œuvre d'un observatoire départemental" qui va être adressé prochainement par le Ministère de la Justice, aux Présidents des Conseils Généraux, aux Juridictions, au secteur public et au secteur associatif habilité de la protection judiciaire de la

jeunesse. Ce document qui présente une démarche finalisée pouvant être abordée étape par étape, au fur et à mesure de l'établissement des relations de travail plus approfondies entre partenaires, permettra de compléter fort utilement la démarche de l'Odas et notamment son analyse annuelle nationale des données chiffrées portant sur les signalements d'enfants en danger faits à l'ASE.

Études européennes

Le Programme européen CAPCAE

L'Odas a participé de juin 1996 à décembre 1998 au programme CAPCAE, qui a consisté en la réalisation par des représentants de huit pays, Grande-Bretagne, Irlande, Italie, Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Espagne et France (Seine-et-Marne et Martinique) :

■ d'un recueil de données, à partir d'une grille commune, sur les situations de 2453 mineurs signalés à des services de protection de l'enfance, permettant une approche quantitative de la maltraitance et mettant en évidence les facteurs de causalité ;

■ d'un état des lieux des actions réalisées en matière de prévention de l'Enfance Maltraitée, et de l'évaluation de leur efficacité à partir des études et recherches menées dans les pays concernés.

Ce programme a été réalisé dans le cadre du programme BIOMED 2 de la Communauté Européenne.

Les conclusions en matière de prévention issues de ces deux axes de travail de l'étude se résument ainsi :

■ développer les actions de prévention primaire ouvertes sur les parents, et de nature très diverses.

■ Les services d'accès aisés et gratuits (type PMI, accueil petite enfance, école maternelle, centres sociaux et d'animation en France) peuvent jouer un rôle essentiel dans la prévention de la maltraitance si les professionnels qui y participent sont "proches des parents", et sensibilisés à une observation permettant de bien repérer comment ceux-ci vivent leur parentalité, et l'ensemble des difficultés qui l'accompagne inévitablement.

■ L'aide à la parentalité doit être accentuée sous une forme non stigmatisante, et combinant l'aide de professionnels qualifiés et l'aide de bénévoles (entraide), afin d'optimiser les potentiels des parents et les accompagner dans une démarche croissante de confiance en eux-mêmes. Il paraît important d'offrir dans chaque pays un large gamme d'interventions diversifiées et bien identifiées. L'aide à la parentalité ne doit pas oublier d'impliquer les pères.

■ L'utilisation de para-professionnels ou de bénévoles doit faire l'objet d'une vigilance particulière. Très pertinente dans le champ de l'entraide communautaire, elle devient plus problématique dans le cas d'interventions auprès de familles "complexes", et doit au minimum faire l'objet d'une supervision/guidance par des professionnels qualifiés.

■ L'action d'information, relative à la maltraitance, auprès des enfants ne vaut que si elle est accompagnée d'une action auprès de leurs parents et de leurs éducateurs.

■ Évaluer le danger encouru par le mineur, mais aussi mieux connaître le mode de vie et les besoins de la famille.

■ Dépasser la seule notion d'évaluation du danger pour accentuer l'évaluation des besoins des familles, afin de mieux organiser les ressources offertes à la population et favoriser l'adéquation entre la demande/besoin de service et l'offre de service.

■ Favoriser les études portant sur les modes de vie familiaux plutôt que sur les déficiences intra-familiales afin de pouvoir mieux définir les stratégies d'actions. L'aide à la famille ne doit cependant pas être la panacée, elle doit être accompagnée d'une évaluation des besoins spécifiques de l'enfant, qui peut amener à considérer que parents et enfants ne peuvent vivre ensemble de manière permanente.

■ Construire des réponses progressives, recherchant la stimulation de tous les niveaux ressources.

■ La recherche de réalisations d'auto-signalement, telle que pratiquée en Belgique et en Allemagne paraît pertinente pour les cas de violences physiques et d'abus sexuels (maltraitements actifs), mais peu efficace pour les situations de négligence grave (maltraitements passives).

■ Le développement d'espaces intermédiaires où se construit un dialogue et une négociation favorisant le rôle moteur des personnes directement concernées (mineur, parents, auteurs de mauvais traitements) est nécessaire.

■ Un besoin d'équipes spécialisées et d'un vocabulaire commun.

Les services intervenant dans le traitement de la maltraitance doivent être spécialisés, pluridisciplinaires (et notamment inclure des professionnels de santé et du droit) et s'inscrire fortement dans une dimension de réseau, en faisant des centres ressources pour toutes les autres formes d'actions.

La coopération et les échanges entre services ne peut se faire qu'à partir d'une définition commune de la question de la maltraitance et du danger (voir sur ce sujet le travail de l'Odas en France).

En conclusion, cette étude montre bien que le développement des travaux rela-

tifs à la maltraitance devrait s'inscrire dans une perspective écologique, à savoir dépasser le seul contexte intrafamilial pour s'ouvrir à la famille élargie, à la communauté de proximité et à la société plus largement.

Alain GREVOT

Directeur
JCLT-Oise

Europe de l'est

Dans le cadre de l'observatoire du développement de l'enfant en Europe de l'Est, programme développé par Médecins du Monde, l'Odas a participé à une mission en Roumanie et en Pologne qui a permis de prendre la mesure de la difficulté à envisager le problème des mauvais traitements à l'égard des enfants lorsque se conjuguent deux situations difficiles :

1 - malgré une organisation administrative de l'État satisfaisante, les très faibles engagements financiers de la puissance publique, obligent les travailleurs médico-psycho-sociaux à rechercher en permanence des subventions en provenance des ONG Internationales et à "coler" aux programmes proposés par les bailleurs de fonds (Communauté Européenne - FMI...), plus qu'à répondre aux besoins de la population.

2 - malgré la démocratisation de ces pays, la pauvreté de la population est impressionnante : nécessité d'exercer deux ou trois emplois, abandons d'enfants, pouponnières saturées, enfants des rues...

Comment empêcher la violence familiale et la rupture des liens dans de telles situations ? Comment assurer alors les besoins les plus élémentaires au développement psychomoteur et affectif, nécessaires aux enfants ? Comment comprendre, dans un tel contexte les formidables efforts de formation qui sont actuellement entrepris concernant les mauvais traitements et les abus sexuels, alors que la pauvreté n'est pas explicitement désignée ?

Dans ces pays de l'Europe de l'Est, aux contextes certes différents, une telle absence de perspective face à la misère ne déplace-t-elle pas l'intérêt sur les mauvais traitements alors qu'ils n'en sont souvent que la conséquence ?

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/Édition et Diffusion : Mathias GRECO • 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 • E-mail : LV@odas.net