

A ce jour, les principales informations disponibles, avant la pleine application du décret de février 2011, sur l'enfance en danger ont trait aux bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance (enquête annuelle menée par la DREES) sans que soient disponibles les informations relatives à l'entrée dans le dispositif (nature du danger) ni au parcours des enfants pris en charge. Aussi, le dispositif prévu par le décret de février 2011 doit permettre de répondre à ce besoin de connaissance, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport sur la protection de l'enfance en date d'octobre 2009, et de faciliter l'analyse de la cohérence et de la continuité des actions mises en œuvre au bénéfice de ces mineurs. Le décret précité, entré en vigueur en juin 2011, prévoit que l'ONED transmet chaque année le résultat du traitement de ces informations aux départements, ainsi qu'au ministre de la justice et au ministre chargé de la famille. Cette connaissance est indispensable pour adapter les réponses en termes d'offre de prise en charge et plus globalement de conduite des politiques publiques de protection de l'enfance que ce soit au niveau national ou départemental.

1. Le cadre législatif et réglementaire de l'observation en protection de l'enfance

L'article L.226-3 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), introduit par la loi du 5 mars 2007 dispose que : « *Le président du conseil général est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être* », lesquelles « *sont transmises sous forme anonyme à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance prévu à l'article L. 226-3-1 et à l'[ONED] prévu à l'article L. 226-6. La nature et les modalités de transmission de ces informations sont fixées par décret.* »

Conformément à cet article, la nature et les modalités de la transmission des informations préoccupantes anonymisées [IP] aux ODPE et à l'ONED ont tout d'abord été précisées par le décret n°2008-1422 en date du 19 décembre 2008 (Annexe n°1). La mise en œuvre de ce décret a cependant été rapidement suspendue : le contenu des informations à recueillir a fait l'objet de nombreux débats suite à la parution de ce décret et à la diffusion par l'ONED, aux départements, de formulaires destinés à accompagner la mise en œuvre de ce décret. Ces formulaires devaient initialement être annexés au décret, mais pour des raisons techniques (lourdeur de ces documents), ils n'ont pu être publiés. Certains départements et associations ont considéré que ces formulaires, qui visaient à faciliter la saisie informatique et la codification des données relatives aux enfants pris en charge en protection de l'enfance, contenaient des variables non prévues par le décret dont certaines risquaient en outre de stigmatiser les familles (items relatifs à la situation socioprofessionnelle des adultes de référence par exemple). Suite à la saisine de la CNIL par le Conseil général du Loiret, l'Association nationale des assistants de service social (ANAS), le Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNMPMI), et la Ligue des droits de l'homme (LDH), les ministères chargés de la famille et de la Justice, ainsi que l'ONED, ont souhaité suspendre la mise en œuvre du décret. Conformément à la demande de la CNIL, ils ont procédé à de larges consultations (CSTS, ANAS, SNPMI, ONES) et élaboré un nouveau décret. Sur ce nouveau décret, la CNIL a rendu un avis favorable dans la délibération n°2010-350 en date du 30 septembre 2010. **Les modifications apportées par le décret du 28 février 2011 portent sur les points suivants :**

- **Le décret définit de manière exhaustive dans son annexe les variables à recueillir et à enregistrer** en vue de leur transmission aux observatoires, ainsi que les modalités de leur recueil (questions fermées, modalités d'actualisation des réponses, etc.). La liste de ces variables est par ailleurs modifiée dans le sens d'un allègement et d'une objectivisation ;

- **La méthode d'anonymisation et de sécurisation des données est précisée** dans le décret, lequel rappelle également l'obligation d'accomplir certaines formalités auprès de la CNIL préalablement à la mise en place de ce dispositif d'observation.
- Le **périmètre du dispositif d'observation est restreint** : il est désormais limité aux seuls mineurs ayant fait l'objet d'une IP à laquelle une suite a été donnée en protection de l'enfance, ainsi qu'à ceux ayant fait l'objet d'un signalement direct au procureur de la République ou d'une saisine directe du juge des enfants ;

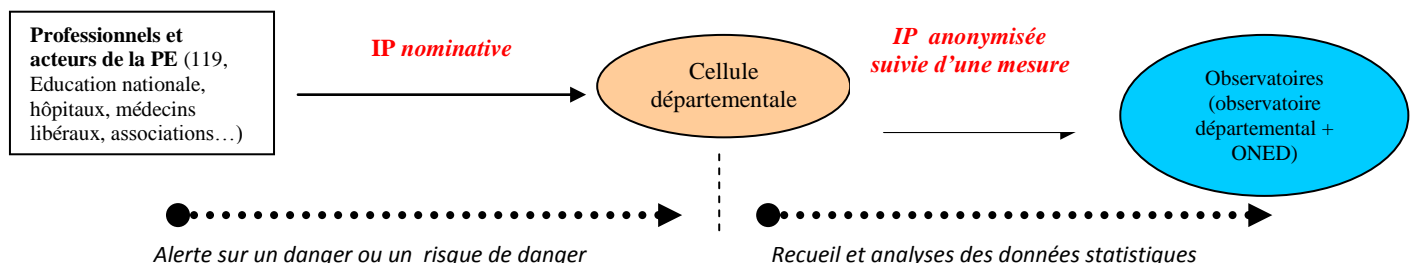
Par conséquent, le décret de 2011 définit un **périmètre de l'observation plus restreint que le précédent décret de 2008** qui prévoyait la transmission de l'ensemble des informations relatives aux mineurs en danger faisant l'objet de mesures de protection, d'évaluation, et de signalements que ces évaluations et ces signalements soient confirmées ou non par une mesure. Toutefois, à la différence du décret de 2008, le nouveau décret intègre également les informations anonymisées relatives au mineur qui a fait l'objet d'une saisine directe du juge des enfants.

2. L'information préoccupante : porte d'entrée dans le dispositif d'alerte et dans le dispositif d'observation

La loi du 5 mars 2007 a introduit la notion d'IP sans la définir. Ainsi dans la loi :

- **Les émetteurs potentiels d'IP sont identifiés** : les « personnes qui mettent en œuvre la protection de l'enfance » et « celles qui lui apportent leur concours » ;
- **L'objet de la transmission des IP est défini** : transmission dans le « but de permettre d'évaluer la situation du mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier »
- **Le cadre dans lequel ces IP doivent être transmises est explicité** : transmission « sans délai au président du conseil général ou au responsable désigné par lui » ; « Sauf intérêt contraire de l'enfant, le père, la mère, toute autre personne exerçant l'autorité parentale ou le tuteur sont préalablement informés de cette transmission, selon des modalités adaptées. » ; « Des protocoles sont établis à cette fin entre le président du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département, les partenaires institutionnels concernés et l'autorité judiciaire en vue de centraliser le recueil des informations préoccupantes au sein d'une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation de ces informations » ;
- **Les ODPE et l'ONED** sont positionnés comme destinataires de ces informations, une fois ces dernières traitées et anonymisées ;
- **L'obligation d'information** qui pèse sur les conseils généraux à l'égard des émetteurs d'IP est définie.

De fait l'IP a une double nature : elle est à la fois une porte d'entrée dans le dispositif d'alerte et de signalement et également une porte d'entrée dans le dispositif d'observation de l'enfance en danger.



L'absence de définition de l'IP a pu générer des incertitudes pour les professionnels. Pour y répondre, et afin de bâtir un socle culturel commun à l'ensemble des différents acteurs du champ de la protection de l'enfance, plusieurs départements, organisations professionnelles et groupes de travail ont tenté de faire émerger une définition de l'IP. La définition a finalement été arrêtée,

accompagnée d'éléments de guidance à l'attention des professionnels, à l'issue des Etats généraux de l'enfance fragilisée (EGE) en 2010 qui ont rassemblé des organismes nationaux, des élus et professionnels des départements, ainsi que des associations et personnalités qualifiées. Cette définition (Annexe n°2) **s'est nourrie de la proposition de définition interministérielle**, issue d'un travail entre la DGAS, la DPJJ et la DGECS, ainsi que de diverses **contributions (notamment du groupe d'appui animé par la CNAPE)**. Elle a ainsi fait l'objet d'un large consensus. A l'issue des EGE, il était convenu de diffuser cette définition auprès de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance en réactualisant le guide ministériel relatif à la cellule départementale afin qu'il intègre cette définition ainsi que les éléments de guidance. Or, ce projet n'a pas pu aboutir compte tenu des différences d'interprétation au sein du groupe de travail chargé de la réactualisation du guide (notamment entre l'ONED et la DGCS) quant au statut des demandes de prestation d'aide sociale à l'enfance formulées par les parents qui, pour certains, ne sauraient représenter une entrée dans le dispositif de prise en charge distincte de celle de l'IP. Aussi, cette définition n'a jamais été diffusée à l'échelle nationale. Toutefois, l'ADF ayant réclamé à de nombreuses reprises l'insertion dans un texte réglementaire de cette définition, l'Etat a décidé de répondre favorablement à sa demande et **l'a introduite dans un projet de décret organisant la transmission d'informations entre les départements¹ actuellement en cours de transmission au Conseil d'Etat.**

La définition de l'IP issue des EGE, telle qu'elle figure dans le projet de décret en cours, précise qu'il s'agit d'une « **information transmise à la cellule départementale pour alerter le Président du Conseil général sur l'existence d'un danger ou risque de danger pour un mineur bénéficiant ou non d'un accompagnement (...)** ». Reprenant effectivement les termes de la loi du 5 mars 2007 qui prévoit la centralisation du « **recueil des [IP] au sein d'une cellule** », cette définition distingue ainsi de fait l'IP des demandes de prestations ASE qui, dans de nombreux départements ne sont pas adressées à la cellule mais aux services sociaux de proximité ou au service de l'aide sociale à l'enfance ; la cellule n'étant pas dans tous les départements l'unique porte d'entrée permettant à des parents d'avoir accès aux prestations ASE. L'IP est ainsi définie par son contenu, ses finalités et son circuit mais non par la nature de son émetteur. De ce point de vue, sa définition n'empêche pas que soient considérées comme des IP les demandes de prestation ASE formulées par les parents. A ce titre, rien n'empêche qu'un parent soit à l'origine de la transmission d'une IP. D'ailleurs, le décret du 28 février 2011 a bien prévu dans ses variables cette possibilité :

« III.4. – ORIGIP : *qualité de la personne à l'origine de l'information préoccupante ou du signalement direct* CODE LIBELLÉ : 10 Le mineur lui-même ; 20 Parents du mineur

« III.5. – TRANSIP : *institution ou qualité de la personne ayant transmis l'information préoccupante à la cellule ou ayant saisi directement le procureur de la République ou le juge des enfants* CODE LIBELLÉ : 100 Le mineur lui-même ; 200 Parents du mineur ».

3. Les objectifs de la démarche

Cette démarche de consensus doit permettre de partager avec l'ensemble des acteurs les difficultés du dispositif d'observation et les solutions envisagées pour améliorer la connaissance des publics pris en charge, de leurs profils, et de leurs parcours et ainsi, d'adapter au mieux la conduite des politiques publiques. En effet, l'Etat et les acteurs locaux doivent pouvoir s'appuyer sur des données objectivées, fiables, exhaustives, et régulières : éléments indispensables pour mieux évaluer et analyser la mise en œuvre de cette politique dans les départements, et ensuite mieux l'adapter.

Actuellement, l'hétérogénéité des pratiques induit, dans le cadre de l'observation, un recueil de données qui ne sont pas comparables entre elles. En effet, un tiers des départements n'enregistre pas les demandes de prestations d'aide sociale à l'enfance formulées par les parents comme IP, bien qu'elles soient suivies d'une mesure ; un autre tiers les enregistre systématiquement. Pour d'autres,

¹ Projet de décret en application de la loi du 5 mars 2012 relative au suivi des enfants en danger. Ce projet de décret a reçu l'avis favorable de la CNIL et de la CCEN.

l'enregistrement comme IP dépend de critères appréciés par les professionnels (lieu d'arrivée de l'information, contenu de la demande, suites données...). De fait, ceci aboutit à une sous-représentation dans le dispositif d'observation des mesures administratives contractualisées avec les parents, et ne permet pas d'évaluer précisément l'un des objectifs fixés par la loi de 2007 qui est la déjudiciarisation de la protection de l'enfance.

Pour palier la difficulté liée au périmètre restreint de l'observation (sous-représentation des mesures administratives de protection de l'enfance), il conviendrait de prévoir une **entrée dans le dispositif d'observation non plus par l'IP mais par la mesure**, ce qui permettrait d'avoir connaissance des mesures prises par les conseils généraux à la demande des parents qui aujourd'hui ne sont pas comptabilisées systématiquement comme IP par les CG.

En conséquence, l'IP semble être la porte d'entrée adéquate dans le dispositif d'alerte et de signalement mais l'est moins dans le dispositif d'observation anonymisée. Aussi, afin de bénéficier d'une observation solide, robuste et fiable, il s'agirait soit d'inviter les conseils généraux qui n'enregistrent pas les demandes de prestation ASE formulées par les parents comme des IP à les faire remonter néanmoins dans le dispositif d'observation dès lors qu'elles sont suivies d'une mesure, sur la base d'un consensus, et en les y aidant par la rédaction d'éléments de guidance ; on pourrait certes envisager de **modifier les textes** (loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, et décret n° 2011-222 du 28 février 2011) pour prévoir une entrée dans le dispositif d'observation non plus par l'IP mais par la mesure de protection de l'enfance, mais cette solution ne paraît pas opportune politiquement car la loi a été adoptée à l'unanimité par les parlementaires et il semble entre bien tôt pour la modifier, 6 ans après son entrée en vigueur seulement.

ANNEXE 1 : Décret n°2008-1422 du 19 décembre 2008
--

Décret n°2008-1422 du 19 décembre 2008 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger

NOR : M TSA0821518D

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité,

Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 221-4, L. 223-1, L. 226-3, L. 226-3-1 et L. 226-6 ;

Vu la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance,

Décrète :

Art. 1^{er}. – Le chapitre VI du titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire) est complété par une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

« Transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger

« *Art. D. 226-3-1.* – Pour l'exercice de leurs missions définies respectivement à l'article L. 226-3-1 et au troisième alinéa de l'article L. 226-6, le président du conseil général transmet les informations mentionnées à l'article D. 226-3-2 à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger.

« Cette transmission a pour objet de contribuer à la connaissance de la population des mineurs en danger, à celle de l'activité des cellules départementales prévues à l'article L. 226-3 et des services de protection de l'enfance et de faciliter l'analyse de la cohérence et de la continuité des actions mises en œuvre au bénéfice des personnes concernées.

« *Art. D. 226-3-2.* – Les informations transmises sous forme anonyme par le président du conseil général à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger sont les suivantes :

« – pour chaque mineur : le numéro d'anonymat du mineur, obtenu par cryptage informatique irréversible, la date et la provenance de l'information préoccupante, la nature de celle-ci, le sexe et la date de naissance de l'enfant, les suites données à cette transmission d'informations ;

« – si la situation du mineur a fait l'objet d'une évaluation, sont ajoutés des éléments relatifs à sa filiation, aux personnes qui le prennent en charge (lien avec le mineur, sexe, date de naissance, date de décès, nombre de personnes de l'unité de résidence, nombre de personnes de moins de dix-huit ans de l'unité de résidence), aux contacts qu'il peut entretenir avec ses parents, à sa scolarité, à la nature et la personne à l'origine du danger encouru, ainsi que la date de début et de fin de chaque évaluation et les suites données à celle-ci ;

« – si le mineur a bénéficié d'une ou plusieurs mesures de protection sociale, la nature, la date de la décision, la date de début et de fin de la mise en œuvre de la mesure, la personne ou l'institution qui l'exerce, le motif de l'arrêt, pour chacune des mesures, sont également transmis. Ces éléments sont renseignés également dans le cas d'un renouvellement ou d'une modification de l'intervention ;

« – si le mineur a fait l'objet d'un signalement auprès de l'autorité judiciaire, sont également transmis la date de ce signalement ou de cette saisine, la qualité de la personne ou de l'autorité signalante, les suites qui y ont été données, la date de réception de l'avis d'ouverture de la procédure prévu à l'article

1182 du nouveau code de procédure civile et, le cas échéant, la nature de la mesure judiciaire, la date de son prononcé, de sa prise en charge effective, la personne, le service ou l'établissement désignés pour exercer la mesure, la date et les motifs de la fin de la mesure y compris lorsqu'elle s'interrompt avant l'échéance initialement prévue. Ces derniers éléments sont également renseignés dans le cas d'un renouvellement ou d'une modification de la mesure.

« Dans les cas prévus aux quatrième et cinquième alinéas, la date de la première décision connue en matière de protection de l'enfance est également renseignée.

« *Art. D. 226-3-3.* – Les informations mentionnées à l'article D. 226-3-2 sont conservées pendant trois ans à compter de la majorité de la personne concernée. Un échantillon représentatif de 20 % est conservé aux fins d'études et de recherches.

« *Art. D. 226-3-4.* – Les informations mentionnées à l'article D. 226-3-2 sont transmises par le président du conseil général à l'observatoire départemental et à l'Observatoire national de l'enfance en danger le 15 mai de chaque année.

« Ces informations sont recueillies au cours des seize mois précédents.

« *Art. D. 226-3-5.* – L'Observatoire national de l'enfance en danger transmet chaque année au président du conseil général, au représentant de l'Etat dans le département, à l'inspecteur d'académie, au directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse, ainsi qu'au président du ou des tribunaux de grande instance du département et au procureur de la République près le ou lesdits tribunaux, le résultat du traitement des informations relatives au département.

« En outre, il transmet chaque année au ministre de la justice et au ministre chargé de la famille le résultat du traitement des informations relatives à l'ensemble des départements.

« Il publie une synthèse annuelle de la situation nationale. »

Art. 2. – Le recueil et l'enregistrement des informations débiteront trois mois après la publication du présent décret.

A titre transitoire, ils ne concerneront, jusqu'au 31 décembre 2010, que les informations relatives aux mineurs ne bénéficiant pas de mesure de protection de l'enfance en cours et concernés par une information préoccupante ou, le cas échéant, une mesure de protection de l'enfance. A compter du 1^{er} janvier 2011, les informations relatives à l'ensemble des mineurs devront être enregistrées.

Art. 3. – Le ministre de la justice et le ministre chargé de la famille évaluent annuellement ce dispositif à compter de la publication du présent décret et consultent à cet effet les départements ou leurs représentants. Au terme de quatre années d'application de ce dispositif, ils en dressent un bilan et, en associant l'Observatoire national de l'enfance en danger, élaborent des propositions de nature à en améliorer l'efficacité au regard de la finalité visée à l'article D. 226-3-1.

Art. 4. – La garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité et la secrétaire d'Etat chargée de la famille sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 19 décembre 2008.

FRANÇOIS FILLON
Par le Premier ministre :

*Le ministre du travail, des relations sociales,
de la famille et de la solidarité,*
XAVIER BERTRAND

La garde des sceaux, ministre de la justice,
RACHIDA DATI

La secrétaire d'Etat

ANNEXE 2 : Définition de l'information préoccupante et éléments de guidance
--

Définition de l'information préoccupante :

L'information préoccupante est une information transmise à la cellule départementale pour alerter le Président du Conseil général sur l'existence d'un danger ou risque de danger pour un mineur bénéficiant ou non d'un accompagnement :

- *Soit que la santé, la sécurité ou la moralité de ce mineur soient considérées être en danger ou en risque de danger,*
- *Soit que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social soient considérées être gravement compromises ou en risque de l'être.*

La finalité de cette transmission est d'évaluer la situation d'un mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier.

Eléments de guidance à destination des professionnels émetteurs de l'information préoccupante :

□ Le professionnel qui souhaite alerter la cellule départementale de l'existence possible d'un danger ou d'un risque de danger pour un mineur, étaye notamment sa préoccupation des éléments d'informations relatifs à l'environnement de l'enfant, aux ressources et capacités des parents, déjà disponibles au sein de l'institution. Si ce professionnel identifie un besoin de procéder à une évaluation pluridisciplinaire, de réévaluer une situation, d'approfondir une aide apportée, ou bien d'assurer une protection immédiate à l'enfant, il procède à la transmission d'une information préoccupante à la cellule départementale.

□ Pour étayer sa préoccupation et identifier le besoin d'aide, le professionnel s'appuie sur un travail de réflexion partagée. Cette réflexion partagée peut prendre place dans un cadre institutionnel pluridisciplinaire, ou bien dans un cadre plus informel, telle la discussion professionnelle au sein d'un service autour d'une situation préoccupante.

□ Le dialogue avec les familles, autour des besoins et de l'intérêt de leur enfant, ainsi que sur les ressources qu'elles peuvent mobiliser, permet au professionnel préoccupé de compléter et d'enrichir le travail d'analyse partagée de la situation, avant toute transmission d'information préoccupante à la cellule, pour préparer une éventuelle intervention en protection de l'enfance. Dans le cadre de ce dialogue, et sauf intérêt contraire de l'enfant, le professionnel informe la famille de la transmission d'une information préoccupante à la cellule.

□ Dans certaines circonstances, le professionnel préoccupé peut être isolé et ne pas disposer des ressources pour procéder à une réflexion partagée. Lorsqu'il est confronté à une situation de danger ou de risque de danger, il peut alors s'adresser à la cellule départementale afin de déterminer, avec l'aide des professionnels de la cellule, si la situation qui le préoccupe relève ou non de l'information préoccupante.

Eléments de guidance à destination des particuliers préoccupés :

□ Lorsqu'il est préoccupé par la situation d'un enfant qu'il estime en danger ou en risque de danger, le particulier peut s'adresser à la cellule départementale, ou au numéro national « 119 allo enfance en danger », aux fins de transmission des éléments dont il a connaissance.

→ Définitions complémentaires :

□ *Réflexion partagée : Correspond au travail mené par les professionnels, pour évaluer, à partir des données et des ressources disponibles au sein du service, le danger ou les risques de danger relatifs à la santé, la sécurité, la moralité d'un mineur, ou susceptibles de compromettre gravement son éducation, ou son développement physique, affectif, intellectuel et social. L'environnement social et familial de l'enfant ainsi que les ressources et les capacités des parents font partie des éléments pris en compte pour évaluer l'existence et la teneur du danger ou du risque de danger. La réflexion partagée peut être mise en œuvre dans un cadre institutionnel pluridisciplinaire, ou bien de façon plus informelle, il peut s'agir d'une discussion professionnelle au sein d'un service autour d'une situation préoccupante. Elle est mise en œuvre dans le respect des règles relatives au partage d'informations à caractère secret.*

□ *Les ressources et capacités des parents : Il s'agit des compétences parentales ou familiales, des ressorts et leviers positifs présents dans l'entourage proche de l'enfant, que les services sociaux peuvent actionner, soutenir ou favoriser afin de faire cesser la situation de danger.*

□ *Professionnel isolé : Les professionnels isolés sont ceux qui, compte tenu de circonstances particulières ou des conditions d'exercice propres à leur profession (notamment les professionnels de santé libéraux), ne disposent pas des ressources pour procéder à une réflexion partagée. Ils n'ont ni accès à une instance pluridisciplinaire de conseil technique animée par les professionnels du conseil général, ni accès à une équipe professionnelle sanitaire ou sociale interne à l'institution au sein de laquelle ils travaillent.*

Pour une connaissance longitudinale des caractéristiques des enfants protégés en France
Au niveau national et selon les départements

Par

Lucy Marquet

Chercheure associée à l'Institut national d'études démographiques
Maître de conférences en Démographie, Université Lille 1, CLERSE UMR 8019



Ce texte reprends les éléments présentés lors de l'audition organisée par l'Oned le 13 mai 2013 ainsi que certains compléments au regard des questions qui ont été posées dans ce cadre.

Mes travaux portent sur les réponses apportées par les politiques sociales pour des enfants ou des jeunes « en danger », une population que je définis de la façon suivante dans ma thèse en démographie¹ : « *L'enfant en danger est un enfant dont la situation a fait l'objet, à un moment donné, d'une appréciation qui conclut à une évolution défavorable en raison d'un défaut de protection. Ce défaut de protection met l'enfant en péril dans sa construction d'être en devenir. L'enfant cesse d'être en danger à partir du moment où ce manque est comblé. Un enfant peut être considéré plusieurs fois en danger avant qu'il n'atteigne l'âge adulte. Cette appréciation est nécessairement portée par une personne extérieure à la situation* ».

Cette définition propose un cadre pour réfléchir aux frontières de la population des enfants et des jeunes pris en charge par la protection de l'enfance, le sujet de cette audition organisée par l'Oned.

Cette définition qui insiste sur la question du temps renvoie à la nécessité de l'intervention publique selon les normes sociales propre à chaque territoire, à chaque pays. Il s'agit plus généralement d'étudier les politiques sociales qui œuvrent pour le bien-être des enfants et qui s'intéressent aux inégalités territoriales de leur mise en œuvre à travers la comparaison des caractéristiques des populations protégées et des contextes locaux.

Au cours de ma thèse réalisée dans un premier temps à l'Oned, j'ai élaboré un système d'observation longitudinale des enfants en danger (Soled) dont la mise en œuvre a été expérimentée au sein de départements volontaires et qui a été source de proposition pour la rédaction du décret organisant la transmission de données individuelles et anonymisées des départements vers les ODPE et l'Oned.

A défaut d'avoir pu recueillir de données durant les 4 années passées à l'Oned, j'ai démontré ma méthode en fin de thèse à partir de l'exploitation d'une enquête qui venait d'être réalisée à l'INED sous la responsabilité d'Isabelle Frechon, l'Enquête longitudinale sur les enfants placés (enquête ELAP1). Actuellement, je mène des nouvelles analyses dans le cadre d'une étude de contextualisation qui accompagne la future enquête ELAP sur l'Accès à l'autonomie des jeunes après un placement (projet ANR In-Elap, resp. Isabelle Frechon).

¹ Lucy MARQUET, *La population des enfants en danger en France. Quelle observation pour une analyse longitudinale ?* Thèse de doctorat de démographie, sous la direction de Chantal BLAYO, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2010, 633 p., p.83

Ainsi, en guise de contribution à votre « démarche de réflexion et d'expertise » pour une « observation solide et fiable » de la « population prise en charge par le dispositif de protection de l'enfance » en France, je présenterai certains fondamentaux méthodologiques en les illustrant ensuite à partir des quelques données que nous avons pu recueillir depuis l'INED.

Tout d'abord, quelques rappels historiques et de contexte. L'organisation locale des politiques de protection de l'enfance est antérieure aux premières lois qui l'ont régi. Ainsi, dès la première loi de protection de l'enfance (loi Roussel, fin du XIX^e), un dispositif pour la centralisation des informations au niveau local et leur transmission au niveau national était prévu, ce qui rappelle la loi de 2007 réformant la protection de l'enfance². Il s'agissait de recueillir des données dans un souci de gestion du niveau national vers le niveau local et aussi de connaître statistiquement la situation des enfants placés en nourrice dans un contexte où on s'interrogeait sur la mortalité des enfants confiés. De façon plus contemporaine, depuis les années 1970, les rapports au gouvernement se succèdent pour dénoncer le manque de connaissance en France sur les enfants maltraités, les limites des statistiques (tableaux de données agrégées) produites de façon hétérogènes au niveau local sur les enfants protégés et l'importance de connaître les parcours de prise en charge des enfants selon une méthodologie établie au niveau national pour permettre des comparaisons départementales³. Ces rapports ont préparé la création et les missions de l'Observatoire national de l'enfance en danger par la loi du 2 janvier 2004 et pour compléter le dispositif d'observation au niveau local et vers le niveau national, des observatoires départementaux de protection de l'enfance par la loi du 5 mars 2007.

Actuellement, en l'absence d'un système d'observation qui permette un recueil de données harmonisées sur les enfants et les jeunes pris en charge par la protection de l'enfance du niveau local vers le niveau national, nous ne connaissons pas des caractéristiques aussi fondamentales que leur répartition par sexe et âge, au niveau de la France et d'un département à l'autre, même leur effectif à une date donnée est le résultat d'une estimation⁴.

² L. Marquet (2010), Partie 2 : Vers une harmonisation de l'observation des enfants protégés, Chapitre 1 : D'une organisation départementale à une observation nationale, page 135 et suivantes.

³ Cf références citées dans L. Marquet (2010), page 141 et suivantes : GABEL, Marceline. Le constat des manques. *Colloque pour la création d'un observatoire national de l'enfance en danger*, Paris, 15/09/03 ; OUI, A. L'observation et l'évaluation : de l'ONED aux ODPE. In NAVES, Pierre, RABIN-COSTY, Guillemette, BRIAND, Catherine, et al. *La réforme de la protection de l'enfance. Une politique publique en mouvement*. Paris : Dunod, 2007, p.209-221 (Enfances) ; IDEF. *Serait-il possible en France de mesurer régulièrement le phénomène de maltraitances à enfants et son évolution ?* Paris : Secrétariat d'État chargé de la Famille, 1992, 75p. ; ZAMET, P. *Statistiques des enfants maltraités du CHG de Montmorency. Présentation de données sur les périodes 1973-1978 et 1986-1991*. Service de pédiatrie ; IGAS- IGSJ. *Rapport sur le dispositif de protection de l'enfance : Le système d'information et les relations entre les départements et l'institution judiciaire*. Paris : Ministre des affaires Sociales et Ministre de la Justice, Rapport n°95 048, mars 1995, 142 p. ; NAVES, Pierre, CATHALA, Bruno, DEPARIS, Jean-Marie. *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille*. Paris : Ministère de l'emploi et de la solidarité, juin 2000, 103p. ; GPIEM. *Rapport du ministre délégué à la famille et à l'enfance au Parlement sur l'enfance maltraitée*. Paris : Ministère de l'emploi et de la solidarité, novembre 2000, 69 p. ; ROMEO Claude, *L'évolution des relations parents-enfants-professionnels dans le cadre de la protection de l'enfance*, Ministère de la famille, de l'enfance et des personnes handicapées, La documentation française, Paris, octobre 2001, 79 p.

⁴ ONED. *Premier rapport annuel au Parlement et au Gouvernement de l'Observatoire National de l'Enfance en Danger*. Paris : sept. 2005, 101p.

Le décret du 28 février 2011 qui est l'objet des auditions organisées aujourd'hui découle d'un projet d'observation élaboré et expérimenté par l'Oned dès sa création avec des départements volontaires (Soled)⁵ puis de nombreuses concertations avec les départements et les ministères concernés au moment de son élaboration et ensuite.

Le format de ce texte ne s'y prêtant pas, je ne vais pas détailler ici les objectifs méthodologiques et les enseignements en termes de faisabilité qui argumentent les informations pouvant être recueillies au sein des départements de façon individuelle et anonyme, pour les enfants protégés au fur et à mesure de leur prise en charge⁶ mais présenter quelques résultats récents issus de l'analyse des données individuelles d'ores et déjà informatisées dans des bases de données départementales.

Actuellement, à l'INED, projet IN-ELAP coordonné par Isabelle Frechon

- **Une enquête sur les conditions de vie et l'accès à l'autonomie des jeunes après un placement :**
 - Vague 1 : Jeunes placés âgés de 17 à 20 ans révolus
- **Une étude de contextualisation :** Politiques départementales de prise en charge et contextes territoriaux
 - Enfants et jeunes protégés (0-20 ans révolus) à une date récente et trajectoire passée de prise en charge

→ Dans cinq départements d'Ile-de-France et dans deux départements du Nord-Pas-de-Calais

⁵ ONED (2005) et ONED. *Deuxième rapport annuel au Parlement et au Gouvernement de l'Observatoire National de l'Enfance en Danger*. Paris : déc. 2006, 92p.

ONED. *Premier rapport annuel au Parlement et au Gouvernement de l'Observatoire National de l'Enfance en Danger*. Paris : sept. 2005, 101p.

L. Marquet (2010), page 167 et suivantes.

⁶ Pour plus de détails, cf Oned (2006), MARQUET, Lucy, HALIFAX, Juliette GUYAVARCH, Emmanuelle, et al.. Mise en place d'un système d'observation longitudinale des enfants en danger. In GUILBERT, Philippe, HAZIZA, David, RUIZ-GAZEN, Anne, et al. *Méthode de Sondage : enquêtes électorales, enquêtes dans le domaine de la santé, enquêtes dans les pays en développement*. Paris : Dunod, 2008, p.58-62 ; MARQUET, Lucy. Exploitation de données administratives locales : une démarche empirique visant à connaître les enfants et leurs parcours en protection de l'enfance. *Santé, Société et Solidarité*, 2009, n°1, p.139-144 ; L.Marquet (2010), PARTIE 3 : Observation suivie des enfants protégés pour une analyse longitudinale de la population.

IN-ELAP : Etude de contextualisation :

Bases de données individuelles et anonymisées des 7 dpts où se tiendront l'enquête sur les conditions de vie après un placement

- Enfants protégés 0-20 ans révolus : placés et/ou suivis en milieu ouvert
- Prise en charge en cours et passées
- Bases de données très hétérogènes, long travail d'harmonisation type de mesures, type de placement (famille d'accueil, collectif, petites structures, hébergement éclaté)
- Permet croiser âge, sexe et types d'interventions
 - À la date donnée
 - Au fil du parcours de protection

➔ Population étudiée : les enfants et jeunes protégés âgés de 0 à 20 ans révolus

Information préoccupante (IP) : **OUI, c'est un problème si elle constitue la porte d'entrée** pour l'observation des populations, définition hétérogène selon les départements (Oned) : couverture plus ou moins exhaustive des populations prises en charge **mais aussi exclu les jeunes majeurs protégés**

L'étude des politiques de prise en charge ne peut omettre les interventions mises en œuvre entre 18 et 21 ans :

- Elles sont encore plus différenciées selon les départements que les politiques de protection des mineurs,
- Il s'agit de la suite du parcours de protection des mineurs et des jeunes majeurs non connus durant la minorité (dans certains départements),
- Elles préparent l'accès à l'autonomie des jeunes

Dans nos travaux de recherche, on ne peut exclure la population des jeunes majeurs protégés entre 18 et 20 ans révolus. Or, utiliser les informations préoccupantes comme seules portes d'entrée de l'observation aboutit à omettre les jeunes majeurs protégés.

Quelle connaissance des enfants et jeunes protégés ?

Populations prises en charge sont le résultat :

- Des difficultés des enfants, de leur famille, des jeunes au moment de l'accès à l'autonomie
- Des politiques d'intervention et des moyens disponibles (au niveau des départements, politiques décentralisées)
- Du contexte territorial au niveau démographique, social, économique

➔ Importance de connaître ENFIN les caractéristiques des populations protégées (0-20 ans révolus) **au niveau national**

Et de mener des comparaisons inter départementales avec données harmonisées.

Je vais illustrer ces différents niveaux d'analyses à partir des premiers résultats (encore provisoires) de l'étude de contextualisation.

1) Comment étudier les difficultés des familles et des jeunes durant l'enfance ou après le placement en l'absence de connaissance de leurs caractéristiques sociales et familiales ?

Pour l'instant, nous devons restreindre notre analyse à des comparaisons qui mettent en regard les proportions d'enfants protégés selon les départements avec les caractéristiques sociales des territoires abordées à partir d'indicateur établis pour l'ensemble de la population. Les cartes présentées en donne un exemple.

Si l'on compare la proportion de mineurs placés avec la proportion de jeunes sous le seuil de pauvreté tel qu'établi par l'Insee par département, on met en évidence des départements où l'intervention est forte dans un contexte social plus défavorisé mais aussi des départements qui connaissent des logiques inversées. Il est important de ne pas faire de lien de cause à effet entre pauvreté et placement, néanmoins, ce type de carte éclaire au niveau social : elle met en évidence des contextes départementaux où les familles sont plus nombreuses à connaître des difficultés socio-économiques mais aussi où l'insertion à l'âge adulte, qui intervient pour beaucoup juste après 18 ans risque d'être plus difficile.

Cette comparaison met en évidence que les mineurs sont, en proportion, plus nombreux à être placés dans des départements où la proportion de jeunes « pauvres » est importante. En effet, 12 des 23 départements où la proportion de mineurs placés est la plus élevée connaissent également une proportion maximale de jeunes considérés comme « pauvres » selon la définition de l'Insee et seuls deux de ces 23 départements, les Landes et la Côte-d'Armor font parties des départements où la proportion de jeunes « pauvres » est faible. En complément, d'autres départements du sud-est de la France où la pauvreté des jeunes est également importante, la proportion de mineurs placés est dans la moyenne voire minimale en Corse et dans les Bouches-du-Rhône.

2) Quelles sont les caractéristiques démographiques des jeunes protégés selon les départements ?

La diversité des caractéristiques des jeunes protégés selon les départements est illustrée ici par leur structure par âge et sexe et le type de mesure dont ils bénéficient (en jaune : les enfants et jeunes placés, en bleu, ceux suivis en milieu ouvert, en vert, ceux qui sont placés et sont suivis en milieu ouvert). Alors que dans le second département, les jeunes protégés sont assez importants au fil des âges de la minorité et peu pris en charge après 18 ans, dans le premier, on voit la plus faible proportion de jeunes protégés durant l'enfance, la prépondérance à la fin de l'adolescence, en particulier les garçons et davantage de jeunes majeurs protégés par rapport au second département.

3) Différences selon les politiques départementales de prise en charge

A la différence de la représentation précédente en forme de pyramides, ici, nous comparons les populations d'enfants placés (graphique à gauche) et les populations d'enfants suivis en milieu ouvert (graphique à droite) pour 1000 jeunes à chaque âge dans les 7 départements de l'enquête. Ainsi, à caractéristiques démographiques comparables, on remarque que les différences de prises en charge selon les départements sont davantage liées aux caractéristiques des enfants placés qu'à celle

des enfants suivis en milieu ouvert (mis à part un département qui se distingue des six autres par davantage de suivis au domicile du jeune quelque soit son âge).

4) Différences selon les moyens d'intervention disponibles

Le recueil de bases de données individuelles et anonymisées auprès des services de l'Aide sociale à l'enfance des départements de l'enquête ELAP a permis d'étudier la localisation des lieux de placements des enfants et des jeunes. Les deux cartes rendent de la localisation des lieux d'accueil des jeunes placés en dehors des départements qui décident de la mesure. Les deux départements du Nord-Pas-de-Calais qui accueillent en leur sein plus de 90% des enfants et des jeunes dont ils décident le placement, placent les 10% restants dans les départements limitrophes. A l'opposé, les départements de la petite couronne parisienne accueillent en leur sein 30 à 62% des jeunes dont ils décident du placement et ceux de la grande couronne parisienne 70 à 88%. Lorsqu'ils ne sont pas placés dans le département qui décide de la mesure, les franciliens sont en partie placés dans d'autres départements de l'Ile-de-France (selon les départements, 59 à 93% des jeunes sont en Ile-de-France) et aussi sur l'ensemble du territoire français.

En conclusion,

Ces premiers résultats qui mettent en évidence des différences départementales en matière de prise en charge des enfants et des jeunes protégés n'ont pu être produits qu'au terme d'un long travail de recueil et d'harmonisation de bases de données individuelles, informatisées et anonymisées collectées auprès des sept départements qui participent à la future enquête ELAP menée à l'INED. Ces analyses rendent compte des caractéristiques démographiques et de prise en charge de cette population étudiée dans son ensemble, de façon exhaustive. Etablies pour une date donnée, en complément d'une enquête à venir, elles sont difficilement réitérables ultérieurement et ne concernent que sept départements pour un territoire français qui en compte 100 : ces résultats ne sont donc pas généralisables.

Ils illustrent néanmoins un premier cercle d'informations qui sont déjà renseignées informatiquement dans les départements pour chaque enfant ou jeune protégé âgé de 0 à 20 ans révolus et qui pourraient rapidement faire l'objet d'une transmission régulière des départements vers le niveau national sous forme de données individuelles, harmonisées, et anonymisées.

Par contre, pour être fiable et remplir ses missions en termes de statistique publique, cette observation ne peut se limiter aux prises en charge précédées d'une information préoccupante car cela aboutirait à omettre une partie des mineurs protégés ainsi que l'ensemble des jeunes majeurs protégés.

A cette condition, pourrait commencer à se dessiner :

- le portrait de la situation française en matière de protection de l'enfance,
- les évolutions des politiques départementales de prise en charge,
- et les parcours de protection des enfants et des jeunes.

Avec, en toile de fond, la poursuite du travail avec les professionnels pour une meilleure connaissance de la situation scolaire, familiale et sociale des enfants protégés et des conditions ayant participé à leur prise en charge.

NOTE
à l'attention du

Dossier suivi par
Virginie PAUTREL

Madame Elisabeth DOINEAU
Présidente de la commission solidarité, enfance,
famille et insertion

Objet : Audition ONED du 14 mai 2013 : périmètre d'observation de la population prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance

➤ **Les objectifs de la démarche**

Faisant suite à l'hétérogénéité des pratiques et à la difficulté constatée de mettre en œuvre un dispositif d'observation fiable et complet de la population des mineurs bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance, l'Etat et l'ONED ont décidé d'organiser une réflexion avec les acteurs concernés. Rappelons que seul, le périmètre de l'observation fait l'objet de cette réflexion. A ce titre, la note de problématique adressée, mentionne bien qu'il ne « *s'agit pas de définir l'information préoccupante, ni de normer les pratiques professionnelles et institutionnelles..., ni de redéfinir la nature des informations anonymisées transmises aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'ONED* ». Sur cette question, l'annexe du décret du 28 février 2011 définit « déjà » très clairement la nature des informations à transmettre.

Aussi, les finalités de cette démarche de consensus consistent à clarifier tous les éléments du cadre juridique actuel et définir les modalités de leur mise en œuvre, rappeler les enjeux en protection de l'enfance, rappeler les principes pour une observation robuste et fiable ainsi que recommander une démarche volontaire, commune et consensuelle sur le périmètre de l'observation.

➤ **Clarifier tous les éléments du cadre juridique actuel et définir les modalités de leur mise en œuvre**

Le président du Conseil général est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes concernant les enfants en danger ou en risque de l'être (art. L. 226-3 du CASF). Bien que non définie réglementairement, il est entendu par « information préoccupante » tout élément d'information (y compris médical), susceptible de laisser craindre qu'un enfant se trouve en situation de danger ou de risque de danger, puisse avoir besoin d'aide et qui doit alors faire l'objet d'une transmission à la cellule départementale pour évaluation et suite à donner. Ces cellules départementales, généralement dénommées CRIP (cellule de recueil des informations préoccupantes) contribuent à clarifier et fiabiliser les procédures depuis la transmission d'une information jusqu'à sa décision. A noter qu'en Mayenne, l'appellation retenue est « cellule de recueil, orientation, enfance, famille (CROEF) ».

Or, s'agissant du problème soulevé, l'hétérogénéité des organisations et des pratiques des conseils généraux concernant, pas tant la définition, mais surtout la

qualification et ainsi l'enregistrement des IP, fragilisent le recueil et l'établissement de données « solides » sur le plan national :

Comme mentionné par l'ONED dans la présente démarche, certains départements enregistrent les demandes de prestations administratives d'ASE comme des IP, alors que d'autres non. D'après les données attendues par l'ONED et présentes dans le décret du 28/02/2011, il est entendu par « prestations administratives » : les aides à domicile (incluant TISF, AED, aide à la gestion du budget), les accueils de jour, 72 heures, accueils provisoires, pupilles de l'état, accueils parents isolés avec enfant de moins de 3 ans. Devant une telle distinction des pratiques, force est de constater que le périmètre de l'observation ne peut être homogène sur le plan national.

Autres exemples : la qualification en IP peut intervenir dès réception à la CRIP ou seulement après évaluation (qualification a posteriori), les notes d'incidents arrivant en direct à l'ASE sont ou non, selon les départements, considérées comme IP, les « soit-transmis » et IP nationales sont complètement, partiellement ou pas du tout intégrés comme IP.

Chaque situation étant par nature différente l'une de l'autre, il demeure du reste, difficile, même à l'intérieur d'un seul département, de procéder de manière systématique.

La pratique en MAYENNE :

De manière globale, la règle « pratique » retenue est qu'une information est considérée comme IP (et donc enregistrée en tant que telle dans le progiciel informatique « Solis ») si elle est matérialisée en Fiche de Recueil Information Préoccupante (communément dénommée FRIP) et/ou si elle entraîne une évaluation et/ou un signalement. Concrètement, sont concernées :

- les rencontres ou appels de particuliers directement à la CROEF
- tout écrit d'un professionnel relatant des éléments d'inquiétudes sur un enfant : fiches de recueil information préoccupante (FRIP) rédigées par des professionnels, notes sociales, courriers de médecins, avocats et autres, éléments ou évaluations venant d'un autre département, FRIP du 119...

Il est à souligner que les écrits transmis par le Parquet ne sont pas tous considérés comme IP, ils ne le sont que lorsqu'ils enclenchent une évaluation du secteur ou de l'AS scolaire.

Il en est de même s'agissant des écrits transmis par le juge des enfants. Ces derniers sont souvent en lien avec la connaissance ou non, de la dite situation et n'enclenchent généralement pas d'évaluation.

Les notes d'incident sur les mesures ASE, (provenant la plupart du temps de l'éducateur suivant la mesure) ne sont IP que lorsqu'il y a transmission au Parquet (et non pas lorsque c'est une simple transmission au juge des enfants). Par contre, lorsqu'il existe une mesure ASE et qu'une FRIP provient de partenaires (école par exemple), il s'agit bien d'une IP.

Les signalements directs au Parquet sont théoriquement comptabilisés comme des IP mais dans la pratique, faute d'en être destinataire, ils sont pour une grande majorité inexistant dans notre base solis. A préciser enfin que les signalements nationaux ne sont pas considérés comme des IP.

Le décret du 28 février 2011 précise quant à lui la nature des informations préoccupantes (anonymisées) devant être transmises aux observatoires départementaux de protection de l'enfance et à l'ONED.

D'après les dispositions prévues, entrent dans le périmètre d'observation les mineurs ayant fait l'objet d'une IP mais « uniquement » les IP ayant été confirmées par la poursuite ou la mise en œuvre d'une prestation d'ASE (hors aides financières) ou d'une mesure judiciaire ou bien encore d'un signalement au procureur de la République. Sont également concernés les mineurs ayant fait l'objet d'un signalement direct au procureur ou d'une saisine du juge des enfants.

Il est à souligner que cette **restriction** du dispositif d'observation aux IP qualifiées de « confirmées » ou prise en compte « a posteriori » par la mise en œuvre d'une mesure éducative d'Aide Sociale à l'Enfance et surtout judiciaire a plusieurs effets :

↳ une large partie de l'activité des CRIP est ainsi occultée. Rappelons que leurs missions est de recueillir, de traiter et d'évaluer l'ensemble des informations préoccupantes transmises et ce, que ces dernières soient suivies ou non, d'une mesure administrative ou judiciaire. Elle procède notamment à une analyse de 1^{er} niveau de la situation afin de déterminer, au vu des éléments, si cette dernière exige un signalement. Après retour de l'évaluation, un certain nombre d'IP sont classées sans suite ou font l'objet d'une autre forme d'accompagnement (hors que mesures ASE, secteur, PMI...). En ce sens, l'objectif du dispositif d'observation consistant à permettre la connaissance de l'activité des cellules départementales ne peut être atteint (art. D.226-3-2 du CASF)

↳ le périmètre de l'observation des publics suivis est réduit :

En effet, selon le périmètre de l'IP décidé par un département, une entrée dans le dispositif de protection de l'enfance ne passe pas nécessairement par une IP, ce qui, si on s'en tient exclusivement au décret, fait sortir un certain nombre de situations du périmètre de l'observation. Ainsi, en Mayenne par exemple, un placement immédiat ou une OPP en urgence ne font pas l'objet d'une IP.

A noter que SOLIS prévoit la transmission de toute mesure à l'ONED, qu'elle découle d'une IP ou non.

En outre, les mineurs et familles bénéficiaires d'actions réalisées en amont de la protection et dites de prévention (secteurs et PMI notamment) n'y sont pas intégrés.

↳ dans le même ordre d'idée mais au delà de la « simple » connaissance des caractéristiques propres aux publics accompagnés, cette limitation de l'observation au « dispositif de protection » ne permet pas de mesurer la place accordée par les départements à cette prévention « primaire » se traduisant pourtant par de nombreuses et diverses actions :

- actions médico-sociales de PMI (VAD post-natale, consultations de nourrissons, bilans en écoles). Les visites à domicile permettent notamment de « cultiver » une connaissance des familles et leur environnement de vie et de déclencher un suivi substantiel.

- prévention spécialisée dans certains quartiers sensibles, renfort éducatif auprès des familles sur le terrain (cas en Mayenne)
- aides financières allouées (AMASE et secours)

Ainsi, d'un point de vue qualitatif, ce dispositif d'observation restreint ne permet pas de mesurer l'impact des actions de prévention sur le dispositif de protection de l'enfance en quantifiant par exemple le nombre de situations de protection « évitées » par la mise en place d'actions de prévention (basculer de l'un vers l'autre).

Comme la grande majorité des départements, **la Mayenne** n'a pas encore transmis ces données à l'ONED. En avril 2013, parmi les 39 départements utilisant SOLIS, seuls 4, avaient réalisé le paramétrage nécessaire à cette transmission. Des contraintes « techniques » expliquent en partie cette non transmission. Les conseils généraux sont en effet liés par les solutions techniques proposées par les éditeurs de logiciels informatiques. Jusqu'à présent, la version de Solis (perceaval) en production, ne permettait pas de renseigner et donc de transmettre l'ensemble des informations demandées. Une nouvelle version, intégrant les informations demandées par l'ONED a été livrée en décembre 2012 mais elle n'est pas encore utilisée par les professionnels car non mise en production (tests nécessaires). En outre, si ce point technique constitue un pré requis, il est également nécessaire de réétudier le périmètre et les procédures de saisie de l'ensemble des professionnels intervenant dans le champ de la protection de l'enfance, A noter que la fonctionnalité relative à la génération des flux

d'information à destination de l'ONED est également intégrée dans cette nouvelle version. Dans le cadre du redéploiement total du module ASE, actuellement en œuvre, il est prévu que la mise en production de la nouvelle version intervienne dès que le module « Information préoccupante » sera effectif à l'automne prochain. L'objectif est de démarrer à partir d'une base « fiabilisée » d'autant plus que ce module constitue bien souvent une « porte d'entrée » dans le dispositif ASE.

➤ Les enjeux de l'observation en protection de l'enfance

En 1^{er} lieu, il s'agit de disposer d'une meilleure connaissance des publics pris en charge en analysant les caractéristiques de ces publics et permettre ainsi d'adapter l'offre proposée aux besoins. En fonction des problématiques rencontrées, il peut être activé de nouvelles actions ou procédé à l'amélioration ou l'ajustement d'actions existantes. Enfin, l'efficacité des dispositifs menés peut être mesurée par les évolutions constatées au fil des années.

Le périmètre d'observation ainsi défini permet d'identifier et de suivre **le parcours** des enfants bénéficiant de mesure d'ASE. Bien que défini par l'ensemble des acteurs comme une notion essentielle pour mesurer l'efficacité des dispositifs, la mesure de ce suivi reste difficile pour les départements (agrégation de mesures sur plusieurs années, multiplicité et pluralité des intervenants). Le suivi de ce parcours constitue du reste une difficulté d'ordre « logistique » (lier chacune des mesures individuelles et successives avec la durée de la prise en charge et extraire les statistiques). En ce sens, les données extraites par l'ONED seraient une véritable plus-value pour analyser le parcours des enfants et s'assurer de la cohérence de ce dernier.

➤ Les principes pour une observation robuste et fiable

Même s'ils font l'objet de difficultés dans leur mise en œuvre, ces principes sont eux-mêmes définis dans les objectifs propres à cette démarche de réflexion et d'expertise, à savoir : harmoniser les pratiques pour obtenir cette vision statistique fiable et pertinente de la population bénéficiant d'une mesure de protection.

Si l'IP est la porte d'entrée de cette observation, un 1^{er} impératif se pose : une qualification commune de l'IP qui engendrera dès lors un enregistrement et une comptabilisation commune. Une fois l'IP qualifiée en tant que telle, les informations devant être saisies dans ce cadre doivent être complètes et homogènes (leur nature étant quant à elle clairement définie dans le décret). Or, au delà de la question de la « performance » des outils techniques dont dispose les conseils généraux (logiciels), encore faudrait-il que les CRIP aient connaissance de toutes les informations demandées et soient également en « capacité » de disposer de temps et de moyens pour les enregistrer. Cela nécessite également pour les départements, une gestion « rigoureuse » des procédures de saisie, compte-tenu à la fois de leur organisation interne (centralisée ou territorialisée) et de la multiplicité des professionnels intervenant dans l'évaluation (CRIP, AS et PMI de secteur, ASE...), multiplicité renforcée par l'hétérogénéité des profils (administratifs, travailleurs sociaux). Le risque est que les départements soient contraints de fournir que des informations partielles.

Enfin, l'outil informatique doit correspondre à la demande et être pleinement opérationnel. Les solutions fournies par les différents éditeurs informatiques nécessitent du reste une certaine cohérence et il n'est pas aisé que ces sociétés se concertent sur le sujet.

La question de l'élaboration de protocoles interinstitutionnels apparaît enfin essentielle dans la fiabilisation des données du fait que ces protocoles (s'ils existent et vivent) permettent une identification claire du parcours de l'IP et du rôle centralisateur des CRIP. Or, une CRIP informée (notamment en étant destinataire de l'ensemble des

IP du département-signallements directs au Parquet et saisines directes des JE) est une CRIP capable de transmettre des données fiables.

En Mayenne, il existe une charte départementale datant de 1998. Sa révision est un des objectifs de l'instance IP de l'observatoire mais il apparaît qu'il s'agit surtout d'un recueil de bonnes pratiques en matière de protection de l'enfance.

Il existe un protocole avec l'Education nationale sur les notes d'absentéisme mais il y aurait une réelle plus-value à impliquer plus largement cette institution (1^{er} fournisseur d'IP) dans le circuit de ces IP.

Un protocole particulier qu'il serait intéressant de développer concerne le domaine de la santé (hôpitaux, ARS).

➤ **Recommander une démarche volontaire, commune et consensuelle sur le périmètre de l'observation**

Au vu des éléments mentionnés précédemment, il peut être intéressant de « s'interroger » sur le périmètre de la population faisant l'objet de l'observation (axer aujourd'hui sur le judiciaire). Sans avoir besoin de redéfinir l'IP dans son contenu, il conviendrait d'arrêter sa définition « a posteriori » car celle-ci engendre alors sa qualification en tant que telle par les conseils généraux. Partant ainsi d'une base dont les contours sont homogènes, la population observée serait dès lors la même sur l'ensemble du territoire national. L'organisation, la pratique et les moyens, notamment techniques, mis en place par les 101 départements fragilisent néanmoins l'élaboration d'un dispositif d'observation commun.

🔗 **Les points de vigilance :**

Faisant suite aux dispositions du décret du 28/02/2011, les éditeurs informatiques des progiciels utilisés en matière d'action sociale ont procédé à l'élaboration de versions « actualisées » permettant, à terme, de transmettre à l'ONED les données demandées. Si les informations actuellement demandées sont amenées à être modifiées, ces dernières versions seront de nouveau obsolètes (quid des solutions techniques auxquelles sont liées les CG)

D'un point de vue organisationnel, les départements organisent les missions d'aide sociale à l'enfance en fonction des caractéristiques locales (territoire rural, urbain, population élevée, taille...) et ce, en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales, principe de droit constitutionnel. Une harmonisation « totale » des pratiques n'est donc pas envisageable.

En Mayenne, l'ASE est construit sur un modèle centralisé, qui est adapté à la taille du département. Cette organisation administrative est du reste accompagnée d'une bonne transversalité entre les services de l'ASE, PMI et ASP. Parmi les avantages, figurent la centralisation des décisions ainsi que la facilité de coordination et de communication au quotidien.



Direction Famille-Enfance-Jeunesse
Observatoire de la protection de l'enfance
Cécile Misme / Sonia Chastenet

Audition de l'ODPE du conseil général des Hauts-de-Seine
dans le cadre de la démarche de consensus organisée par l'ONED
sur le périmètre de l'observation en protection de l'enfance

Annexes : - Arrêté de composition de l'instance consultative de l'ODPE des Hauts-de-Seine
- Rapport d'étude sur les informations figurant dans les différents rapports d'IP, de signalement, et de suivi de mesure, en vue de la mise en œuvre du décret du 28.02.2011

- Le contexte dans lequel se situe la mise en place du dispositif d'observation issu du décret du 28.02.11 dans les Hauts-de-Seine : L'observation quantitative du public pris en charge par les services altoséquanais de protection de l'enfance est une des dimensions de l'activité de l'ODPE des Hauts-de-Seine, **estimée nécessaire mais non suffisante**.

L'ODPE 92 a été créé il y a près de trois ans, initialement sous la forme d'une instance technique (une unité de travail composée d'une responsable et d'une chargée d'études) ayant pour double mission :

- de piloter la démarche d'élaboration du **schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance et de la jeunesse**, et aujourd'hui de coordonner sa mise en œuvre ;
- de recueillir et d'analyser les données relatives à la protection de l'enfance dans le département. Ce cahier des charges implique le recueil et la mise en cohérence des données statistiques départementales relatives à l'enfance en danger ainsi que le recueil et l'analyse de données individuelles, anonymes et longitudinales, conformément au dispositif de remontée de données prévu par le décret du 28.02.2011. Il implique également la réalisation d'**études qualitatives ciblées et approfondies**, parfois en réponse à des commandes de partenaires ou d'autres directions du Conseil général, et parfois en réponse à des réflexions stratégiques ou questionnements internes¹.

¹ Ont ainsi été réalisées, en interne : une étude sur le profil des jeunes accueillis dans un internat éducatif et scolaire des Hauts-de-Seine, une étude sur les orientations de mineurs altoséquanais vers une MECS d'un département limitrophe, l'étude annexée à ce document en vue de la mise en œuvre du décret du 28.02.2011 ; et une étude sur le public et le champ d'intervention d'un hôtel social est en cours. L'ODPE92 est également impliqué, en tant que partenaire, dans deux études pilotées par des institutions de recherche.

Le dispositif de l'ODPE 92 sera prochainement complété par une instance consultative, actuellement en cours de constitution. Elle sera composée de représentants d'institutions, d'établissements et d'associations intervenant dans le champ de la protection de l'enfance. Elle a vocation à être un lieu de contribution, de réflexion et d'élaboration de propositions. Elle sera essentielle à la mise en place d'une **observation partagée** dans les Hauts-de-Seine : l'observation statistique de l'enfance en danger ne peut se résumer à l'observation de l'activité des services de protection de l'enfance, elle doit porter de manière plus large sur l'ensemble des difficultés rencontrées par des enfants et jeunes adultes dans leur développement et susceptibles de faire l'objet d'une intervention d'aide sociale. Elle doit donc être appuyée sur une véritable démarche de réflexion collaborative, et requiert des données dont le Département n'est pas producteur - ainsi, les difficultés rencontrées dans leur scolarité par les mineurs accueillis ne peuvent être analysées qu'au regard de celles rencontrées par l'ensemble des mineurs altoséquanais, l'évolution des problématiques de handicap au sein du public de la protection de l'enfance doit être analysée au regard de l'évolution globale du handicap reconnu par la MDPH sur le territoire, de même pour la prévalence des violences conjugales, etc..

- La mise en œuvre du décret du 28.02.11 dans le Département se heurte à **de forts obstacles** : en termes d'organisation pratique du dispositif d'observation comme sur le fond, relativement à la disponibilité et la catégorisation des informations.

La démarche de mise en œuvre a démarré il y a plus d'un an en mode projet avec des représentants d'un service territorial de l'aide sociale à l'enfance, de la cellule de recueil des informations préoccupantes et du service système d'information de la direction famille-enfance-jeunesse. Avant d'engager la phase opérationnelle, un premier état des lieux a été réalisé. C'est ainsi qu'une importante étude a été réalisée par l'ODPE 92 en réponse au décret de remontée de données à l'ONED et aux ODPE, afin d'identifier les difficultés auxquelles serait confrontées le service de l'aide sociale à l'enfance pour sa mise en œuvre. **Une cinquantaine de dossiers** ont été examinés, dans la perspective du renseignement des items du décret.

Le rapport d'étude a d'ores et déjà été transmis à l'ONED, et fait ressortir quatre principaux points d'achoppement.

En premier lieu, concernant l'ensemble des variables relatives aux situations administratives et aux parcours institutionnels des mineurs pris en charge et/ou ayant fait l'objet d'alertes (informations préoccupantes et signalements), l'information est relativement aisément accessible mais sa saisie informatique trop peu rigoureuse pour que les données statistiques issues d'extractions de notre logiciel soient fiables. Avant d'élargir notre périmètre d'observation, il apparaît indispensable de travailler au **renforcement de la qualité de la saisie, afin de disposer a minima de données robustes pour la « base » du dispositif d'observation**, avant d'envisager de l'élargir. Par exemple, des compléments d'information relatifs à des informations préoccupantes sont trop souvent enregistrés comme de nouvelles IP (ce qui majore artificiellement le nombre d'IP), des mainlevées de mesures de sont pas enregistrées (ce qui fausse les calculs relatifs à la durée des prises en charge). Est ici en question la capacité des départements à avoir une base de données fiable.

De même, certaines informations « factuelles » qui ne sont aujourd'hui pas ou peu renseignées pourraient en théorie aisément l'être, car a priori connues des référents, mais figurent trop peu systématiquement dans les rapports pour qu'on puisse les en extraire afin de produire des statistiques valables (ex : le mode de garde des enfants de moins de 6 ans, la scolarité, ou la situation face à l'emploi des adultes s'occupant principalement de l'enfant).

Le second point d'achoppement touche au **circuit de l'information** tant au regard de la diversité des sources d'information que des modalités de traitement des informations. En effet, les professionnels en charge de l'évaluation des informations préoccupantes et du suivi des mesures appartiennent à différents types d'institutions : les évaluations sont réalisées par des professionnels du Conseil général (PMI, polyvalence de secteur, ASE) ou d'autres institutions (éducation nationale, hôpitaux, CMPP, associations...) et les mesures d'accompagnement éducatif à domicile sont confiées pour la très grande majorité d'entre elles à des associations habilitées par le Conseil général. Par ailleurs, les travailleurs sociaux du service de l'aide sociale à l'enfance ne saisissent pas les informations dans le logiciel de suivi de l'activité, celles-ci étant renseignées par les personnels administratifs sur la base des décisions et des rapports. Ceci signifie que la mise en œuvre du décret, pour tout ce qui touche aux informations qualitatives sur la situation des familles, impliquerait l'utilisation de fiches-synthèse remplies par les travailleurs sociaux (de l'ASE, de la PMI, de la polyvalence de secteur, des institutions et associations partenaires) à destination des secrétaires de l'ASE. L'utilisation de ces fiches permettrait de réduire les risques de réinterprétation des informations contenues dans les rapports. La création et la formation à l'utilisation d'un outil de ce type constitue un **important chantier**, d'autant plus que la remontée de certaines informations estimées sensibles suscite des réticences de fond. L'utilisation de cet outil implique également de s'appuyer sur un socle commun de définitions et n'est pas toujours conciliable avec l'exigence d'une mise à jour régulière des données au regard des changements survenus dans les situations familiales.

Le troisième obstacle auquel se heurte la mise en œuvre du décret résulte directement du précédent : la création de telles fiches et leur diffusion, puis leur remplissage par les travailleurs sociaux et la saisie des informations par les personnels administratifs, mobiliseront un **temps de travail** relativement important pour les équipes, dans un contexte global de resserrement des moyens.

Enfin, concernant ce qui constitue le cœur du dispositif d'observation, la caractérisation du danger ou risque de danger, des éventuelles maltraitances, et des problématiques familiales, la **catégorisation des situations apparaît très complexe et/ou insuffisamment explicite**. La perception du danger ou risque de danger ainsi que des fragilités familiales comporte, inévitablement, une forte dimension subjective, résultant simultanément de représentations sociales et de projections psychologiques plus ou moins conscientes - a priori globalement favorables ou défavorables relativement à certaines positions sociales, problématiques faisant l'objet d'un jugement social « admis » (qu'il s'agisse de stigmatisation ou de « bienveillance forcée »), projection sur la situation des personnes accompagnées de perceptions/attentes issues de son parcours personnel... De telle sorte que les catégorisations utilisées devront faire l'objet d'un important travail de réflexion commune pour être manipulées de manière suffisamment uniforme et fine.

- Une **approche pragmatique et progressive** de la mise en œuvre du décret

Concernant le périmètre d'observation, deux questions se posent :

- Si la porte d'entrée reste l'information préoccupante – ce qui d'emblée exclut certaines situations n'ayant pas fait l'objet d'une IP préalablement à la mise en place d'une mesure de protection de l'enfance (par exemple les extensions de mesures d'accompagnement éducatif à domicile à la fratrie) -, il semblerait intéressant, en interne au moins, d'inclure dans notre dispositif d'observation les **IP classées sans suite** (afin d'avoir aussi une visibilité sur les situations dans lesquelles il est

estimé inopportun de répondre aux difficultés repérées par une mesure de protection de l'enfance, et ainsi une visibilité d'ensemble sur le champ de la prévention et de la protection de l'enfance).

- Néanmoins, compte-tenu de la forte variabilité de la définition de l'IP d'un département à un autre, il apparaît difficile de baser un dispositif d'observation national sur l'IP, et semblerait plus cohérent de retenir comme critère d'entrée dans le dispositif d'observation **la mise en place d'une mesure** administrative ou judiciaire de protection de l'enfance, qu'elle aie ou non fait suite à une information préoccupante (ceci limitant un peu l'hétérogénéité des appréhensions départementales de l'enfance en danger, même si le seuil d'intervention diffère lui aussi d'un département à un autre, en fonction des contextes socioculturels et institutionnels locaux). Il semble également nécessaire d'intégrer dans le dispositif d'observation les majeurs de moins de 21 ans qui bénéficient d'une mesure d'accompagnement à domicile ou d'accueil, le dispositif ne concernant actuellement que les mineurs.

Sur le plan opérationnel, il semble nécessaire d'organiser la mise en œuvre du décret de manière progressive, à partir d'**items prioritaires** – au premier rang desquels les items touchant à la situation « objective » des enfants et des familles, puis, éventuellement, la catégorisation des problématiques familiales, du danger ou risque de danger, et des maltraitances. Concernant ce second groupe, l'organisation préalable de groupes de travail semble incontournable, dont la réflexion soit appuyée sur des exemples concrets, afin que l'interprétation des catégories soit suffisamment claire et uniformisée pour que les données globales qui seront extraites aient un sens.

Enfin, cette observation statistique aurait besoin d'être **complétée d'une approche plus qualitative**, par des études de parcours à partir de dossiers et/ou d'entretiens, réalisées dans différents départements avec le soutien méthodologique de l'ONED, permettant une analyse plus fine des situations individuelles, resituée dans les contextes locaux.

En conclusion, l'ambition de développer une observation nationale de la protection de l'enfance « robuste et fiable » présuppose, nous semble-t-il, de prioriser la qualité des données sur leur exhaustivité.

AUDITION ONED

14 mai 2013

Mon propos s'appuiera sur trois temps :

- **les constats** et les **réflexions** qui ont eu cours à la veille de la réforme de 2007 à propos **des données** concernant la protection de l'enfance ;
- **les enjeux** de l'article 16 de la loi de 2007, et notamment de son 1° ;
- quelques **observations** et **préconisations** de la CNAPE quant à la mise en œuvre de l'observation tant nationale que départemental de la protection de l'enfance.

1. Les constats et réflexions à propos des données de la protection de l'enfance à la veille de la réforme de 2007

❶ Des difficultés à avoir une vision exhaustive et précise du dispositif de protection de l'enfance dans son entier et de son évolution.

➡ Des études ponctuelles, éparées, difficiles à recouper, peu de suivi sur le long terme, pas toujours comparables.

➡ Les sources de données diverses :

- les études thématiques de la DREES,
- les rapports de l'ODAS qui analyse depuis 1992 les signalements d'enfants en danger recueillis auprès de tous les départements, ses observations et évaluations des politiques de protection de l'enfance conduites par les départements. L'ODAS estime alors à plus de 270 000 environ le nombre d'enfants en danger, en les ventilant selon les causes du danger ou les réponses de protection.

➡ Des rapports de l'IGAS qui avancent quelques données à l'occasion de rapports thématiques.

➡ Différents rapports publics qui pointent des tendances ou relèvent des caractéristiques fortes : la judiciarisation de la protection de l'enfance.

➡ Le premier rapport de l'ONED remis à l'automne 2005.

❷ Pour bâtir la réforme, il faudra rassembler différentes sources.

➡ Il faudra s'appuyer sur ces diverses sources et les différents écrits traitant de la question, qui donnent des tendances lourdes, mais dont les données semblent relativement approximatives.

➡ Il faudra solliciter les départements (très peu font de l'observation pour élaborer leur schéma enfance-famille) en vue de vérifier des tendances.

③ Des réflexions, il ressort la nécessité de construire un dispositif d'observation national s'appuyant sur les données du terrain.

➡ Qu'il convient de conforter le rôle de l'ONED, faire l'unité autour de l'ONED pour rassembler les données sur la protection de l'enfance, en favoriser la cohérence et l'expertise ; en outre, l'ONED apparaît à ce moment-là le plus « légitime » à jouer ce rôle, tant du fait de son existence légale que de la composition du GIP, qui est représentatif des acteurs de la protection de l'enfance.

➡ Mais il apparaît surtout nécessaire de créer un observatoire de la protection de l'enfance par département avec pour missions :

- de recueillir et d'agréger des données locales relatives à la protection de l'enfance afin de permettre plus de visibilité sur les politiques départementales en matière de protection de l'enfance
- de contribuer à alimenter les données nationales en direction de l'ONED sur la protection de l'enfance
- d'aider à l'élaboration des schémas départementaux
- d'être un lieu de réflexion entre les acteurs locaux qui participent ou concourent à la protection de l'enfance, acteurs qui par ailleurs contribueraient aux données pour avoir une vision d'ensemble de la protection de l'enfance à l'échelle du département.

2. Les enjeux de l'article 16 de la loi de 2007 pour l'ONED et les observatoires départementaux

① Le législateur n'a pas tout retenu des propositions issues de ces réflexions et parfois est allé plus loin.

➡ Il a limité la remontée d'informations relatives à l'enfance en danger, et non de la protection de l'enfance, à partir des observatoires départementaux pour avoir une vision d'ensemble précise de ce situations, actualisée et fiable. Cette remontée supposait d'harmoniser les données pour qu'elles soient comparables entre elles.

➡ Le législateur la définit l'observatoire départemental comme un lieu stratégique au sein duquel se bâtirait la politique publique départementale en matière de **protection de l'enfance**, animé par le président du conseil général, et comprenant

l'ensemble des acteurs locaux concernés de près ou de loin par la protection de l'enfance.

➡ Le législateur lui confère, ainsi, un rôle de suivi de la mise en œuvre du schéma départemental pour ce qui concerne l'enfance et la famille, d'être informé de toute évaluation des services et établissements, et de formuler des propositions et avis sur la politique de protection de l'enfance dans le département (L.226-3-1 du CASF).

② La difficile mise en œuvre de l'article 16 de la loi de 2007 et notamment son 1°

Il est frappant de relever dans les premières années qui ont suivi l'adoption du texte, les réserves quant à installer l'observatoire départemental, souvent par désintérêt de la part des décideurs locaux pas perçu d'emblée comme une priorité stratégique. Seuls quelques départements se sont investis rapidement dans ce projet.

La plupart des départements ont donc engagé avec l'ONED la réflexion sur la remontée des informations relatives aux situations de danger, en se passant de l'observatoire départemental.

➡ La difficulté à organiser la remontée d'informations à partir des départements, est rapidement apparue pour différentes raisons.

- Le flottement sur le périmètre des données relatives à l'enfance en danger dans les réflexions qui se sont engagées du côté des départements, sans doute parce que les interprétations diffèrent entre eux, parce qu'il y a semble-t-il une difficulté à appréhender la notion de danger et de risques de danger, et parce que souvent s'entremêlent des préoccupations de statistiques d'activité ou de procédures internes.

- L'information préoccupante a eu une importance inattendue. Elle est devenue une difficulté majeure, ce qui a contribué à focaliser sur ce point l'ensemble des départements et à minimiser les autres données. La définition de l'information préoccupante a été un préalable à tout développement de réflexion sur l'évaluation du danger par exemple, ou des risques de danger. Or, l'information préoccupante n'est qu'un des éléments de l'enfance en danger. Il est à souhaiter que le décret de 2011 ait répondu à certaines des interrogations, mais il est à craindre que les trop nombreux indicateurs retenus alourdissent le dispositif de recueil, et retardent la restitution de données régulières sur l'enfance en danger au niveau national.

➡ Aujourd'hui, il n'y a pas de vision d'ensemble du dispositif de protection de l'enfance, pas plus qu'à la veille de la réforme, ni une idée précise de l'impact de la loi de 2007. Il est difficile ainsi de vérifier des affirmations et des critiques émises,

comme par exemple, celles à propos de la loi qui n'a produit aucun effet sur la déjudiciarisation, ou que les situations sont signalées trop tardivement car trop dégradées, ou qu'il y a davantage de placements, ou que les placements sont trop tardifs, etc. Aucune donnée nationale ne vient étayer ces affirmations qui, de surcroît, ont un effet négatif sur l'appropriation de la loi, et contribue même à son rejet.

3. Quelques préconisations de la CNAPE pour parvenir à une meilleure visibilité du dispositif de protection de l'enfance

- Simplicité et clarté s'imposent particulièrement dans un contexte aussi tendu. Il faut être pragmatique et sans doute moins ambitieux sur les données à recueillir, s'employer à ne retenir que les « données utiles ».
- Mais en même temps, le périmètre des données relatives à **l'enfance en danger** ne peut se limiter aux informations préoccupantes et au signalement.
- Le recueil des données doit s'étendre, mais par étapes, en s'assurant à chaque fois de la bonne compréhension des départements sur les données, tout en étant pédagogue sur leur intérêt.
- La priorité est de restituer quelques indicateurs précis sur le nombre d'enfants protégés, l'âge des enfants, le sexe, les entrées - sorties, les évaluations et mesures judiciaires d'investigation éducative, la répartition des décisions selon le prescripteur et leur durée, la nature des interventions, les modalités d'accueil.
- Dans sa sagesse, le législateur a limité les remontées d'informations à l'enfance en danger. Mais cela ne permet qu'une vision partielle de la protection de l'enfance version 2007. Or, un des enjeux majeurs de la loi de 2007, c'est la prévention, c'est d'agir en amont du danger, c'est-à-dire quand les risques de danger sont observables. Se concentrer sur le danger risque d'occulter les actions entreprises en amont, et de renforcer, par conséquence, la tendance à la judiciarisation. Au préalable, il faudrait mieux définir ce que recouvre les risques de danger, et la prévention au sens de la loi de 2007, et comment mesurer les actions menées à ce titre pour ne pas les sous-estimer.
- Il serait donc judicieux de modifier le 1° de l'article 16 de la loi en insérant suite à danger « et en risque de danger ».
- Il importe que les départements soient convaincus de la nécessité et de l'utilité à mettre en place l'observatoire de la protection de l'enfance en vue de faciliter le recueil et l'analyse des informations relatives à toute action s'inscrivant dans la protection administrative ou judiciaire, avec une formalisation commune pour qu'elles soient homogènes, mais aussi toute autre action qui ne donne pas lieu à une décision de protection mais qui a pour finalité la protection de l'enfant au sens de la

loi (cf. article 1^{er}) «Art. L. 112-3. - La protection de l'enfance a pour but de **prévenir les difficultés** auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, **d'accompagner les familles ...** ».

L'appui de l'ONED doit être déterminant.

➡ Enfin, il est impératif d'**impliquer les associations** de protection de l'enfance dans la contribution des données et des informations relatives à la protection de l'enfance, compte tenu de leur rôle incontournable, de les associer d'ores et déjà à la réflexion sur la construction ou de l'évolution de l'observatoire départemental.

Un des enjeux forts pour la protection de l'enfance c'est de disposer de données fiables pour permettre de conforter et d'adapter les politiques publiques dans ce domaine, tant départementales que nationales. Ce serait certainement un levier pour dynamiser la protection de l'enfance, pour la rendre plus visible parmi les politiques publiques, pour parvenir à en faire une grande priorité de notre société. La disposition de telles données, quantitatives et qualitatives, sera de nature, en effet, à affirmer l'importance des sujets que soulève la protection de l'enfance et de contribuer à militer en faveur d'une politique publique nationale cohérente et déterminée pour l'enfance et la jeunesse portée par un ministère bien identifié.

Démarche de consensus

Audition de l'ONED

14 mai 2013

Introduction :

Le manque global d'outils pour construire un pilotage efficace de la politique de la protection de l'enfance est pointé depuis plus de 20 ans dans différents rapports :

- IGAS :
 - *Rapport sur le dispositif de protection de l'enfance : le système d'information et les relations entre les départements et l'institution judiciaire*, n°5/95, n° 95 038 présenté par P. Henry-Bonniot et J.-P. Jean (IGSJ) et M.-A. du Mesnil du Buisson et D. Mulet (IGAS).
 - *Outils et systèmes d'information pour les politiques sociales décentralisées*, juillet 2008.
 - *Rapport annuel 2007-2008 : les politiques sociales décentralisées*.
- la Cour des comptes : *La protection de l'enfance*. Rapport public thématique de la Cour des comptes, octobre 2009. Ce rapport souligne notamment la nécessité pour l'Etat de « *disposer d'une information exhaustive, pertinente et fiable sur la protection de l'enfance d'abord parce qu'il demeure, à travers ses prérogatives dans le domaine judiciaire notamment, un acteur majeur de cette politique, mais aussi au titre de ses fonctions normatives et de son rôle de garant de l'égalité de traitement.* » (p. 127)

- l'ONED :
 - *Rapport 2005*. Travail de recension des sources de données touchant directement ou indirectement l'enfance en danger.
 - *Rapport sur les informations préoccupantes, 2011*.
 - *7^{ème} rapport annuel au Gouvernement et au parlement, 2012*.

Tous font le même constat en relevant plusieurs difficultés :

- **Difficulté liée à la multiplicité et à l'hétérogénéité des sources** : On dispose d'une dizaine de sources de données nationales chiffrées. Puisque ces sources ne reposent jamais sur exactement les mêmes champs d'étude et les mêmes variables ou modalités, il est impossible de les articuler.
- **Difficulté liée au champ d'observation reposant sur une finalité de gestion** : Les objectifs de ces sources sont avant tout gestionnaires, elles se rapportent donc à des événements et non à des enfants. Elles ne permettent donc pas la connaissance précise de la population prise en charge.
- **Difficulté liée à la qualité des données** : Ces données sont généralement annuelles et agrégées et ne peuvent pas, ou peu, faire l'objet de traitement direct.
- **Difficulté liée à l'impossibilité de considérer des parcours** : Hormis dans le cadre d'études ponctuelles, aucune de ces sources ne porte sur les parcours des enfants.

Ainsi, l'un des objectifs dévolu à l'ONED, lors de sa création en janvier 2004, est d'améliorer « la connaissance de la population des enfants en danger dans le cadre de difficultés d'ordre familial au regard du constat ancien du manque d'information dans ce domaine¹, ainsi que la mise en cohérence des données » (art. L 226-6 du CASF).

¹ Il a été posé notamment par deux rapports sur le dispositif de protection de l'enfance de l'inspection générale des affaires sociales dès 1995¹, renouvelé en 2000 et confirmé par un groupe de travail du ministère chargé des affaires sociales en 2003.

Rappel de quelques sources :

- *Plainte à propos d'enfants victimes de maltraitance : Etat 4001.*
- *Saisines faite au parquet ou au juge des enfants : tableaux de bord des tribunaux.*
- *Appels au 119 : statistiques annuelles du SNATED.*
- *Signalements : enquête sur les signalements d'enfants en danger de l'ODAS à partir de données fournies par les Conseils généraux.*
- *Mesures financées par l'ASE : enquête sur les bénéficiaires de l'ASE, menée par la Drees*
- ...

Des analyses sont produites au niveau départemental (voire dans les schémas) mais elles ne permettent pas d'avoir une vision globale de la protection de l'enfance au niveau national puisque ces analyses sont très différentes d'un département à l'autre.

I- Des objectifs difficiles à atteindre

a- Les objectifs

Evaluer les politiques publiques

Les objectifs de ce dispositif d'observation sont clairement définis dans le décret n°2011-222 du 28 février 2011, selon lequel les objectifs de ce dispositif d'information sont « *de contribuer à la connaissance de la population des mineurs en danger, à celle de l'activité des cellules départementales prévues à l'article L. 226-3 et des services de protection de l'enfance et de faciliter l'analyse de la cohérence et de la continuité des actions mises en œuvre au bénéfice des personnes concernées* ».

Il s'agit bien à la fois de :

- connaître les populations qui bénéficient d'une mesure de protection de l'enfance ;
- connaître les activités des services de protection de l'enfance ;
- analyser et évaluer les effets des politiques publiques au bénéfice de ces populations observées.

L'objectif principal de cet outil est donc d'apporter des éléments venant alimenter l'évaluation de la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance en France et de fournir des informations utiles à la décision publique : qui repère-t-elle et comment prend-elle en charge les situations ? Il doit être possible de calculer un certain nombre d'indicateurs sociaux à la fois au niveau départemental et au niveau national, qui doivent donc être définis de manière parfaitement homogène.

Sur la base d'indicateurs fiables et pérennes

Ainsi, les départements pour mieux connaître et maîtriser leur situation locale doivent bénéficier d'indicateurs fiables. Cette demande s'inscrit dans la volonté régulière des départements de pouvoir se situer les uns par rapport aux autres dans leurs différents domaines d'intervention. Depuis 2009, l'ADF s'est engagée avec la Drees dans un groupe de travail du CNIS sur les indicateurs sociaux départementaux qui pose les jalons d'une observation minimale commune à l'ensemble des départements sur les politiques sociales². Ainsi, dans cet objectif, il est absolument nécessaire de disposer d'un champ d'observation homogène pour l'ensemble des départements, afin de pouvoir effectuer des comparaisons.

En outre, au niveau départemental, l'analyse de la mise en œuvre de la protection de l'enfance nécessite de territorialiser et de contextualiser les observations et analyses et donc de disposer de données au niveau infra-départemental. La variable « unité territoriale » du département émetteur a été prévue à cet effet dans le décret du 28 février 2011. Cette analyse territoriale ne sera pleinement pertinente pour les départements que si elle porte sur l'ensemble des bénéficiaires. L'enjeu est réel, pour les départements, de disposer des informations permettant l'analyse et le suivi de leur politique de protection de l'enfance dans son ensemble.

² DREES, Document de travail n°25 septembre 2011 : Rapport du groupe d'expérimentation ADF-Drees « Indicateurs sociaux départementaux ». Groupe co-animé par Michèle MANSUY (Drees) et Joël GUIST'HAU (Conseil général de Loire-Atlantique)

Ce dispositif s'inscrit dans une démarche d'amélioration continue des processus. Disposer d'un système d'indicateurs alimenté par ces données d'observation participe à un pilotage réactif, notamment par rapport à des problématiques/situations émergentes. Il permet de disposer d'analyses pour les partenaires locaux sans devoir multiplier les diagnostics.

Il permet également d'avoir une vision prospective. Une meilleure connaissance, à un niveau global, des populations et des modes de prises en charge, permet de fournir des estimations précises des besoins à mettre en œuvre et de mieux cibler des politiques de prévention. C'est donc un outil indispensable au pilotage et ce d'autant plus qu'il permet de travailler à un niveau géographique fin.

Le législateur a pleinement prévu cette analyse fine, territorialisée et contextualisée en créant les Observatoires départementaux de la protection de l'enfance. Ces ODPE, parallèlement à l'Oned, sont destinataires des données de leur territoire respectif. Il s'agit pour les Conseils généraux d'un véritable outil partenarial d'analyse, de pilotage et de prospective, au service de la protection de l'enfance.

b- Les difficultés

Le périmètre hétérogène de la population

Or, au regard de ces objectifs, la formulation retenue pour les règles d'inclusion des mineurs, s'appuyant sur la notion d'IP, pose problème. La porte d'entrée prévue par la loi de 2007 et le décret de février 2011, dès lors que les départements en font une interprétation variable, compromet l'observation d'une population exhaustive, définie de façon homogène.

En effet, dans le cadre d'une étude de l'ONED, publiée en octobre 2011, nous avons pu démontrer l'extrême variété des pratiques des départements sur la manière d'interpréter les informations préoccupantes, par leur qualification (soit dès réception aux CRIP, soit par les CRIP elles-mêmes à partir de critères variables, soit après évaluation par les travailleurs sociaux), par le circuit (certains départements ne prenant en compte que le circuit par les CRIP, excluant les transmissions directes des travailleurs sociaux au service de l'Aide sociale à l'enfance), et enfin en fonction de l'origine de la demande (certains départements excluant les mesures de protection administrative sollicitées par les parents).

Ce qui compromet l'évaluation complète de la politique de protection de l'enfance menée sur le territoire

Ainsi, pour des motifs liés au mode d'accès au dispositif de protection de l'enfance, on exclut une partie de la population prise en charge et, de fait, du dispositif d'évaluation de cette politique publique. Il ne sera pas possible d'avoir une analyse du profil et de la prise en charge pour ces mineurs qui échappent à l'observation et donc de savoir s'ils relèvent de parcours spécifiques ou non.

Notamment du dispositif des mesures administratives et des actions innovantes

Or, cette part de la population exclue de l'observation relève en premier lieu de la protection administrative, une grande partie des démarches de prévention. Ce sont donc les actions relevant des Conseils généraux qui risquent de ne pas être visibles - ou elles le seront de façon incomplète - et il deviendra difficile d'analyser ce qui fait la différence entre la protection administrative et la protection judiciaire. De même, comme une partie de la population qui bénéficie des dispositifs innovants est suivie en « administratif », sans qu'il y ait eu au préalable une IP, cette population ne sera pas prise en compte et conduira donc à une évaluation erronée des effets de ces dispositifs.

Avec une impossibilité d'établir des indicateurs nationaux comme départementaux

Au niveau national, il ne sera pas possible d'avoir un ensemble unique d'indicateurs, car seules pourraient être agrégées les données des départements qui qualifient de façon à peu près similaire l'information préoccupante. Toutefois, l'enquête IP nous montre que même de tels regroupements seront hasardeux tellement la dimension de l'IP est hétérogène.

II- L'outil à construire

Afin de répondre à ces objectifs, énumérons les caractéristiques de l'outil qui est à finaliser.

a- Une démarche pragmatique

En premier lieu, précisons que nous ne recherchons pas à atteindre un outil idéal pour le monde de la recherche. Nous proposons de construire un outil, au service de la population bénéficiaire et des praticiens institutionnels comme professionnels, avec des éléments qui sont déjà élaborés

et qui sont consolidés. Ainsi, nous ne souhaitons aucunement une modification de variables et de modalités telles qu'énoncées dans le décret du 28 février 2011, puisque :

- c'est le fruit de longues discussions avec divers partenaires,
- cette liste de variables a fait l'objet d'une validation par la CNIL et fait l'objet d'une autorisation unique,
- les logiciels sont déjà souvent paramétrés par les services ASE et la plupart viennent d'acquérir une nouvelle version qui inclut le module « remontée des données », comprenant les quelques variables spécifiques du décret.

Plusieurs fois il a été évoqué la lourdeur du nombre de variables incluses dans le décret. Je voudrais sur ce point faire quelques rappels :

- Tout d'abord, dans tous les cas, je le rappelle, il ne s'agit pas de remplir un questionnaire, mais d'un système de requête automatique sur les logiciels métier. Le logiciel lui-même n'est pas spécifique au dispositif d'observation. Il s'agit d'une adaptation, avec un module supplémentaire, des logiciels métier.
- La plupart (près de la moitié) des variables sont en fait des sous-variables, ou des variables secondaires qui concernent des sous-populations (ex : « Quel est le niveau scolaire ? » pour les enfants scolarisés).
- Une grande partie des variables, pour les trois quarts, sont déjà informées dans les logiciels métier. Les variables qui demandent une saisie spécifique pour le dispositif de remontée des données, et surtout celles qui sont encore sujettes à questionnement, ne sont finalement pas si nombreuses.

Nous demandons uniquement une définition claire et consensuelle du périmètre d'observation couvert par le dispositif, et rappelons quelques règles pour atteindre cette qualité de l'information.

D'un point de vue pratique, une remontée de données doit répondre à un certain nombre d'exigences pour obtenir des résultats de qualité. La première est de définir la population cible à étudier. Par ailleurs il convient de choisir l'unité d'observation la mieux adaptée à la mise en œuvre de l'observation souhaitée. Dès lors que l'on met en place un dispositif pérenne, permettant de suivre les parcours des mineurs dans le dispositif de protection de l'enfance du mineur, il faut également s'assurer que l'unité retenue est la plus stable possible dans le temps.

b- Rappel synthétique des attentes et des difficultés actuellement rencontrées

Préalable : L'enquête nationale sur les informations préoccupantes menée par l'ONED en 2011³ montre les difficultés à clarifier de manière très précise les critères d'inclusion ou d'exclusion d'une information en tant qu'information préoccupante. Ce sont davantage l'organisation et les moyens de chaque département qui impactent sur ces critères, permettant aux départements d'émettre des réponses, au cas par cas, qui soient les plus adaptées aux besoins de l'enfant et à leur organisation.

Les rencontres et échanges nombreux de l'ONED avec les départements, lors de rencontres, de journées nationales ODPE et au sein du comité technique, ainsi que les premières extractions reçues, ont permis de lister les difficultés auxquelles nous sommes confrontés.

Dans le tableau suivant, nous listons les attentes pour un dispositif d'observation et d'évaluation fiable et les difficultés actuelles rencontrées.

Attentes pour une observation fiable	Difficultés
Disposer d'un système d'indicateurs sur la population des mineurs en danger et sur l'activité des services de protection de l'enfance	<ul style="list-style-type: none">• L'entrée par l'IP entraîne une forte hétérogénéité dans la population observée d'un département à l'autre.• Toutes les mesures de protection de l'enfance n'entrent pas dans le dispositif d'observation.• Les mesures « jeunes majeurs » ne sont pas incluses.• Les mesures qui ne sont pas financées par le CG sont plus difficiles à recueillir car les CG ne sont pas forcément informés.
Observer le parcours des enfants en protection de l'enfance	<ul style="list-style-type: none">• L'entrée par l'IP entraîne une observation incomplète des parcours (un même enfant pouvant avoir dans son parcours des mesures décidées suite à une IP ou non)• Les mesures « jeunes majeurs » ne sont pas incluses.
Une extraction annuelle unique issue des bases de données administratives des services ASE des Conseils généraux	<ul style="list-style-type: none">• L'extraction assez fréquente à partir du logiciel de la CRIP, sans lien avec le logiciel de l'ASE, ne permet de saisir et de transmettre que la 1^{ère} mesure suite à une IP.• Lecture du décret par les éditeurs : Certains éditeurs ont limité l'extraction des données dans le logiciel ASE qu'aux mesures directement associées à une IP comme 1^{ère} entrée.

³ Enquête informations préoccupantes, ONED, octobre 2011.

Des données actualisées à l'occasion des nouvelles mesures, des renouvellements, ou fin de mesure.	<ul style="list-style-type: none"> • Le dispositif d'observation dévoile des problèmes d'organisation sur le traitement de l'information entre services : qui saisit ? qui valide ? qui actualise ? Il impose de repenser l'usage et les finalités du logiciel-métier. • L'actualisation des données pour les enfants pris en charge par le secteur habilité n'est pas toujours possible (comme l'indique la loi, les rapports circonstanciés doivent systématiquement être transmis au CG et comprendre les éléments permettant de renseigner les variables).
Une extraction de données anonymisées selon un procédé d'anonymisation validé par la CNIL et mis en œuvre par les éditeurs	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de difficultés

c- Les suggestions de l'Oned

Selon l'Oned, il convient donc :

- de définir une unité d'observation homogène d'un département à l'autre ;
- et de définir un périmètre complet de l'observation, c'est-à-dire comprenant l'ensemble des individus qui bénéficient de la politique publique à évaluer : la protection de l'enfance.

A ce jour, les mineurs faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance semblent être l'unité correspondant aux critères de qualité exigés. C'est une unité stable dans le temps, dont l'utilisation permettrait de calculer des indicateurs clairs à interpréter et sensibles aux orientations politiques tout en répondant aux besoins de connaissance des pouvoirs publics sur la population des mineurs en danger. Ce périmètre inclurait donc, de ce fait, et si possible, les mesures concernant les jeunes majeurs.

Pour obtenir ce consensus dans la pratique de l'observation, nous suggérons deux possibilités :

- que tous les départements soient d'accord sur le périmètre et mettent en place de façon volontaire et concertée exactement les mêmes pratiques ;
- que le Législateur précise le périmètre de l'observation, indépendamment de la notion d'IP.

1) Pour une pratique commune consensuelle

Selon l'Oned, le cadre législatif et réglementaire actuellement opposable permet que l'ensemble des départements adopte un périmètre complet de l'observation. Certes, il est dit que rentrent dans ce périmètre les mesures qui font suite à une IP. Mais actuellement cette IP n'est pas définie, ni par la loi, ni par voie réglementaire. Si toute information donnant lieu à une évaluation, soit par la CRIP soit par le service ASE, est considérée comme une « IP » dans le cadre de l'observation (et non pas dans le cadre de l'évaluation d'une situation singulière d'un mineur), le périmètre ainsi contenu serait homogène et complet.

Le décret du 28 février 2011 permet cette interprétation puisqu'en réponse aux variables 24 et 25, il est proposé comme modalités « Le mineur lui-même » et « Parents du mineur », ce qui laisse entendre qu'une mesure en œuvre, sans qu'elle ait fait l'objet d'une évaluation par la CRIP, est susceptible d'entrer dans le périmètre de l'observation.

Rappel des variables (qui implicitement définissent le décret) :

Variable 24 ORIGIP	Qualité de la personne à l'origine de l'information préoccupante ou du signalement direct. <i>(dans le cadre d'une information qui donne lieu à un signalement sans évaluation par le Conseil général, il faut indiquer dans cette variable la personne ayant transmis l'information au Conseil général)</i>	C'est la personne qui révèle l'information. Une grand-mère va voir l'assistante sociale de secteur pour faire état des difficultés rencontrées par son petit-fils, la grand-mère est l'origine de l'information préoccupante (coder 40 : autre particulier)	
		10 = Le mineur lui-même	
		20 = Parents du mineur	ou représentant légal du mineur
		31 = Personnel social	Par exemple : assistante sociale scolaire, éducateur d'un service d'AEMO
		32 = Personnel de santé	Par exemple : infirmière de l'hôpital, médecin scolaire, puéricultrice du service de PMI du conseil général
		33 = Elu	Inclut toute personne saisissant la cellule au titre de son mandat électoral (par exemple : maire, président du conseil général, etc.).
		34 = Autre intervenant institutionnel	Par exemple : enseignant, animateur, directeur, CPE, agent de service...

		40 = Autre particulier	S'applique aux personnes qui ont œuvré à titre personnel (fratrie du mineur, oncle, voisin, anonyme, etc.).
		99 = Ne sait pas	
Variable 25 TRANSIP	Institution ou qualité de la personne ayant transmis l'information préoccupante à la cellule ou ayant saisi directement le procureur ou le juge des enfants (<i>dans le cadre d'un signalement sans évaluation par le Conseil général, il faut coder 520 = Conseil général</i>)	Dans l'exemple ci-dessus la personne ayant alerté la cellule est l'assistante sociale de secteur soit le Conseil général.	
		100= Le mineur lui-même	
		200 = Parents du mineur	ou représentant légal du mineur
		300 = Autre membre de la famille	S'applique à tout autre membre de la famille de l'enfant (par lien de sang ou par union)
		400 = Autre particulier	S'applique à toute autre personne ayant saisi la cellule à titre personnel.
		510 = SNATED (119)	
		520 = Conseil général	Inclut tout professionnel du Conseil général (service social et médico-social, PCG, agent de service, secrétaire....) hormis le professionnel exerçant au sein d'un service de milieu ouvert ou de placement (ci-dessous)
		530 = Service de milieu ouvert ou de placement	Inclut tout professionnel d'un service ou d'un établissement qui participe à la protection de l'enfance (famille d'accueil, établissement d'accueil, éducateur d'AEMO...) qu'il soit de statut public ASE, PJJ ou associatif.
		541 = Établissement d'enseignement public	S'applique à tout professionnel (enseignants et non-enseignants) des établissements scolaires publics
		542 = Établissement d'enseignement privé	S'applique à tout professionnel (enseignants et non-enseignants) des établissements scolaires privés

	543 = Éducation nationale, sans distinction supplémentaire	S'applique à tout professionnel de l'Education nationale pour lesquels il n'a pas été possible de choisir les choix précédents (541 ou 542) par manque d'élément d'information sur le statut de l'établissement.
	550 = Hôpital	Inclut tout professionnel des services hospitaliers publics ou privés. <i>(y compris CMP)</i>
	560 = Médecine libérale de santé	Inclut tout professionnel médical ou paramédical (médecins, infirmiers ...) ainsi que les psychologues œuvrant au niveau libéral
	570 = Autre institution sanitaire et sociale	Par exemple : les CMPP, les CAMSP, les IME , les ITEP, ...
	580 = Accueil extrascolaire du mineur	Inclut tout professionnel en charge de l'enfant sur les temps extrascolaires (par exemple : centre de loisirs, soutien scolaire) et périscolaire, y compris crèche, halte-garderie, assistante maternelle
	590 = Autre service social et association	Inclut tout professionnel ou volontaire œuvrant dans une association en contact avec les familles (par exemple : CHRS, assistante sociale du lieu de travail, association caritative, club de prévention,...)
	600 = Police ou Gendarmerie	Notamment lorsque les services de police et gendarmerie. S'adresse à la cellule sans passer par le parquet
	611 = Procureur de la République	Envoi d'éléments par le parquet pour compétence en application de l'article L226-4 du CASF
	612 = Juge des enfants	Envoi d'éléments par le juge des enfants pour compétence
	613 = Justice sans distinction supplémentaire	S'applique à tout professionnel des services de la justice pour lesquels il n'a pas été possible de choisir les choix précédents (exemple : professionnels de la PJJ, de l'administration pénitentiaire ...)
	620 = Mairie ou Commune	Inclut le maire et tout professionnel de la mairie mais aussi de CCAS OPHLM, de services inter communaux.

		630 = Autre	S'applique à toute autre personne ayant informé la cellule ou saisi directement le procureur de la République ou le juge des enfants à titre professionnel.
		640 =Voie institutionnelle sans distinction supplémentaire	Notamment si la personne transmettant une IP à la cellule ou signalant une situation au procureur ou au juge des enfants n'indique pas son institution d'appartenance
		999 = Ne sait pas	

Toutefois, il faut reconnaître que cette solution a deux inconvénients majeurs :

- Elle n'est pas totalement claire et lisible par l'ensemble des professionnels, notamment « de terrain » et offre sans cesse le flanc à la confusion de signification entre les deux acceptions de l'IP, comme porte d'entrée dans une évaluation personnalisée de la situation et comme porte d'entrée comme individu anonyme dans le dispositif d'observation.
- Elle risque d'être mise à mal si jamais l'IP était dans l'avenir définie par voie légale ou réglementaire. En effet, comme elle nous l'a annoncé, la DGCS a proposé un décret, aujourd'hui soumis au Conseil d'Etat, qui définirait l'information préoccupante. Or, cette définition reposerait notamment sur le circuit, puisque serait considéré comme IP toute information transmise à une CRIP. Ainsi, notre interprétation juridique selon laquelle il est aujourd'hui, dans notre contexte législatif et réglementaire actuellement opposable, d'adopter consensuellement un périmètre homogène et complet, serait mise à mal dès parution de ce décret.

Nous préconisons donc une modification législative.

2) Pour une modification législative

En effet, sans doute serait-il plus clair, donc pertinent, de proposer au Législateur une modification de la loi. Cette modification permettrait :

- que tous les départements adoptent un périmètre homogène ;

- que tous les départements adoptent un périmètre complet, celui des mineurs bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance ;
- éventuellement que tous les départements incluent dans ce périmètre le public de jeunes majeurs ;
- que tous les acteurs (notamment les éditeurs de logiciel) s'adaptent à ce critère clair et unique et proposent un outil informatique adapté.

Nous proposons ainsi de modifier l'alinéa 5 de l'article L.226-3 du CASF afin qu'il soit stipulé que doivent être transmises aux ODPE et à l'ONED sous forme anonyme, les informations relatives à l'ensemble des mesures mises en œuvre sur un département. Ainsi sont pris en compte l'ensemble des mesures de protection de l'enfance concernant les mineurs et les jeunes majeurs de 0 à 21 ans dans le cadre administratif et judiciaire.

Prise en compte des mesures énumérées aux articles :

- 1183 NCPC (MJIE ; Expertises),
- L.222-1 (prestations ASE sont accordées par PCG),
- L.222-2 (bénéficiaires de l'aide à domicile),
- L.222-3 (modalités de l'aide à domicile),
- L.222-3 (AESF),
- L.222-4-1 (contrat de responsabilité parentale),
- L.223-2 al 2, 3, 4, 5 (Accueil 5 jours et 72 h),
- L.222-5-1° (accueil provisoire),
- L.222-5-2° (pupille de l'Etat),
- L.222-5-4° (Accueil parent enfant moins de trois ans),
- L.222-5-dernier alinéa (accueil jeune majeur),
- Article 375 Code civil (définition générale de l'assistance éducative),
- 375-2 Code civil (AEMO),
- 375-2 al 2 Code civil (AEMO avec hébergement),
- 375-2 al 3 Code civil (AEMO avec obligations),

- 375-3 Code civil (Placement),
- 375-4 Code civil (Double mesure AEMO et placement),
- 375-5 Code civil (Ordonnance de placement provisoire),
- 375-6 Code civil (Modification de la décision d'AE en cours de mesure),
- 375-7 Code civil (délégation autorité parentale au gardien sur un acte; droit de visite en présence d'un tiers),
- 375-9 Code civil (Placement en hôpital psychiatrique),
- 375-9-1 et -2 Code civil (MJAGBF),
- Décret du 18/2/1975 (Protection jeune majeur)

3) Avec une reprise intégrale des termes du décret du 28 février 2011

Le décret comme ouverture de possibilités

Nous préconisons que le décret qui définira la nature et les modalités de transmission de ces informations soit identique à celui du 28 février 2011 (avec uniquement quelques modifications de forme qui suivent ce texte de loi, notamment en ce qui concerne l'éventualité de l'inclusion dans le périmètre des jeunes majeurs).

En effet, à notre avis, il ne faut pas les modifier. Il a été suggéré que certaines variables disparaissent. Parfois que d'autres soient intégrées. En intégrer de nouvelles pose de nouvelles questions sur l'accord consensuel. En éliminer serait vraiment, croyons-nous dommageable. En effet, la présence de ces variables dans le décret permet :

- De les inclure dans l'autorisation unique de la CNIL
- D'obliger légalement les éditeurs de logiciel de les intégrer dans leurs outils.
- D'établir un socle commun de variables, qui permettra la comparaison interdépartementale.

Si jamais certaines disparaissaient du département et si certains départements voulaient les intégrer pour faire une étude spécifique, ils devraient faire une demande d'autorisation spécifique à la CNIL et renégocier avec leur éditeur sur ce point précis. Ainsi, **le décret est peut-être plus à considérer comme une ouverture de possibilités, par ce qu'il permet de faire, qu'une série d'obligations contraignantes.**

Avec des aménagements dans la pratique pour tenir compte des difficultés exprimées et pour consolider la qualité des données collectées

En revanche, nous entendons bien les questions, voire les inquiétudes, soulevées par quelques personnes auditionnées, face à ce qui est présenté comme une lourdeur des variables. Nous proposons ainsi à l'Oned que, sur la base des variables du présent décret du 28 février 2011, nous élaborions avec le comité de pilotage et le comité technique (comprenant beaucoup de départements) réunis en session extraordinaire, afin de proposer une analyse à deux niveaux :

- Ces comités définiraient dans un premier temps les indicateurs qu'ils estiment indispensables et urgents de produire et sélectionneraient ainsi les variables qu'il est impératif d'informer toutes les années, pour tous les individus concernés ; ces variables seraient également la base du suivi longitudinal.
- Parallèlement, l'Oned inciterait les départements (et les ODPE) à s'investir dans des études spécifiques (ex : revenus, logement...) ; de ce fait, ils auraient besoin d'un recueil précis des données sur ce thème choisi. Ces départements pourraient lancer cette enquête spécifique puisque, grâce au décret « complet », ils bénéficieraient de l'autorisation unique de la CNIL et de l'intégration systématique de ces variables dans leur logiciel métier. Bien évidemment, ils bénéficieraient également du soutien de l'Oned (guide des variables, journées nationales thématiques, espace réservé, etc.). En outre, il serait possible de faire des comparaisons interdépartementales puisque les variables, les modalités et les populations observées seraient identiques. Nous travaillerions sur un échantillon et pourrions même éventuellement effectuer des extrapolations nationales, si nécessaire à l'aide de redressements, sur la base des variables communes à l'ensemble des départements.

4) Pour un rappel des textes en vigueur

Enfin, pour consolider l'information qui est mise à disposition des départements, responsables de la cohérence des parcours individuels en matière de protection de l'enfance et pilotes de la politique menée en ce sens sur son territoire, il est indispensable, à notre sens, de rappeler quelques règles légales, pas toujours mises en pratique :

- Selon l'article R.221-4 du CASF le juge des enfants saisi en vertu des articles 375 à 375-8 du Code civil avise [...] le président du conseil général de toute mesure rentrant dans le champ de la protection de l'enfance prononcée à l'égard d'un mineur sur son territoire.
- Selon l'article L.221-4 CASF le département doit être destinataire chaque année du rapport circonstancié pour les mineurs bénéficiant d'une mesure d'AEMO, de placement direct (à l'autre parent ; à un membre de la famille ou un tiers digne de confiance ; à un service d'accueil de jour, à un service ou établissement sanitaire ou d'éducation) sur son territoire.

Ce rappel permettrait de consolider l'information des départements, indispensable au suivi cohérent des parcours et à la mise en place d'un dispositif consolidé de remontée des données.

DEPARTEMENT DE PARIS
FICHE TECHNIQUE / CONFERENCE DE CONSENSUS

Quel périmètre pour le dispositif d'observation de la population prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance ?

En application de la loi n°293 du 5 mars 2007, le protocole de traitement des informations préoccupantes de Paris a été adopté 9 janvier 2009. Ce dernier retient, comme ceux de la plupart des grands départements, une définition des Informations Préoccupantes (IP) qui ne prend pas en compte les situations ayant trouvé une réponse satisfaisante grâce à l'intervention, dans leur cadre de travail et à leur initiative, des services sociaux ou médicaux de proximité.

Les situations retenues et qualifiées en tant qu'informations préoccupantes sur Paris et traitées par la CRIP 75 correspondent à deux types de situations :

- la totalité des informations préoccupantes non évaluées amenées par l'extérieur. Par exemple celles qui viennent du numéro 119 ; celles qui ont été adressées en direct au Parquet des mineurs (services de police, juge aux affaires familiales, médecins libéraux, association,...) ; les allégations provenant d'une personne proche des enfants qui n'est pas un professionnel (membres de la famille de l'enfant, voisins, animateurs,...).

- les évaluations émanant du département ou de l'un de ses partenaires dont les services sociaux ou médico-sociaux se sont saisis à leur initiative, et pour lesquelles, en l'absence de possibilité d'apporter une réponse contractualisée avec les détenteurs de l'autorité parentale, un rapport social est rédigé à destination du Parquet.

C'est ainsi que sur Paris, si la porte d'entrée dans le dispositif demeure la notion d'IP, les situations ci dessous échapperont au périmètre de recensement :

- les informations qui ont donné lieu à une mesure administrative (Actions Educatives à Domicile, mandat d'évaluation, Accueil Provisoire ou contrat jeune majeur) sans passer par la cellule de recueil des informations préoccupantes (donc non qualifiées comme IP). Sur les 2000 mesures administratives annuelles de l'ASE de Paris, seules 320 environ ont été qualifiées comme IP, soit seulement 17% d'entre elles,
- les signalements au Parquet des mineurs concernant les Mineurs étrangers isolés (600 à 700 par an) qui transitent selon un circuit qui leur est propre,
- les signalements directs au Parquet et les saisines directes des juges des enfants

Le département de Paris partage donc les constats développés dans la fiche de problématique communiquée en préalable à la tenue des auditions. La notion d'information préoccupante n'est pas la bonne porte d'entrée de l'observation pour répondre notamment à deux des objectifs de remontées de données tels que précisés dans le décret n°2011-222 du 28 février 2011, à savoir connaître la population des mineurs en danger et faciliter l'analyse de la cohérence et de la continuité des actions mises en œuvre au bénéfice des personnes concernées.¹

¹ Pour ce qui concerne le traitement des informations préoccupantes à Paris, il convient de faire état du travail effectué en 2012 par le département, avec l'aide d'un cabinet extérieur et la participation des différents acteurs parisiens contribuant aux évaluations du risque de danger. Cette réflexion sur l'amélioration du processus existant d'évaluation des informations préoccupantes a été menée en vue de diffuser un guide de « bonnes pratiques » dotant les professionnels d'un outil commun. Ce projet, joint en annexe à la présente note, est mis en expérimentation depuis le 1er mai sur 3 arrondissements parisiens. Il sera ensuite présenté aux principaux partenaires (Services sociaux du Rectorat et des hôpitaux notamment) et étendu à l'ensemble du territoire.

Pour atteindre les objectifs d'observation assignés à l'ONED en disposant de données fiables et cohérentes, le département de Paris propose une approche selon deux axes :

- Un recensement quantitatif et exhaustif sur des données resserrées et harmonisées sans passer par la notion d'information préoccupantes mais en s'appuyant sur la notion de type de mesure
- Des analyses plus fines menées par échantillons

1) Un recensement quantitatif et exhaustif des mesures

Retenir des données susceptibles de permettre une comparaison pertinente entre les départements semble constituer un préalable à toute étude nationale, qui suppose de travailler sur des paramètres définis par une assise légale, et présents dans les bases de données de chaque département. Cette condition n'étant pas remplie par la notion d'information préoccupante, il conviendrait d'y renoncer à ce stade et de privilégier les mesures de l'Aide Sociale à l'Enfance et les mesures d'Assistance Éducative, qui pourraient constituer ce socle commun.

Cette méthodologie supposerait par ailleurs un travail important de précision détaillant les contenus de chaque catégorie. En effet, les conseils généraux ont diversifié la palette de leurs interventions et une comparaison solide doit s'appuyer sur une définition préalable des objets comparés. Par exemple les mesures d'Actions Éducatives à Domicile ou en Milieu Ouvert recouvrent des catégories très différentes. Le contenu de la prestation peut varier considérablement selon le public visé (jeunes enfants, jeunes majeurs, mères/enfants) ou selon l'intensité de la mesure (AED renforcées). La notion de placement à domicile recouvre également des réalités très différentes.

Ce resserrement du recensement sur les mesures, devra s'accompagner parallèlement d'un travail important sur la quantité des items à renseigner sur chaque situation. Compte tenu du nombre de paramètres demandés, l'alimentation de la base de données demeure une gageure pour les départements qui l'ont exprimé régulièrement lors des rencontres interrégionales et des assemblées générales du GIPED. Cette saisie de données en nombre trop important, et de données parfois difficilement accessibles, fragilisera les statistiques nationales si elles sont inégalement renseignées par les départements.

En matière d'exhaustivité, il vaut mieux fixer un objectif raisonnable et atteignable par tous les conseils généraux. Il convient de préciser que sur ce point la difficulté n'est pas technique : construire un module d'extraction de données de présente pas de difficultés majeure dans le logiciel IODAS. Il a d'ailleurs été réalisé pour Paris, le CG75 a participé au groupe de travail mis en place par l'éditeur, GFI Progiciel, et ce module d'extraction est disponible dans la version 6 de IODAS qui sera mise en service en juillet 2013 à Paris. La difficulté vient bien des données à collecter puis à saisir dans le logiciel, tant sur la disponibilité des données que sur le volume (temps de travail des agents impliqués) ou la fiabilité des données.

Pour sa part, le département de Paris est conscient du manque de recensement dans sa base d'informations concernant la typologie des familles, et est prêt à travailler sur la définition de quelques informations sur ces thèmes (revenu des familles, etc). Ces informations devront être en nombre très restreint, et choisies avec un haut degré de pertinence, pour asseoir une analyse nationale.

Par ailleurs, des analyses fines (développées ci-dessous) pourraient permettre de répondre à ce souci d'information détaillée et dans la durée (notion de parcours), auquel ne peut pas répondre un recensement exhaustif.

2) Des analyses fines par échantillons

Ces analyses pourraient notamment rapprocher les caractéristiques des enfants en danger des actions publiques menées pour les prendre en charge.

Ce travail demanderait nécessairement un nombre important de paramètres, tels qu'établis par le décret, portant sur :

- les caractéristiques individuelles des enfants et des membres de leur famille, de leur situation sociale, de leur santé, de la composition familiale, de l'évolution de ces paramètres dans le temps,...
- la nature du danger repéré,
- les actions diversifiées mises en œuvre par les différents intervenants

Seraient concernées à ce titre les mesures spécifiques de l'ASE ou de la justice, mais aussi les mesures de prévention primaire, respectant ainsi l'esprit de la loi 293 du 5 mars 2007 qui met l'accent sur les actions de prévention des conseils généraux. On peut citer les interventions d'accompagnement non spécifiques telles que le soutien social traditionnel, l'orientation vers un soin, vers une mesure de médiation familiale ou la saisine d'un JAF, une prise en charge dans un cadre périscolaire ou un accueil petite enfance, etc... Toutes ces actions de prévention sont fondamentales car elles interviennent à un moment où la situation n'est pas encore trop dégradée. Or sur Paris, ces mesures qui contribuent à une réelle activité de prévention constituent 70 % des suites données après évaluation des IP (soit environ 1000 situations par an).

L'intérêt d'un croisement des caractéristiques psycho-sociales avec les réponses apportées est incontestable. Cette étude pourrait s'accompagner d'une analyse dans la durée en intégrant le devenir des mineurs, afin de permettre de mesurer l'impact des différentes politiques publiques mises en œuvre. Toutefois, ce type d'étude ne peut pas raisonnablement porter sur la totalité de la population, mais seulement sur une ou plusieurs cohortes, avec des données recueillies dans le cadre d'un protocole respectant les règles déontologiques.

Ces propositions supposent une adaptation de l'article L 226-3 du CASF ainsi que du décret du 28 février 2011, mais il paraît difficile d'en faire l'économie. L'enjeu est d'importance pour permettre une bonne observation au niveau national d'une politique majeure dans le champ social. Cette observation ne pourra pas se faire tant que son cadre ne sera pas redéfini sur des bases solides.

Audition Isabelle Frechon, Chargée de recherche CNRS, Laboratoire Printemps (UMR 8085), Chercheure associée à l'INED.

Avant de débiter, il faut que je vous présente d'où le situe mon observation. En effet, je réalise des recherches sur le devenir adulte de personnes anciennement placées.

Ma première recherche > thèse > Insertion sociale et familiale de jeunes femmes anciennement placées dans un foyer socio-éducatif ¹ > se situe dans les études dites monographiques comme AC Dumaret et auparavant Corbillon, Assailly et Duyme (1989). Il s'agit d'anciens placés d'un foyer, d'un service de placement familial etc.

Donc des résultats qui ne peuvent être généralisables, ni comparable. Nous n'avons que le bout d'une lorgnette sans jamais vraiment savoir qui sont les anciens que nous avons interrogés :

- On ne retrouve rarement plus de la moitié des anciens placés et lorsque la proportion de retrouvés augmente c'est que l'on a mis des conditions telles qu'on a encore un peu plus restreint le profil des anciens placés : on ne reste pas par hasard au moins 5 ans dans la même famille d'accueil, dans le même établissement.

Malgré les limites de ces études – qui restent la seule méthode possible pour mieux connaître le devenir des enfants placés – il y a des redondances de résultats qui interpellent² :

- Effet trajectoire (sans possibilité de comprendre les liens de causalité)
- Meilleure insertion en FA qu'en établissement (sans qu'on ne se penche jamais sur le fait que ce ne sont pas les mêmes jeunes que l'on oriente en FA ou en établissement !)
- Des difficultés fortes à la sortie (étude française ou étrangères)

Mon projet après la thèse fut de « zoomer » sur le temps de la sortie de placement mais en dépassant l'aspect monographique > tenter de réaliser une enquête auprès d'un échantillon représentatif de jeunes sortant du système de protection.

Confrontée à un constat : En France le système statistique d'observation de la protection de l'enfance ne permet pas de répondre à aucune de ces questions :

- Combien de jeunes sortent chaque année ?
- Filles – Garçons ?
- D'où sortent-ils (FA – foyer - FJT etc ??) et derrière cette question quelle proportion d'enfants sortent selon type de placement ?
- Combien de temps sont-ils restés en protection ?

¹ Téléchargeable sur site de l'ONED : <http://www.oned.gouv.fr/appel-offre/insertion-sociale-et-familiale-jeunes-femmes-anciennement-placees-en-foyer-socio>

² Voir article Frechon I., Dumaret A., Bilan critique de 50 ans d'études sur le devenir adulte des enfants placés, *Neuropsychiatrie de l'enfant et de l'adolescent*, 5/2008, n°3, pp. 135-147 Erratum 56/2008, pp. 543-546 En ligne : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/75/20/51/PDF/IFAD.pdf>

- Combien de lieu (rupture) de placement ont-ils connu ?
- Ont-ils fait des allers et retour entre famille et placement (dont on sait par les études sur le devenir adulte que ces jeunes s'en sortent moins bien)
- Ont-ils connu des périodes en milieu ouvert etc.

Nous sommes en 2006 > le système d'observation de l'ONED se met tout juste en place. Il ne pourra donc répondre à nos questions avant plusieurs années (il n'y répond d'ailleurs toujours pas en 2013).

Je décide avec Stéphanie Boujut et Didier Drieu (Université de Caen) de mettre en place une première étude : ELAP1 Etude Longitudinale sur les Adolescents Placés : volet Trajectoire de prise en charge d'une cohorte de jeunes ayant connu au moins un placement en administratif ou judiciaire civil³.

Etude à partir des dossiers archivés de l'ASE et des tribunaux pour enfants rattachés. Sur deux départements (IDF / Normandie) : cohorte de jeunes nés au milieu des années 80 et ayant atteint 21 ans au moment de l'enquête. Avoir connu au moins un placement et être sorti de protection après l'âge de 10 ans (condition liée à des difficultés d'archivage – mais maîtrisée par autre source de données). Etude exhaustive sur cette génération dans les deux depts.

Méthode biographique à l'aide de l'outil ageven : toutes les mesures adm/jud civile/ jud pénale ont été notées avec les motifs d'entrées et les motifs de sortie (lorsqu'ils étaient présents) mais aussi certains évènements qui n'ont pas contribué à motiver la prise en charge. Ainsi que les révélations de maltraitance en cours de prise en charge). Ainsi que qq données socio-démographiques sur les enfants et leurs familles. MAIS pas les PCS des parents car renseignées trop irrégulièrement.

Au total : 809 trajectoires complètes

Permet d'avoir des données totalement inédites :

- Nb moy de placements/enfant : 3 placements

³ Financé dans le cadre d'un appel d'offre de la MIRE : Genre et politique sociale, a donné lieu à deux rapports Frechon I. (resp.), *Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger, Trajectoires des prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans*, Rapport final remis à la Mire, Mars 2009, 142 p.

Frechon I. (Resp.), *Trajectoires de prises en charge d'une cohorte de jeunes âgés de 21 ans. Les distinctions territoriales*, Rapport final dans le cadre de la MIRE remis aux départements de l'enquête, février 2009, 54 p.

et plusieurs articles :

Frechon, I., Robette N. (2013). Les trajectoires de prise en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance de jeunes ayant vécu un placement, *Revue Française d'Action Sociale*, à paraître, juillet 2013

Frechon, I., Marquet, L., & Séverac, N. (2011). Les enfants exposés à des « violences et conflits conjugaux ». Parcours en protection de l'enfance et environnement social et familial. *Politiques sociales et familiales*(105), 59-72.

Boujut S., Frechon I., (2009) Inégalité de genre en protection de l'enfance, *Revue de Droit sanitaire et social*, n°6, Novembre, décembre 2009, pp. 1003-1015

- 32% 1 plac unique
- 20% (placements et plus)
- Parmi ceux qui ont au moins deux placements 46% ont connu des retours en famille suivi d'un re-placement
- Age moyen entrée en protection : 11.7 ans
 - 39% sont entrés par une mesure en milieu ouvert (AED/AEMO)
 - 55% par un accueil physique
 - 6% par une double mesure
- Âge moyen sortie de protection de l'enfance : 17.8 ans
- (Durée moyenne : 4.6 ans)

Mais ces résultats valent pour ces deux départements mais ne peuvent être généralisés à l'ensemble des jeunes pris en charge par la protection de l'enfance en France. Dans ces deux départements : grande disparité liée à la fois aux choix différents de politiques départementales mais aussi à l'offre dans le département.

Un exemple : la maltraitance : contrairement à l'ODAS nous avons une proportion d'enfants qui ont connu au moins une forme de maltraitance bien plus importante : 45% : lié à la fois à l'observation longitudinale et au fait que nous avons pris en compte les révélations de maltraitance en cours de prise en charge. Il faut savoir que 25% des jeunes attendent d'être protégés pour révéler ces maltraitances.

L'étude s'est réalisée dans deux départements dont l'un (IDF) avait un manque de place et l'autre au contraire était bien doté (Normandie)

Dans le département bénéficiant de plus d'un bon nombre de lit en protection de l'enfance la proportion d'enfants pris en charge a connu moins de maltraitance que dans

l'autre département :

45% ont connu au moins une forme de maltraitance:	dept Normandie 31%----- dept IDF 53%
20% victimes de violence sexuelle	dept Normandie 15%----- dept IDF 23%
29% victimes de violence physique	dept Normandie 21%----- dept IDF 34%
6% victimes de négligences lourdes	dept Normandie 5%- ----- dept IDF 12%
10% victimes de violences psychologiques	dept Normandie 8%----- dept IDF 12%

Le curseur du danger est ainsi – du moins en partie - fonction de l'offre d'accueil.

Note liée à question du comité d'expert lors de l'audition : ces résultats sont liés aux entretiens réalisés en suppléments de l'étude biographique.

Voici ainsi deux visions de Juge des enfants selon les départements d'appartenance

Normandie : On est assez gâté en terme de place, mais par contre il y a plus de placements ici qu'ailleurs. (...) On place plus facilement mais peut être qu'on s'autocensure moins que dans les départements où il n'y a pas de place, parce qu'en fait en tant que juge ou même à l'ASE dans un

cadre administratif, on décide moins facilement d'un placement si on sait qu'il n'y a pas de place. (...) Quand le service d'investigation nous dit qu'il y a trop d'attente, si on sait qu'il y a trois ou quatre mois d'attente pour une prise en charge par le service d'investigation, on va être tenté de mettre une mesure éducative directement sans investigation (...) Alors on s'autocensure pas en terme de placement de fait puisqu'on sait qu'ils peuvent tous être exécutés .

IDF : ... si j'ai ce projet là et que je dis je le maintiens à la pouponnière, on va me répondre, la pouponnière est pleine, je vais le mettre en famille d'accueil ! Et ce choix là, je ne devrais pas le faire mais dans 80 % des cas, c'est ça ! Quand je dis: je veux que ce gamin aille à XXX et qu'on me répond pas avant un an, bon je cherche autre chose ! La dimension moyens est une dimension fondamentale actuellement, ce n'était pas le cas quand j'ai commencé à travailler ! parce qu'on a moins de moyens ! parce que les foyers sont pleins, les listes d'attente en MO, ça fait 12 ans que c'est comme ça ! tout le monde connaît ce problème !

Depuis 2008 : Toujours dans le projet ELAP : Etude longitudinale sur l'accès à l'autonomie après le placement.

Projet en deux vagues d'enquête à un an d'intervalle : Enquêter 1500 jeunes placés entre 17 et 21 ans (tranche d'âge choisie après ELAP1 car les jeunes sortant de contrat jeune majeurs ont des profils bien différents des jeunes avec CJM dont les pb de comportements qui font qu'ils entrent mal dans le système contractuel de cette aide). En première vague ils seront tous placés et il s'agira de mieux connaître leurs conditions de vie dans le placement à l'aune de leur sortie. Un an plus tard une partie sera sortie l'autre poursuivra sa trajectoire dans le placement.

Cette étude – rendue réalisable par l'obtention d'une ANR programme INEG 2012 et le soutien de la DREES et de la DGCS - sera réalisée dès septembre 2013 dans 7 départements (IDF et nord Pas de Calais) sur un échantillon représentatif de ces 7 départements. MAIS ils ne seront représentatifs QUE de ces 7 départements car nous n'avons toujours pas les moyens d'avoir des statistiques fiables sur les parcours d'enfants et qui permettraient d'estimer les résultats sur l'ensemble du territoire.

En plus de cette enquête en face-à-face et toujours du fait du manque de données nationales nous avons dû mettre en place une étude de contextualisation (réalisée sous la responsabilité de Lucy Marquet) auprès de ces même 7 départements. Elle le présentera en partie tout à l'heure, il s'agit d'étudier l'ensemble de la population protégée à une date précise en transversal et en reprenant leur parcours de prise en charge. Cette étude a été rendue possible à l'aide d'une extraction de l'ensemble des enfants pris en charge dans chaque base de données des 7 départements. Il a été nécessaire de réaliser un travail d'harmonisation phénoménal pour obtenir des données comparables entre chaque département.

Cette étude de contextualisation a pour objectif de mieux connaître les effets des politiques départementales sur les trajectoires de prise en charge et ainsi de mieux comprendre les conditions de placements des jeunes 17-21 ans selon les départements de l'enquête.

Le projet ELAP a un volet québécois sous la responsabilité de Martin Goyette et avec dans l'équipe Nico Trocmé, Daniel Turcotte, Sonia Hely (les « quantitativistes »). Ils n'ont pas encore débutés (en sont à la recherche de financement) mais ont le PIJ (système Projet Intégration Jeunesse) implanté

dans les 16 Centre Jeunesse (équivalent aux 16 cantons du Québec) depuis 2003. Il intègre les parcours depuis 1991 car leurs données antérieures ont été incluses dans le PIJ. Il prend en compte toutes les mesures liées aux 3 lois sur la protection à savoir : Protection de la jeunesse – justice pénale pour les adolescents et autres services sociaux⁴. Ils vont alors réaliser un gain de temps considérable à la fois pour la constitution de leur base de sondage et donc de leur échantillon représentatif mais aussi pour leur étude de contextualisation⁵.

Pour conclure, on manque en France d'un système statistique national sur la protection de l'enfance qu'il ne serait pas possible de réduire à un certain nombre de département du fait de la départementalisation de ce système d'aide. Il faut un système basé sur l'enfant mais en prenant en compte l'ensemble de ses mesures.

La porte d'entrée IP a véritablement un risque de ne pas prendre en compte l'ensemble des mesures et ceci de manière totalement incontrôlable.

Ma crainte serait que les jeunes en contrat jeunes majeurs soient exclus de cette observation et cela semble le cas aujourd'hui. Or ce que nous apprend dès à présent l'étude de contextualisation d'ELAP c'est justement que les politiques envers les jeunes majeurs sont les plus à même d'être inégalitaires selon les choix départementaux.

Par ailleurs certains départements ne considèrent pas les mesures administratives comme débutant par une IP. A titre d'exemple, toujours à partir d'ELAP 1 : sur les 809 trajectoires : 56% sont composées uniquement de mesures judiciaires ; 12% de mesures administratives et 28% de mesure

⁴ (extrait mail de Sonia Hely – chercheure travaillant sur le PIJ)

« Voici quelques éléments en vrac sur le système-clientèle des CJ du Québec:

- le système PIJ (projet intégration jeunesse) est utilisé par les intervenants et chefs de service des 16 centres jeunesse du Québec pour documenter les services rendus, les caractéristiques de base des enfants et dans certains cas les motifs justifiant l'intervention des services. Comme les CJ offrent des services en vertu des trois lois (protection de la jeunesse, justice pénale pour adolescents, autres services sociaux), chacun de ces systèmes est pris en charge par l'application PIJ. Jusqu'à maintenant, j'ai travaillé seulement avec le module en protection (j'ai des collègues qui développent une expertise à partir du module sur la justice pénale pour ados).
- caractéristiques de l'enfant qu'on peut utiliser: date de naissance, sexe, statut autochtone, langue d'usage, langue de communication, code postal du lieu de résidence.
- services rendus: pour chaque étape du processus de protection (réception du signalement, évaluation, orientation, prise en charge, révision), les dates de début et de fin sont documentées, le motif d'intervention (abus physique, sexuel, psychologique, négligence, abandon, trb de compt) le type de service, les décisions ou conclusions. Dans certaines sections de PIJ que je connais moins, on peut retrouver les programmes d'intervention spécifiques auxquels l'enfant a été inscrit.
- Toute la trajectoire de service de 0 à 17 ans (incl.) est documentée, même lorsque l'enfant fait l'objet de plusieurs épisodes de service dans un même centre jeunesse. Toutefois, si l'enfant déménage et reçoit des services dans plusieurs CJ, nous ne sommes pas capables de le reconnaître d'un CJ à l'autre parce qu'on lui attribue des identifiants distincts. »

⁵ Voir article à venir : Goyette M., Frechon, I., (2013). « Comprendre le devenir des jeunes placés : la nécessité d'une observation longitudinale et représentative tenant compte des contextes socio culturel et politique », *Revue Française d'Action Sociale*, à paraître, juillet 2013

administratives et judiciaires. Nous risquons donc une observation inexacte des parcours de prise en charge et qui plus est sans en connaître la fin si les CJM ne rentrent pas dans ce système d'observation.

Si la question est : doit-on réduire aux seules mesures judiciaires : je répondrais qu'un enfant ou ancien placé ne connaît pas l'origine de sa mesure. Il sait qu'il a été placé, il se souvient (parfois) d'un éducateur qui venait chez sa mère mais il ne sait pas si la mesure était administrative ou judiciaire.

Donc de mon point de vu le débat de la prise en compte des mesures adm/jud est un débat de visibilité de la prise en charge de la famille mais pas de la perception de l'enfant. Sans compter –et je m'arrêterai là – que cela est somme toute fort subjectif et ne prend pas en compte les choix départementaux – territoriaux – locaux – voire de travailleur sociaux qui orientera plus ou moins facilement vers une mesure adm ou judiciaire.

Note à ajouter à mes réponses

A la question qui à part Lucy Marquet et vous réalisez des études quantitatives sur les enfants protégés ?

Certes nous ne sommes pas nombreux mais parce qu'il n'existe pas de données disponibles : le jour où il y aura des statistiques fiables : il est clair qu'un grand nombre de chercheur – MCF pourraient s'en emparer pour réaliser des études.

AUDITION DE LA DPJJ
DEMARCHE DE CONSENSUS
SUR LE PERIMETRE DE L'OBSERVATION DE LA POPULATION
PRISE EN CHARGE DANS LE DISPOSITIF DE PROTECTION DE L'ENFANCE

Le vocable « informations préoccupantes », qui renvoie à la fois à des éléments objectifs par le premier terme qui le compose, et à un caractère subjectif (voir émotionnel) pour son deuxième terme, porte en lui-même les germes de la complexité du débat qui nous réunit aujourd'hui.

1. L'OBJECTIF : LE BESOIN, POUR L'ETAT ET LE MINISTERE DE LA JUSTICE, DE DONNEES FIABLES SUR LES PARCOURS DES JEUNES EN PROTECTION DE L'ENFANCE, POUR ECLAIRER LES DECIDEURS PUBLICS

Le besoin de ces données apparaît pour l'Etat en général, et pour le ministère de la Justice en particulier :

1.1. Le besoin, pour l'Etat, de données fiables sur les parcours des jeunes

- *Le rapport public thématique de la Cour des comptes sur « La protection de l'enfance » d'octobre 2009*, dans sa partie relative à « l'élaboration et la conduite d'une politique de protection de l'enfance », souligne « **le besoin** » pour l'Etat de « **disposer d'une information exhaustive, pertinente et fiable sur la protection de l'enfance** », « parce qu'il demeure, à travers ses prérogatives dans le domaine judiciaire notamment, un acteur majeur de cette politique, mais aussi au titre de ses fonctions normatives et de son rôle de garant de l'égalité de traitement ». Ce rôle de l'Etat comme garant de l'égalité de traitement des administrés sur le territoire a également été rappelé cette année lors de l'adoption du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale le 21 janvier 2013, ainsi que lors du Comité interministériel de la Jeunesse du 21 février 2013.
- Le souhait de données fiables sur les parcours apparaît à 2 titres :
 - **évaluer les résultats de la politique publique de protection de l'enfance, son efficacité et son efficience.** Disposer de données fiables en protection de l'enfance permet d'évaluer de façon plus pertinente le dispositif actuel de protection de l'enfance et son mode de gouvernance. L'Etat manifeste actuellement une volonté d'évaluation dans ce champ (évaluation de la gouvernance de la protection de l'enfance, décidée par le Secrétariat général de la modernisation de l'action publique lors du CIMAP du 18/12/2012).
 - **adapter les politiques** de prévention et de protection, d'accompagnement, **les pratiques professionnelles, aux besoins des mineurs et de leurs familles**, pour mieux y répondre et ce le plus en amont possible.
- Pour cela, il est nécessaire de pouvoir disposer d'une observation la plus complète possible au niveau **longitudinal** du parcours des mineurs, dans une perspective **d'amélioration continue des réponses** pouvant être apportées à chacun d'entre eux et des **dispositifs**.
- Cette nécessité de « développer une meilleure connaissance des parcours et du devenir de tous les jeunes accueillis afin d'ajuster au mieux la définition des politiques publiques » est également soulignée dans le *rapport du Défenseur des droits de novembre 2011 « Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits »*.

1.2. Notamment : Le besoin, pour le ministère de la Justice, de données sur la construction de la complémentarité entre protection administrative et protection judiciaire, ainsi que sur l'articulation entre le dispositif de protection de l'enfance stricto sensu et le dispositif de traitement de la délinquance des mineurs

- Rôle de la DPJJ en protection de l'enfance, au-delà de sa dimension d'opérateur en matière d'investigations et de prise en charge pénale, qui font partie intégrantes du dispositif de protection de l'enfance : **décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008** : compétence générale de la DPJJ sur l'ensemble des questions intéressant la justice civile et pénale des mineurs et la concertation entre les institutions intervenant à ce titre.
- Pour la DPJJ, il est essentiel de pouvoir disposer de données sur :
 - ***le rapport entre protection administrative/protection judiciaire*** de l'enfance, afin de pouvoir faire un état des lieux de **l'application du principe de subsidiarité** de l'intervention judiciaire mis en œuvre par la loi du 5 mars 2007. L'objectif est **d'améliorer les articulations entre protection administrative et protection judiciaire**.
 - Ces éléments pourront par ricochet venir éclairer notre connaissance **des articulations entre protection de l'enfance et traitement de la délinquance des mineurs, entre mesures civiles et mesures pénales à destination des mineurs**. Circulaire d'orientation du garde des sceaux du 6 mai 2010 relative au rôle de l'institution judiciaire dans la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance : inscription du traitement éducatif de la délinquance des mineurs dans le champ de la protection de l'enfance, pour une meilleure réponse éducative et des actions d'éducation coordonnées.

2. LES CONSTATS EMERGEANT DE LA SITUATION ACTUELLE : UNE HETEROGENEITE DU PERIMETRE D'OBSERVATION, UN MANQUE DE DONNEES REMONTEES

Le dispositif actuel ne permet pas de répondre à ces besoins.

En effet, les sources actuelles de données sont dispersées, hétérogènes et incomplètes :

- non seulement les données disponibles sont peu nombreuses ;
- mais en outre, le périmètre d'observation issu du décret du 28 février 2011 en application de la loi du 5 mars 2007 n'est pas homogène de par l'interprétation divergente de la notion d'IP entre départements, et il est incomplet quant à l'observation des parcours préconisée par le rapport de la Cour des comptes précité.
- Et enfin, le périmètre d'observation fixé est incomplet, et ne permet pas d'observer le parcours des jeunes.

2.1. Un manque de données disponibles pour l'ONED

➤ Les données disponibles à l'heure actuelle, hors application du décret du 28 février 2011 : Des sources de données dispersées, peu fiables et difficiles à mettre en cohérence

- **Données collectées par les services du ministère de la justice** qui sont par construction centrées sur le seul volet judiciaire de la protection de l'enfance ;
- **L'enquête DREES** (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale », dans son volet « bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance », réalisée annuellement, permet de disposer du nombre de mesures en cours au 31 décembre, par type de mesures mises en place. Mais elle ne permet pas de connaître le nombre d'enfants pris en charge au 31 décembre (un enfant bénéficiant de plusieurs mesures étant comptabilisé plusieurs fois).
- **Les estimations annuelles du nombre de mineurs et jeunes majeurs faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance au 31 décembre, réalisées par l'ONED** à partir du croisement des données de la DREES et de la DPJJ, ainsi que le nombre des mineurs en assistance éducative issu des tableaux de bord des TPE. Estimation forcément **limitée**, puisque les différentes bases de données n'utilisent pas toutes les mêmes unités de compte.

➤ L'état d'application du décret du 28 février 2011 : des remontées peu nombreuses et parcellaires à l'heure actuelle

- Assemblée générale du GIPED d'octobre 2012 : l'ONED y avait fait part des premières remontées de données de 4 départements expérimentateurs, qui confirmaient les constats de leur 7^{ème} rapport annuel.

Le traitement de ces données débuté par l'ONED, dont il a été fait état lors de cette Assemblée générale, confirme l'hétérogénéité du périmètre d'observation sur le territoire national.

2.2. Une hétérogénéité du périmètre de l'IP entre départements, entraînant une hétérogénéité du périmètre d'observation prévu par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et le décret d'application du 28 février 2011 :

➤ Les constats issus du 7^{ème} rapport annuel de l'ONED :

- **hétérogénéité des organisations et des pratiques départementales**, et parfois au sein d'un même département, concernant la **comptabilisation des informations préoccupantes**.
- Notamment, les **mesures administratives de protection sollicitées par les parents** (actions éducatives à domicile, accueils provisoires) ne sont pas forcément enregistrées comme des IP. => **sous-représentation des mineurs bénéficiant de mesures « administratives »**, et donc impossibilité de pouvoir observer l'application du principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire mis en œuvre par la loi du 5 mars 2007.
- De même, les **copies de signalements directs** ne sont pas systématiquement enregistrées comme des IP.

Le périmètre de l'observation de la protection administrative et judiciaire est plus ou moins restreint selon les départements, avec une impossibilité d'effectuer une comparaison entre ceux-ci et d'en tirer des conclusions nationales.

2.3. Un périmètre d'observation incomplet, qui ne permet pas d'observer les parcours des jeunes

- Le périmètre du dispositif d'observation issu du décret comprend les mineurs ayant fait l'objet d'une information préoccupante à laquelle une suite a été donnée en protection de l'enfance, ainsi qu'à ceux ayant fait l'objet d'un signalement direct au procureur de la République ou d'une saisine directe du juge des enfants.
- Le périmètre d'observation **n'inclut pas tous les jeunes faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance**, puisqu'il n'inclut pas les mesures prononcées en cours de parcours et qui ne font pas suite à une IP.
- **D'où l'impossibilité d'observer un suivi longitudinal, et donc des parcours.**
- La proposition du 7^{ème} rapport annuel de l'ONED pour y remédier : **observer tous les « mineurs faisant l'objet d'une mesure en protection de l'enfance »**.

La DPJJ soutient le besoin d'un élargissement du périmètre d'observation.

Nous aborderons également la question des moyens envisageables, selon nous, pour cet élargissement.

3. LES PRECONISATIONS DU MINISTERE DE LA JUSTICE DANS UN SOUCI D'OBSERVATION FIABLE : LA NECESSITE D'UN ELARGISSEMENT DU PERIMETRE D'OBSERVATION DANS LES CHAMPS DE LA PROTECTION ADMINISTRATIVE, DES JEUNES MAJEURS ET DU PENAL

La position de la DPJJ est que la situation actuelle n'est pas satisfaisante et elle souhaite un élargissement du périmètre d'observation dans le champ de la protection administrative, des jeunes majeurs et du pénal.

3.1. La situation actuelle exposée ci-dessus n'est pas satisfaisante :

- on ne peut pas se satisfaire de l'aléa des comptabilisations différentes de l'IP par chaque conseil général ;
- et d'une observation, en tout état de cause, incomplète des parcours des jeunes.

3.2. L'intérêt de l'adoption d'un périmètre large et homogène

➤ L'intérêt d'une observation englobant la protection administrative, découplée de la question de la qualification ou non de la demande d'aide des familles en IP :

- Pour la DPJJ, il est important de pouvoir **comptabiliser, et avoir des éléments sur la situation, des jeunes faisant l'objet d'une mesure en protection administrative.**
- **Quelles que soient ces mesures administratives :** AED, TISF, AESF, accueils provisoires... Tous les items sont dans le décret du 28 février 2011.
- => Nécessité que les demandes d'aide des familles donnant lieu à une mesure fassent partie du périmètre d'observation, quelle que soit la qualification, et donc la comptabilisation, en termes ou non d'IP, qui leur est conférée.

➤ L'intérêt d'une observation intégrant les mesures mises en place à l'égard des jeunes majeurs :

- La précarité de la situation des jeunes majeurs a été soulignée lors du Comité interministériel de la Jeunesse du 21 février 2013.

- **Actuellement, les jeunes majeurs ne font pas partie du périmètre d'observation.**

L 226-3 alinéa 1 CASF : « Le président du conseil général est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux **mineurs en danger ou qui risquent de l'être.** »

- **Pour la DPJJ, intérêt que les CG puissent communiquer, dans la perspective d'une observation du parcours des jeunes, si un contrat jeune majeur est mis en place.** Cette donnée pourrait être croisée avec les données de la DPJJ sur les mesures pénales de type « mises sous protection judiciaire » mises en place à l'égard de jeunes majeurs. Actuellement, de 18 à 20 % des jeunes suivis par le ministère de la Justice (DPJJ) sont des jeunes majeurs.

- **Cela serait en cohérence avec l'esprit de la loi du 5 mars 2007, au sein de laquelle la définition de la protection de l'enfance dans la loi du 5 mars 2007 inclue les jeunes majeurs :**

Selon la loi du 5 mars 2007, la définition de la protection de l'enfance est celle-ci : « Art. L. 112-3. – La protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. Elle comporte à cet effet un ensemble d'interventions en faveur de ceux-ci et de leurs parents.

Ces interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge. »

- **L'intérêt d'une observation intégrant la communication de l'existence d'une mesure pénale lors de la mise en place et en cours de mesure en protection de l'enfance :**

- **La situation actuelle dans le décret du 28 février 2011 :**

Les mesures pénales ne font pas partie du périmètre d'observation de la protection de l'enfance, au vu de la définition de la protection de l'enfance retenue dans la loi du 5 mars 2007 : la nature de la décision qui doit être indiquée par les départements (point VII.4.a du décret) est soit une « décision administrative en protection de l'enfance », soit une « décision judiciaire en assistance éducative ».

Cependant, la situation pénale du mineur apparaît incidemment actuellement : **après la clôture d'une mesure de protection de l'enfance, 3 items relatifs à la situation pénale du mineur peuvent être indiqués :** « incarcération », « mesure pénale de placement » ou « mesure pénale en milieu ouvert ».

La situation pénale du mineur lors de la mise en place d'une mesure, ou en cours de mesure de protection de l'enfance, n'est pas demandée.

- **Pour la DPJJ, importance que les CG puissent renseigner s'ils ont connaissance de l'existence d'une mesure pénale au moment de la mise en place d'une mesure de protection de l'enfance, ou en cours de mesure :** il serait intéressant de rajouter une variable à ce sujet.

Objectif : améliorer les articulations entre protection de l'enfance et traitement de la délinquance des mineurs, entre mesures civiles et mesures pénales à destination des mineurs.

4. LES MOYENS D'OPERER CET ELARGISSEMENT DU PERIMETRE D'OBSERVATION

4.1. La complexité et la longueur d'une modification législative et réglementaire

- **Pour élargir le périmètre d'observation du parcours des jeunes, la DPJJ souhaite un périmètre d'observation incluant tous les jeunes faisant l'objet de mesures en protection de l'enfance, administratives comme judiciaires**
- Pour mettre en application ces dernières propositions, la DPJJ est en accord avec la proposition de l'ONED exposée dans son 7^{ème} rapport annuel : « jeunes faisant l'objet d'une mesure en protection de l'enfance », administrative comme judiciaire ;
- avec en outre, comme précisé précédemment, l'observation des jeunes majeurs, et disposer d'une variable sur l'existence de mesures pénales.
- **Cependant, existence de risques importants à modifier l'arsenal législatif et réglementaire en vigueur : un retard excessif des remontées de données**
- Une modification législative de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance risquerait de remettre en cause l'équilibre de cette loi, qui a été votée à l'unanimité et qui est somme toute relativement récente.
- La rédaction du décret d'application du 28 février 2011 a nécessité du temps et une large concertation ainsi qu'une saisine de la CNIL¹.
- Rappel : une évaluation de l'application du décret est prévue dans ce dernier (article 3): le ministre de la justice et le ministre chargé de la famille dresseront un bilan de sa mise en œuvre au bout de 3 années d'application. Les dispositions du décret étant entrées en vigueur au 1^{er} juin 2011, le dispositif pourra être amélioré en fonction du bilan des premières remontées qui sera effectué après le 1^{er} juin 2014.

4.2. La DPJJ appelle donc de ses vœux l'établissement d'un consensus des acteurs

Il s'agirait, si les départements en sont d'accord, de pouvoir bénéficier d'un périmètre large d'observation, déconnecté de la définition variable de l'information préoccupante selon les départements.

¹ Délibération du 17 mars 2011 portant autorisation unique de traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par les conseils généraux à des fins de gestion des informations préoccupantes relatives à l'enfance en danger.

AUDITION DU 13 MAI 2013

Démarche de réflexion et d'expertise en vue d'un consensus sur le périmètre de l'observation en protection de l'enfance.

Intervention Françoise Simon, Directrice de l'Enfance et de la Famille, Conseil général de Seine-Saint-Denis, ANDASS (Association nationale des Directeurs d'Action Sociale et de Santé des Conseils généraux)

La loi n°2007-293 du 5 mars 2007 crée dans chaque département un Observatoire Départemental de la Protection de l'enfance (ODPE) et une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes. L'article L-226-3 du CASF dispose que « les informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou en risque de danger [...] sont transmises sous forme anonyme à l'ODPE et à l'ONED. La nature et les modalités de cette transmission sont fixées par décret ».

Dans le décret n°2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux ODPE et à l'ONED, l'objectif du recueil de données est précisé comme suit : « cette transmission a pour objet, d'une part, de contribuer à la connaissance de la population des mineurs en danger ainsi qu'à celle de l'activité des cellules, départementales et des services de protection de l'enfance et, d'autre part, de faciliter l'analyse de la cohérence et de la continuité des actions mises en œuvre au bénéfice des mineurs et de leur famille ».

Le rapport de la Cour des Comptes de 2009 note l'insuffisance d'informations et de données à caractère scientifique, pointant la nécessité pour l'Etat « de disposer d'une information exhaustive, pertinente et fiable (.....) au titre de ses fonctions normatives et de son rôle de garant de l'égalité de traitement »

Le périmètre de l'observation du décret concerne le recueil de données des mineurs ayant fait l'objet d'un signalement direct au procureur de la république, d'une saisine directe du juge des enfants, ou d'une information préoccupante suivie d'une mesure de protection de l'enfance (hors aide financière) qu'elle soit administrative ou judiciaire. Les informations préoccupantes sans suite ou suivies d'interventions préventives non formalisées par une mesure sont donc désormais exclues du recueil de données ainsi que les éléments relatifs aux jeunes majeurs.

Positionnement de l'ANDASS :

Associer le périmètre de l'observation nationale et la définition de l'information préoccupante est aujourd'hui compromis. Il sera très difficile de revenir sur les pratiques installées de chaque département qui a par ailleurs donné lieu à un travail de définition conjointe et de formation des professionnels concernés, y compris les professionnels partenaires (Education Nationale, Justice)

Aucune définition commune de l'IP entre départements. Trois grands types de définitions existent actuellement :

-La plus stricte : toute information qui pourrait mener à une mesure de protection de l'enfance (excluant la demande préalable des parents)

-L'intermédiaire : toute information qui pourrait mener à une mesure de protection de l'enfance y compris à la demande préalable des parents (celle de la Seine-Saint-Denis : ainsi au regard de cette définition, à réception d'une information, la CRIP prend contact avec les partenaires et service au niveau local et si elle constate qu'il existe un suivi local qui prend en compte et en charge la situation en adéquation avec la problématique, cette information reçue n'est pas considérée comme une IP. Idem, si information reçue sans rapport avec la protection de l'enfance, elle n'est pas recensée

484 informations en 2012 non considérées comme IP contre 4218 IP)

-La plus large : toute information arrivant à la CRIP

- Le nombre de variables à recueillir référencées au décret 2011-222 est très dense et malgré la concertation réalisée avec les organisations professionnelles en amont de la parution du décret, des questionnements persistent sur la pertinence de certains items au regard des objectifs du recueil de données, du secret partagé (transmission et partage des données nécessaires à l'évaluation d'une situation) et de la capacité de « diagnostic » des travailleurs sociaux. Cette problématique renvoie à la qualification et à la formation des travailleurs sociaux pour poser des diagnostics pluridimensionnels complexes.

Le positionnement de l'ANDASS est de dissocier le périmètre de l'observation de la population prise en charge en protection de l'enfance de la définition de l'information préoccupante.

L'ANDASS souhaite également que soit porté un regard plus étendu dans l'observation nationale. Celle prévue par le décret avec une porte d'entrée IP semble trop restrictive sur la population concernée par la protection de l'enfance.

L'enjeu ne se limite pas à l'observation, à la connaissance de la population accueillie. Il concerne également le « comment » afin d'adapter les modalités d'accompagnement et les réponses proposées.

Afin de mieux connaître les populations bénéficiant d'une politique publique de protection de l'enfance et de mieux adapter l'action et les dispositifs, il est indispensable que l'observation nationale porte sur l'ensemble des actions de prévention, d'accompagnement des familles (IEP, SAJ, soutien à la parentalité, médiation familiale, TISF, prévention spécialisée) et des mesures de protection de l'enfance (AED/AEMO/Accueil).

Si je prends l'activité de l'ensemble des services concourant à la protection de l'enfance en Seine-Saint-Denis, au-delà des 4200 jeunes et enfants accueillis au 31/12/12 (dont ¼ de jeunes majeurs) soit en flux dans l'année 5709 enfants suivis en accueil familial ou collectif et 481 mères enceintes ou avec enfants accompagnées, nous intervenons également de la façon suivante :

415 IEP réalisées par les circonscriptions

7657 jeunes suivis par un accompagnement individuel en prévention spécialisée et 9577 jeunes d'actions collectives ainsi que 2381 parents accompagnés en lien avec les jeunes.

6 820 parents ont participé aux actions collectives de soutien à la parentalité (REAAP)

1384 jeunes accompagnés par les points accueil et d'écoute jeunes (PAEJ)

538 jeunes accompagnés par les maisons des adolescents

3288 enfants bénéficiaires des aides financières et 683 jeunes majeurs pour les besoins alimentaires, logement...

483 familles aidées par l'intervention de techniciens de l'intervention sociale et familiale

3 632 enfants suivis en AEMO

834 enfants ont bénéficié d'une AED.

Le périmètre d'observation doit correspondre à la réalité des situations suivies en protection de l'enfance et de l'action publique menée aujourd'hui auprès des enfants et des jeunes majeurs afin de ne pas se limiter à une observation des familles trop restrictive. Ainsi, les situations suivies en protection de l'enfance concernent en grande proportion des

problématiques de carences éducatives et conflits familiaux auxquelles les réponses apportées sont très diversifiées conformément à la loi du 5 mars 2007.

La nature du risque de danger ou du danger à l'entrée de l'IP en Seine-Saint-Denis :

Risques de danger		2011	2012
	développement	11,5%	17,3 %
	éducation	28,5%	34,2 %
	fragilité psychologique	7,4%	6 %
	précarité	8,0%	6,7 %
	santé	4,7%	3,4 %
	sécurité	15,9%	13,8 %
	violence conjugale	4,0%	3,1 %
Maltraitance			
	violences physiques	20,6%	22,7 %
	violences sexuelles	6,2%	5,8 %
	violences psychologiques	7,6%	5,9 %
	négligences lourdes	8,1%	7 %
	mariage forcé	0,4%	0,7 %
	comportement de l'enfant lui-même	13,5%	13 %

Pourtant, en élargissant le périmètre de l'observation, **la question de la faisabilité** se pose en termes d'outils communs de recueil et d'observation, de secret partagé (toute information nécessaire au traitement de la situation), le moment dans l'accompagnement où les éléments d'observation sont recueillis, et en termes d'outil informatique de recueil aussi bien pour les services de l'ASE que pour les partenaires avec lesquels il convient de pouvoir les partager. Ex Seine-Saint-Denis : en 2012, sur les 3457 IP reçues par la CRIP, 1713 ont fait l'objet d'un signalement direct à l'autorité judiciaire sans demande d'évaluation au local pour 242 OPP Parquet et 763 enquêtes de police. Or le Parquet n'a pas les moyens de communiquer en temps réel les suites données qui doivent donc faire l'objet d'un traitement manuel.

En termes de faisabilité, quelque soit le périmètre d'observation, l'observation nationale peut-elle réellement se mener sans une définition commune de l'IP et une redéfinition des variables attendues par le décret ?

Que veut-on observer ? Quels sont les objectifs de l'observation ? Ne faut-il pas se centrer sur ce que l'on peut effectivement observer chez l'enfant et sa famille (quelles difficultés repérées et comment l'action publique y répond / ou pourrait y répondre) ? Pour les départements, il importe non pas tant d'avoir une observation à partir d'items sociologiques (cf catégorisation INSEE par exemple pour les activités socio-démographique des familles), mais de connaître, face à une problématique de protection de l'enfance, comment l'action publique a répondu et accompagné l'enfant et sa famille, les résultats obtenus et les réajustements nécessaires pour améliorer la qualité de la réponse de l'action publique de protection de l'enfance.

**COMITE D'EXPERTS, au titre de la démarche de réflexion et d'expertise en vue d'un consensus
sur le périmètre de l'observation en protection de l'enfance
Audition 14 mai 2013**

Le ministère de l'Education nationale contribue à la politique interministérielle de protection de l'enfance, réformée par la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 suivant trois modalités :

- l'action de repérage et de transmission des situations d'enfants en danger qui est formalisée dans le protocole départemental de protection de l'enfance,
- l'éducation des élèves,
- la sensibilisation et la formation des personnels.

Il concourt également à la politique nationale de soutien à la parentalité. Au sein des écoles et des établissements des actions sont menées avec le concours des représentants de parents d'élèves et des partenaires institutionnels, notamment en direction des familles les plus éloignées de la culture scolaire. Un accompagnement social des élèves et des familles peut être proposé en cas de difficultés éducatives notamment dans le cadre de la prévention de l'absentéisme et du décrochage.

1 – ETAT DES LIEUX

1.1 Obligations législatives (code de l'éducation)

- L'article L542-1 prévoit que les personnels de l'EN reçoivent une formation initiale et continue, en partie commune aux différentes professions et institutions, dans le domaine de la protection de l'enfance en danger ;
- L'article L542-2 et l'avant-dernier alinéa de l'article L. 541-1 ont notamment pour objet de prévenir et de détecter les cas d'enfants maltraités ;
- L'article L542-3 prévoit au moins une séance annuelle d'information et de sensibilisation sur l'enfance maltraitée, notamment sur les violences intrafamiliales à caractère sexuel.

1.2 L'éducation nationale participe à la transmission d'informations préoccupantes et aux signalements relatifs aux enfants et adolescents en danger ou en risque de danger. Il est le premier pourvoyeur d'informations (rapport ONED 2012).

Une enquête annuelle est réalisée par la DGESCO sur les enfants en danger ou en risque de danger.

En 2011-2012, 34 178 élèves sont concernés soient 3,5‰. Ce ratio varie de 1,2‰ à 6,6‰ selon les académies.

1.3 Partenariats

La majorité des directeurs académiques des services de l'éducation nationale (88%), sont signataires de protocoles avec les présidents de conseils généraux et participent aux observatoires départementaux de protection de l'enfance.

Localement des conventions partenariales de protection de l'enfance ou de réussite éducative peuvent encadrer les modalités de coopération entre les directeurs académiques des services départementaux de l'EN et leurs partenaires, notamment les présidents des conseils généraux, les parquets des mineurs et l'autorité judiciaire.

2 – CIRCUIT DE SIGNALEMENT DES SITUATIONS D'ELEVES EN DANGER OU EN RISQUE DE DANGER PAR LES ETABLISSEMENTS

Critères de transmission de l'information préoccupante

L'article L 226-2-1 du Code de l'action sociale et des familles précise que «... les personnes qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance ... ainsi que celles qui lui apportent leur concours transmettent sans délai au président du conseil général ... toute information préoccupante sur un mineur en danger ou risquant de l'être ...»

- soit que la santé, la sécurité ou la moralité de ce mineur sont considérées être en danger ou en risque de danger ;
- soit que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont considérées être gravement compromises ou en risque de l'être.

La finalité de cette transmission est d'évaluer la situation d'un mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier.

Circuit de transmission

Les informations préoccupantes sur un mineur en danger ou risquant de l'être sont transmises sans délai au président du conseil général ou au responsable désigné par lui.

Tout personnel ayant un doute ou une présomption de maltraitance, de situation de danger ou de risque de danger concernant un élève, après réflexion partagée au sein de l'institution, doit transmettre par écrit les éléments de la situation au président du conseil général en adressant "une information préoccupante" à la cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes.

Cette cellule, créée dans chaque département, est placée sous la responsabilité du président du Conseil général qui agit avec le concours de l'État et de l'autorité judiciaire ainsi que de ses partenaires.

Des protocoles départementaux signés entre ces partenaires prévoient les procédures et modalités de saisine. Ils sont souvent accompagnés de guides à destination des professionnels de l'enfance et de tout public.

Selon les modalités prévues par le protocole signé entre le président du conseil général et ses partenaires, dont le directeur académique des services départementaux de l'Éducation nationale, ces informations sont adressées :

- soit directement à la cellule, avec copie du document ou bordereau, pour information, au DASEN ou à ses conseillers techniques sociaux ou de santé, dans le respect des règles de déontologie,
- soit à la cellule par l'intermédiaire du DASEN ou de ses conseillers techniques sociaux ou de santé, dans le respect des mêmes règles de déontologie.

Une évaluation de la situation est réalisée par les services départementaux en lien avec les partenaires concourant à la protection de l'enfance (dont le service social en faveur des élèves) et une mesure de protection est mise en œuvre le cas échéant.

En cas de danger grave ou imminent

Dans les cas où la gravité de la situation le justifie, par exception à l'obligation de transmission à la cellule départementale, tout personnel de l'Éducation nationale peut aviser directement le procureur de la République en tant que personne travaillant dans un service public susceptible de connaître des situations de danger (article L 226-4 du code l'action sociale et des familles).

Par ailleurs si, en qualité de "fonctionnaire, dans l'exercice de ses fonctions, il acquiert la connaissance d'un crime ou de délit", il est tenu d'en aviser sans délai le procureur de la République (article 40 du code de procédure pénale).

Une copie de cette transmission est alors adressée à la cellule départementale. Cette copie ou un bordereau de l'envoi est adressé par ailleurs à l'inspecteur d'académie ou à ses conseillers techniques sociaux ou de santé, dans le respect des règles de déontologie.

Les données analysées concernent les transmissions sur 3 années des situations d'enfants en danger ou en risque de l'être, aux autorités administratives ou judiciaires dans toutes les académies.

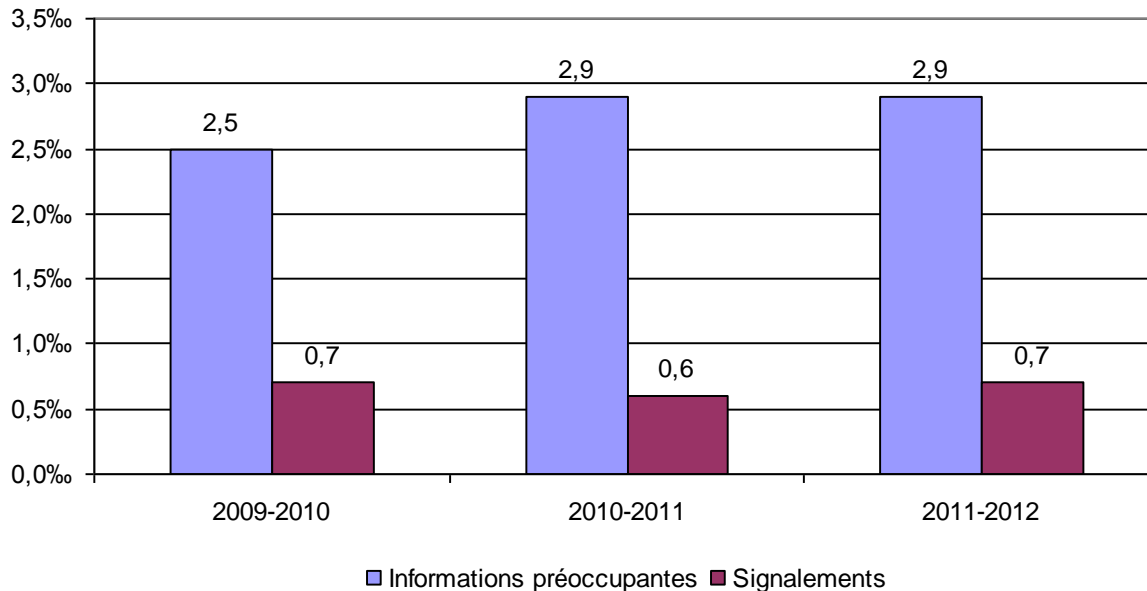
Le nombre d'élèves concernés par une transmission d'information préoccupante au président du conseil général ou par un signalement au procureur de la République s'élève :

- **en 2011-2012 à 34 178 et représente 3,5‰ des effectifs scolarisés avec un écart allant de 1,2‰ à 6,6 ‰selon les académies.**
- En 2009-2010, ce nombre était de 30 155 élèves, soit 3,1‰ des élèves scolarisés
- En 2010-2011, il était de 30 562, soit 3,5‰ des élèves scolarisés.

Ces taux doivent être replacés dans le contexte des pratiques locales. La définition et le périmètre de l'information préoccupante peuvent être différents selon les départements, comme l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) le précise dans son rapport 2012, à propos des remontées des données des observatoires départementaux. Ainsi, par exemple, la prise en compte des signalements d'absentéisme scolaire ou des demandes d'aide éducative formulées par les familles au service social est variable.

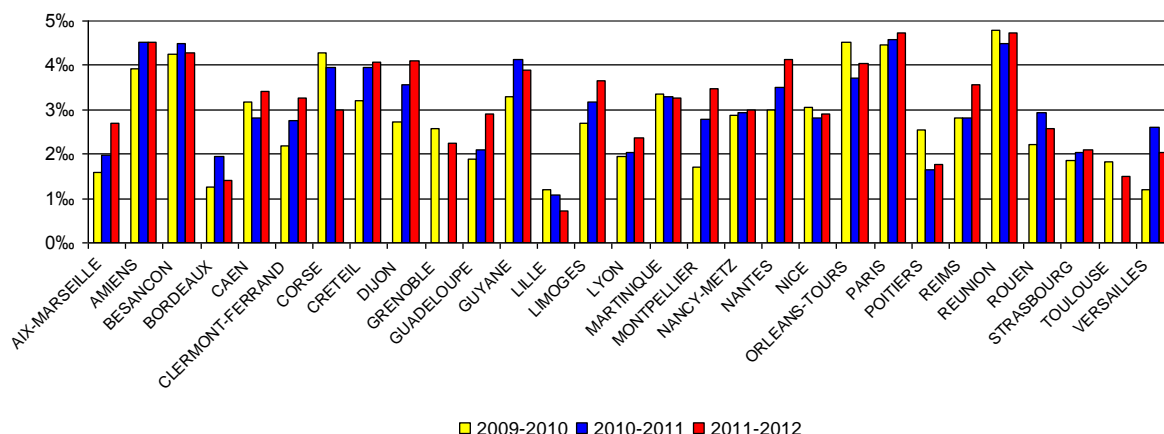
La part des transmissions au président du conseil général a augmenté entre 2009-2010 et 2010-2011 puisqu'elle est passée de 79% à 82%. Elle s'établit pour l'année scolaire 2011-2012 à 81%. Cette part croissante des transmissions au conseil général est une conséquence de la loi précitée qui réserve les signalements à l'autorité judiciaire aux situations d'extrême gravité ou dans le cas d'une présomption de mise en danger du mineur relevant d'une infraction pénale.

Informations préoccupantes et signalements rapportés aux effectifs



Globalement, on constate entre les deux dernières années observées une stabilité des proportions d'élèves concernés par une transmission d'information préoccupante ou par un signalement.

Informations préoccupantes rapportées aux effectifs scolarisés



En 2011-2012, 27 704 élèves ont fait l'objet d'une information préoccupante soit 2,9% des élèves scolarisés.

23 837 élèves en 2009-2010 et 25 110 élèves en 2010-2011 avaient fait l'objet d'une information préoccupante soit 2,5% puis 2,9% des élèves scolarisés.

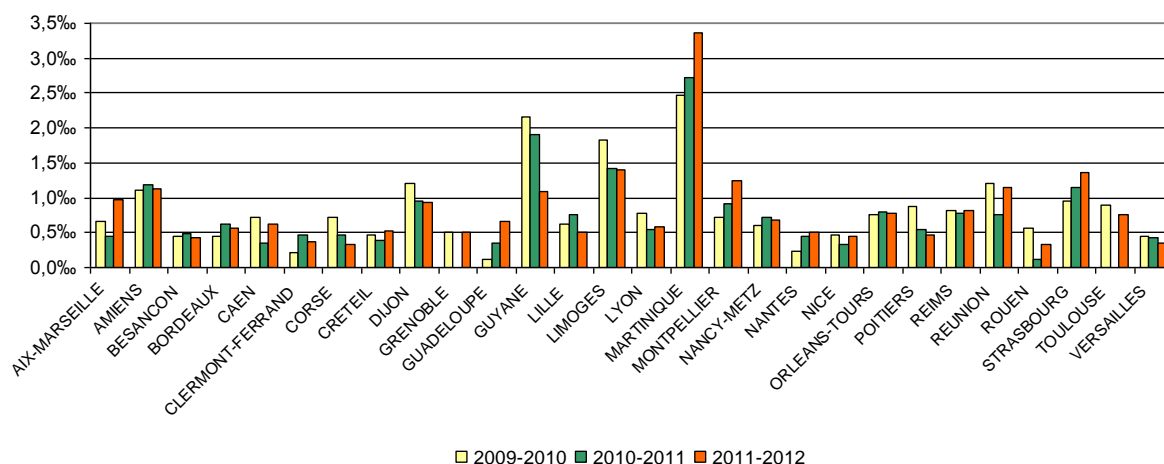
Si, sur trois ans la moyenne nationale du taux d'élèves concernés par une transmission d'information préoccupante varie peu, on remarque une disparité des situations selon les académies.

Quelques académies connaissent une augmentation régulière, tout en restant sous la moyenne nationale. C'est le cas des académies de Marseille, de la Guadeloupe, de Lyon et de Strasbourg.

D'autres académies se situent au dessus de la moyenne nationale et ce pour les trois années considérées ; cette situation concerne les académies suivantes : Amiens, Besançon, Corse, Guyane, Martinique, Nantes, Orléans Tours, Paris, Réunion.

Enfin, peu d'académies sont concernées par une baisse continue du taux d'informations préoccupantes sur trois ans (Corse, Lille).

Signalements rapportés aux effectifs scolarisés



Les signalements ont concerné 6 474 élèves en 2011-2012 soit 0,7% des élèves scolarisés. Les chiffres des deux années précédentes étaient de 6 318 élèves en 2009-2010 et 5 452 élèves en 2010-2011 soit respectivement 0,7% puis 0,6% des élèves scolarisés.

Là encore sur les trois années, on observe des évolutions différentes selon les académies. Certaines d'entre elles se situent au dessus de la moyenne nationale pour les trois années considérées ; c'est le cas pour les académies de Guyane, Limoges et de la Martinique et, dans une moindre mesure, pour les académies d Amiens, Dijon, La Réunion et Strasbourg.

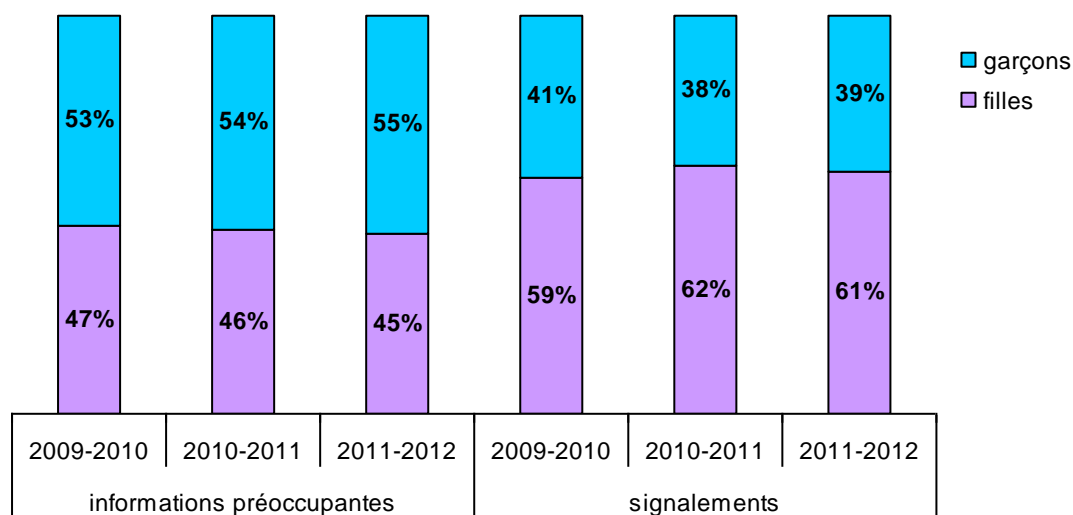
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

Direction générale de l'enseignement scolaire

Bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité

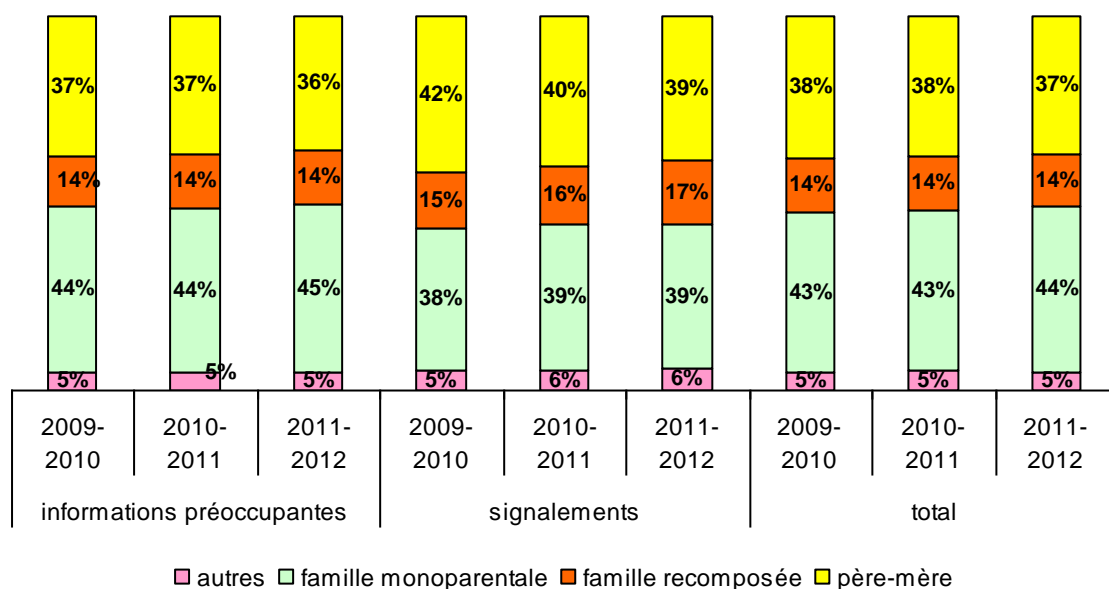
A l'opposé, d'autres académies sont sous le niveau de la moyenne nationale du taux de signalement par rapport aux effectifs scolarisés et ce sur les trois années considérées. C'est le cas des académies de Besançon, Clermont-Ferrand, Créteil, Nantes, Nice, Rouen et Versailles.

Répartition par sexe



Les garçons font davantage l'objet de transmissions au président du Conseil général et les filles de signalements au procureur de la République : ce constat déjà observé pour les années 2009-2010 et 2010-2011 se confirme avec les données de l'année 2011-2012. Il peut être mis sur le compte des motifs de signalements : les filles sont plus fréquemment victimes de violences sexuelles que les garçons.

Milieu de vie



■ autres ■ famille monoparentale ■ famille recomposée ■ père-mère

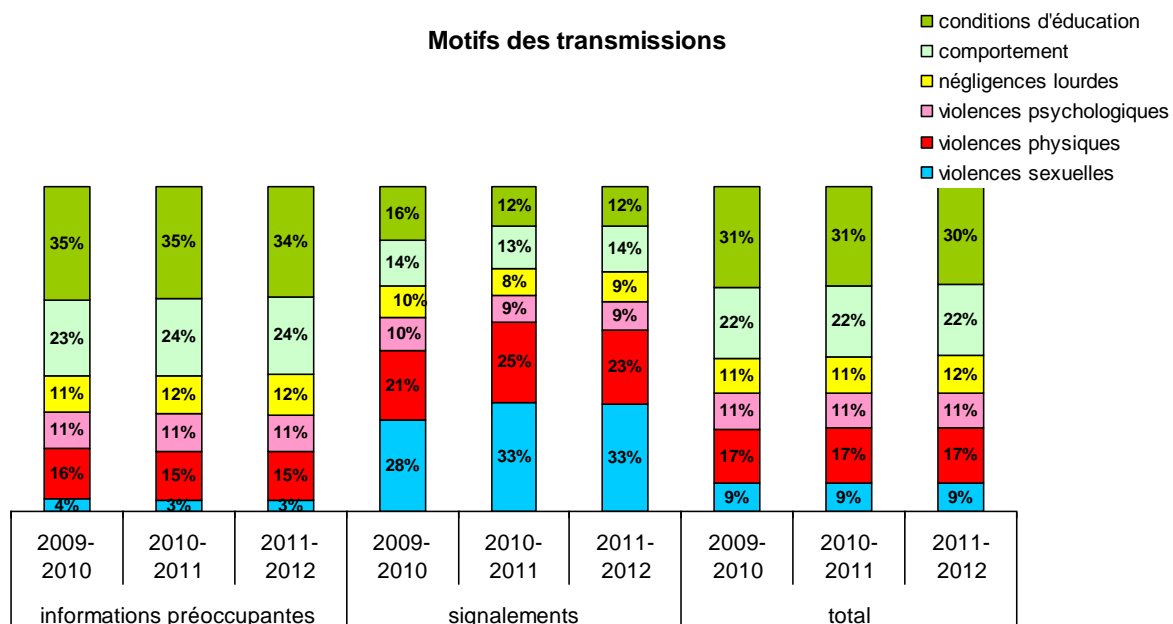
Les proportions des milieux de vie sont relativement stables entre les trois années observées. Les transmissions d'informations préoccupantes sont plus fréquentes pour les élèves issus de familles monoparentales. En 2009-2010 et 2010-2011, les signalements concernaient davantage des élèves

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

Direction générale de l'enseignement scolaire

Bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité

vivant avec leurs père et mère¹. En 2011-2012, les signalements concernent à part égale les élèves issus de familles monoparentales et ceux vivants avec leurs père et mère.

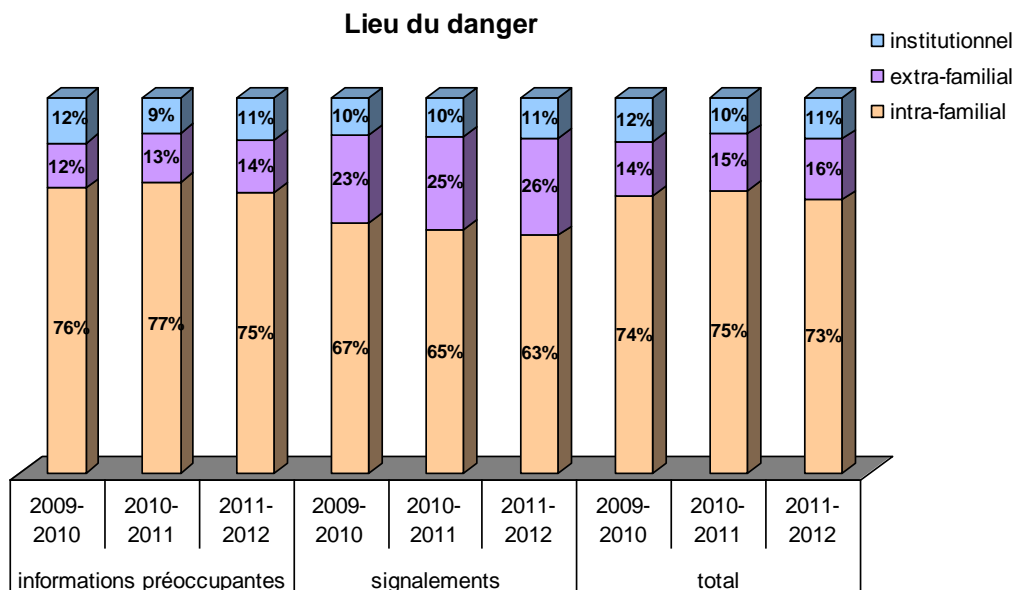


Les conditions d'éducation et le comportement sont à l'origine de près de 60% des informations préoccupantes pour les trois années considérées. La structure des motifs de transmission pour les informations préoccupantes ne change qu'à la marge.

Les violences sexuelles et physiques expliquent près de 60% des signalements en 2010-2011 et en 2011-2012.

S'agissant du total des transmissions, les conditions d'éducation et le comportement concernent près de la moitié des transmissions en raison de la part prépondérante des informations préoccupantes. Sur les trois années, la structure des motifs de transmission de change qu'à la marge. Ainsi en 2011-2012, les conditions d'éducation connaissent une baisse d'un point et les négligences lourdes augmentent d'un point.

¹ Selon l'enquête de l'INSEE relative à la situation familiale des enfants de moins de 18 ans, 75% d'entre eux vivent avec leurs père et mère, 6% vivent dans une famille recomposée et 16 % vivent dans une famille monoparentale (INSEE Première n°1259, octobre 2009).

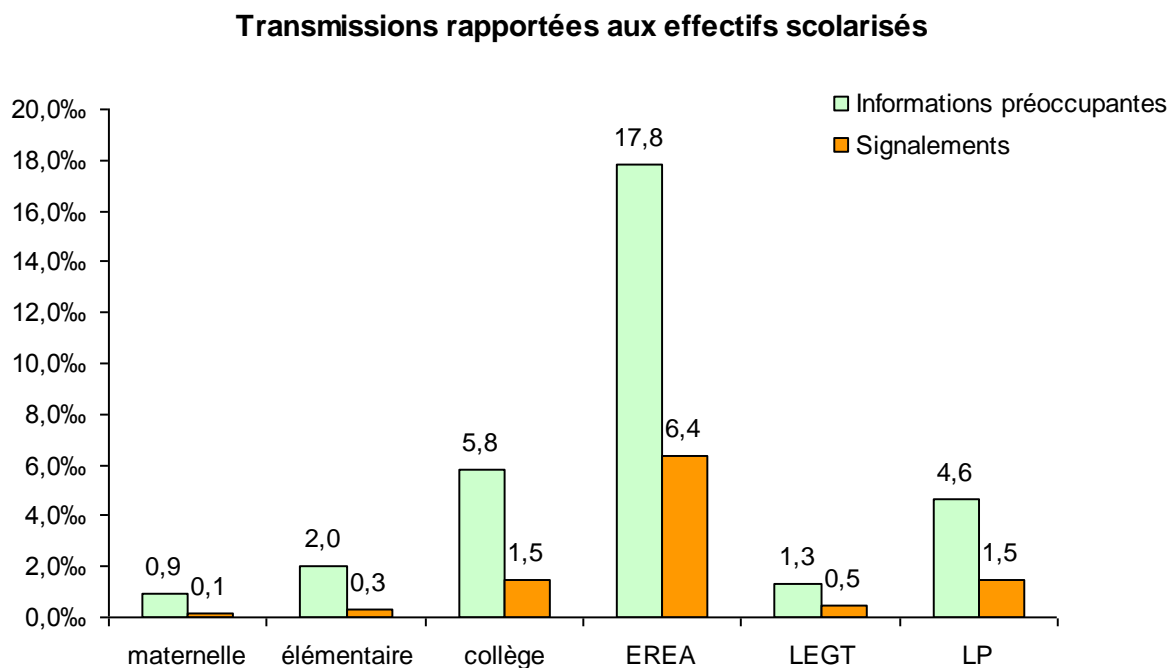


Les proportions des lieux de danger évoluent peu entre les trois années.

Le lieu du danger principal est l'univers intra-familial, notamment en ce qui concerne les informations préoccupantes. La part de l'extra-familial qui reste limitée pour les informations préoccupantes représente le quart des signalements en 2010-2011 et 2011-2012. On observe néanmoins une tendance à la hausse de la part de l'extra-familial s'agissant des informations préoccupantes comme des signalements.

Quand le danger provient de l'extérieur de la famille (institution, environnement, quartier), les signalements à l'autorité judiciaire sont plus fréquents.

Analyse des transmissions par niveau d'enseignement en 2011-2012



C'est dans les EREA, au collège et en lycée professionnel que les élèves sont le plus repérés en danger ou en risque de danger. Cette situation est similaire à celle observée en 2010-2011.

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

Direction générale de l'enseignement scolaire

Bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité

Au lycée, les transmissions sont plus fréquentes en LP qu'en LEGT.

S'agissant des EREA, deux hypothèses peuvent être avancées : les élèves sont davantage confrontés à des situations les mettant en danger ou/et ils font l'objet d'un repérage plus fréquent de la part des équipes.

Syndicat National des Médecins de Protection Maternelle et Infantile (S.N.M.P.M.I.)

Siège social, secrétariat :
65-67 rue d'Amsterdam
75008 Paris
Tél : 01.40.23.04.10
Fax : 01.40.23.03.12
Mél : contact@snmpmi.org
Site internet : www.snmpmi.org

Paris, le 13 mai 2013

Audition du SNMPMI concernant le périmètre de l'observation de la population prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance.

L'article L.226-2-1 du CASF stipule que « (...) les personnes qui mettent en œuvre la politique de la protection de l'enfance (...) ainsi que celles qui lui apportent leur concours transmettent sans délai au président du conseil général (...) toute information préoccupante sur un mineur en danger ou risquant de l'être, au sens de l'article 375 du code civil¹ (...) ».

Lorsqu'une information arrive à la CRIP pour la saisir de la situation d'un enfant, elle est considérée comme potentiellement préoccupante. Si cela s'avère pertinent, la CRIP doit alors procéder ou faire procéder à une évaluation. Cette information est confirmée comme préoccupante dès lors qu'au terme de cette évaluation il ressort que la santé, la sécurité ou la moralité de l'enfant sont en danger, ou alors que les conditions de son éducation, de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, et qu'une prestation ou une mesure en cours d'aide sociale à l'enfance doit être poursuivie ou qu'une proposition de mesure de protection administrative ou judiciaire doit être transmise à l'autorité compétente.

C'est à partir du stade de confirmation de l'information préoccupante qu'elle entre dans le cadre du système de traitement de données prévu aux articles L.226-3 et L.226-3-1 du CASF et précisé par l'Art. D. 226-3-1 : il s'agit en effet de « *contribuer à la connaissance de la population des mineurs en danger ainsi qu'à l'activité des cellules de départementales (...) et des services de protection de l'enfance, et (...) de faciliter l'analyse de la cohérence et de la continuité des actions mises en œuvre au bénéfice des mineurs et de leur famille au titre de la protection de l'enfance* ». Ceci est confirmé par l'annexe I.3 relatif à la codification du type d'événement qui fait référence « *à une entrée ou à un maintien dans la protection de l'enfance* ».

Autrement dit, nous rejoignons le constat figurant dans la note de problématique du 19 avril 2013, à savoir que l'information préoccupante « *est une porte d'entrée dans le dispositif d'observation (décret du 28 février 2011), dès lors que cette information est suivie d'une mesure de protection de l'enfance* ».

¹ L'article 375 évoque les « *mesures d'assistance éducative [qui] peuvent être ordonnées* » dans les deux catégories de situations suivantes : « *Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises* ».

La Cour des Comptes, dans son *Rapport public thématique d'octobre 2009 sur « La protection de l'enfance »*² indiquait que : « Le dispositif de recueil des informations préoccupantes doit minimiser le risque de non détection d'enfants en danger mais, également, éviter l'afflux massif d'informations infondées. ». Le dispositif d'observation doit donc trouver son juste périmètre par la mise en évidence de bornes pertinentes pour permettre l'étude statistique des situations relevant de toute la diversité des prises en charge au titre du dispositif de protection de l'enfance, mais n'excédant pas cette étendue.

Ainsi, les situations entrées dans le champ de l'évaluation, au titre d'information préoccupante peuvent après évaluation s'avérer non confirmées, et par conséquent concerner le travail d'accompagnement et de prévention de terrain ne relevant pas du dispositif de la protection de l'enfance – *enfants en danger* ou *en risque de danger* –, ou au contraire être confirmées et prises en compte dans ce dispositif au titre de prestations ou de mesures administratives ou judiciaires d'aide sociale à l'enfance. Dans le premier cas elles ne devront pas être traitées au titre du système d'observation, alors que dans le second elles viendront l'abonder.

Les informations préoccupantes confirmées, qu'elles donnent lieu à des suites administratives (hors aide financière) ou judiciaires, entrent donc dans le périmètre d'observation, conformément aux termes du décret du 28 février 2011, ce qui est légitime pour que le dispositif d'observation prenne en compte l'ensemble des situations d'enfants considérées comme préoccupantes au sens de l'article 375 du code civil.

Cette préconisation (ne traiter dans le système d'observation que les informations préoccupantes confirmées et les traiter exhaustivement quelle que soit la prestation ou la mesure de protection adoptée) vise à la fois à répondre au cadre légal mais également à favoriser une observation robuste et fiable. Le critère d'entrée dans le dispositif étant dès lors clairement lié à l'existence d'une mesure ou d'une prestation relevant explicitement de l'autorité administrative ou judiciaire, il ne dépendra pas de la variabilité d'appréciation inter-observateurs de terrain et évitera les biais de sélection des situations. Ainsi ce critère objectif prévient des biais d'interprétation soit extensive soit restrictive pour l'entrée dans le système d'observation, ce qui correspond au champ ni trop étroit ni trop large défini par la loi pour les informations préoccupantes au titre de la protection de l'enfance.

Nous relevons toutefois que certaines des données recueillies (annexe V.2 du décret relative aux « *Problématiques familiales observées ou prises en compte dans le cadre de l'évaluation ou des bilans* ») demeurent fragiles en terme de fiabilité et de validité, du fait du caractère binaire de variables caractérisant des phénomènes complexes, dont l'appréciation est très dépendante du professionnel à l'origine du recueil. Nous rappelons également que le nombre élevé des variables à encoder et l'hétérogénéité très grande des conditions de recueil et de traitement des informations entre départements nous laisse interrogatifs sur la possibilité de rendre le présent dispositif d'observation suffisamment robuste et fiable.

Il convient donc de préciser ici que les enjeux d'observation et d'analyse des situations et des parcours en protection de l'enfance ne sauraient se résumer au dispositif prévu par le décret du 28 février 2011. En effet la complexité des situations et des évolutions dans le cadre d'un suivi longitudinal justifie de compléter un recueil statistique nécessairement réducteur, notamment par des études de type socio-anthropologique sur la base de techniques qualitatives (monographies, entretiens non ou semi directifs, etc.).

² Cour des Comptes. Rapport public thématique d'octobre 2009 sur « La protection de l'enfance », p. 17.
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000471/0000.pdf>

PERIMETRE DE L'OBSERVATION DE LA POPULATION PRISE EN CHARGE DANS LE
DISPOSITIF DE PROTECTION DE L'ENFANCE
AUDITION DU 14 MAI 2013

Organisation du Conseil général du Rhône :

- pas d'observatoire départemental tel que prévu à l'article L.226-3-1 du Code de l'action sociale et des familles
- méconnaissance par les magistrats du parquet et du siège sur le fonctionnement de cet observatoire dans le Rhône
- organisation de l'ASE du Rhône comme un système de poupées russes (coordination des IP et du signalement, cellule de veille des IP qui de fait se confond avec l'observatoire, instances du schéma départemental et observatoire avec une vocation statistique)

S'interroger sur le périmètre d'observation en protection de l'enfance, c'est questionner la nature des informations transmises (décret du 28 février 2011) et la manière dont elles sont communiquées.

I Les données enregistrées et transmises

A- La notion d'information préoccupante confirmée

- plus de 3000 IP annuelles pour l'ASE du Rhône (1700 arrivent en MDR, 1300 au niveau central)
- principe pour l'ASE : tout écrit - sans distinction en fonction du contenu ou de l'expéditeur- est enregistré comme IP (ex des lettres anonymes, des fugues) sur le plan central. Parmi ces écrits, les situations sont disparates (vraies situations de danger et toutes les autres). Plus de 30% des IP sont « classées sans suite » par le conseil général.
- réserves:
 -
 - plus de 50 MDR, difficultés d'harmonisation
 - la demande de suivi émanant des parents et qui arrive en MDR n'est pas enregistrée comme une IP, avec l'idée qu'un pré-travail a déjà été mené par la famille. L'absence de comptabilisation en IP pose question dans la mesure où il peut s'agir d'une vraie situation de danger pouvant donner lieu à toutes mesures utiles, notamment à un accueil provisoire.
 - Le risque pointé dans le dernier rapport de l'ONED de sous-estimer la part des mesures administratives est confirmé.
 - Solution pour le conseil général du Rhône : aller au-delà du décret du 28 février 2011 et faire remonter à l'observatoire toutes les mesures de protection. (croisement de plusieurs statistiques)
 -

B- Les signalements judiciaires directs au parquet et les saisines directes des JE

- malgré le travail du conseil général, il arrive que les signalements soient envoyés au parquet sans que le double de l'écrit ne parvienne au conseil général.
 -
 - ex des médecins libéraux et des écoles privées
 -
- les outils statistiques des parquets ne permettent pas de « flécher » les signalements directs et les

autres

—point sur la réalité des juridictions au quotidien et sur la permanence du parquet

—

— pour les JE, même idée à développer

— moyens pour le conseil général d'être informé : par le financement des mesures ordonnées par les JE, par la transmission par le parquet après enquête pénale notamment.

— difficultés : le décalage dans le temps de l'information voire l'absence d'information du conseil général

ex de l'enquête pénale avec saisine par le parquet d'un JE et mesure d'investigation ordonnée par le JE

II La qualité des informations anonymisées transmises

Ce point rejoint la question de l'exhaustivité des informations transmises à l'ONED

—le nombre d'items prévu par le décret du 28 février 2011 pose question : dans quel but et pour quoi faire?

—

—la pratique du conseil général du Rhône : s'estime en incapacité de remplir toutes les rubriques et a fait le choix de retenir les critères apparaissant les plus pertinents

—

Audition Andass / Oned / 13 mai 2013

L'Andass est, et a toujours été, favorable à toute forme d'évaluation et de partage de connaissances dans le domaine médico-social, nous en voulons pour preuve notre collaboration avec l'ODAS et l'ONED, la convention avec la Drees afin de parfaire l'annuaire des données sociales qu'elle produit.

Sa position toute particulière dans le champ de l'action médico-sociale et son expertise reconnue en font un acteur de tout premier plan dans l'élaboration des différentes politiques depuis de nombreuses années.

Aussi, est-elle très sensible à l'observation de la population prise en charge par le dispositif de protection de l'enfance et en particulier sur l'aboutissement, la détection de la maltraitance. Mais il n'échappe à personne que simultanément les institutions de la protection de l'enfance sont sous pression, le déficit d'évaluation est questionné et la protection des mineurs mise en cause dès lors que survient un fait divers dramatique ou à la lumière du rapport de l'Inserm dont on ne retient pour l'essentiel que les deux éléments les plus marquants : le décès de deux enfants par jour sous les coups de leurs parents et le fait que 10% des moins de quinze ans sont victimes de maltraitance(cf. Marianne du 11 au 17 mai, pages 124-125).

Dans cet environnement médiatique sensible, dès lors que les sommes affectées à la protection de l'enfance atteignent pour le citoyen lambda des sommets (6,7 milliards d'euros – source Marianne déjà citée) pour un résultat risquant d'être disqualifié dans son ensemble à la lumière d'un fait divers tragique, il apparaît urgent à l'Andass que l'Etat et l'ensemble des départements puissent disposer rapidement d'une « observation » des phénomènes de la maltraitance des enfants.

Il est urgent de produire dès lors que la lecture de l'absence de production pourrait être corrélée à l'expansion des dépenses, que la pression de l'augmentation des prises en charge dans certains départements n'a jamais été aussi forte avec des temps de réponse de plus en plus longs. L'absence de réflexion partagée sur les phénomènes liés à la protection de l'enfance conduit à des passages à l'acte (cf. les MIE) et l'Andass ne peut cautionner ces états de fait contraires à tous les principes prônés à l'égard de l'enfance dans notre République. Par ailleurs l'outillage des évaluateurs doit pouvoir se manipuler rapidement, autrement dit une observation qui produit de la donnée, par ailleurs non exhaustive, avec deux à trois ans de délai n'est pas efficace dans sa fonction d'éclairage des politiques et décideurs locaux.

Nous devrions pouvoir disposer à la fois d'une évaluation pragmatique, réactive dans l'analyse de l'évolution des phénomènes et d'une évaluation de recherche qui ne soit pas soumise à l'immédiateté qui renseigne sur l'efficacité des interventions.

Cette évaluation pragmatique (collecte d'informations, appréciation critique, propositions et prise de décisions) devra pouvoir éclairer les décideurs politiques (Etat et Départements) sur les politiques à conduire pour lutter efficacement contre la maltraitance.

La construction d'un dispositif d'observation qui soit commun reposerait sur une harmonisation des démarches des Conseils généraux, si l'Andass partage cette aspiration, elle reste septique quant à sa réalisation dans des délais brefs. La démarche construite autour et à partir de l'information préoccupante afin de disposer d'éléments longitudinaux des parcours d'enfants a montré ses limites malgré les échanges nourris entre les différents acteurs. L'investissement des Départements (et de ses agents...) sera d'autant plus intense que des retours sur cet investissement leurs seront livrés dans des délais acceptables.

Enfin, quelle place est faite à l'Autorité judiciaire dans notre système d'évaluation des parcours d'enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance ?

Démarche de réflexion et d'expertise en vue d'un consensus sur le périmètre de l'observation en protection de l'enfance, organisée par l'Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED), la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) et l'Assemblée des Départements de France (ADF)¹

Texte de l'audition² de l'Association Nationale des Assistants de service social (A.N.A.S.),

représentée par Laurent Puech, administrateur,
devant le comité d'experts³ présidé par Monsieur Michel Legros.
13 mai 2013, CEDIAS, Paris

Je vais débiter par la compréhension et la discussion de la commande et de consignes qui vous sont faites.

La commande : Faire entrer de nouvelles situations dans le périmètre de l'observation mais dans la douceur et l'harmonie...

La consigne : ne toucher à rien d'autre que la question du périmètre : pas la définition de l'information préoccupante, ni les pratiques. Hors, c'est difficile de séparer ce qui forme un ensemble : le périmètre de l'observation dépend aujourd'hui bel et bien de la conception restreinte ou large de l'IP qu'ont les départements. Et la pratique professionnelle est impactée par les conceptions de l'IP. Se présenter à un domicile quand il y a eu une IP creuse, c'est faire prévaloir la logique de contrôle sur celle des droits à la vie privée des personnes. Ce n'est pas neutre et la nature de la relation qui s'instaure entre les professionnels et la population n'en sort pas indemne.

La méthode : Nous apprécions la méthode employée, qui propose d'ouvrir son écoute à des professionnels collectivement organisés.

Avant de dire quelle est notre position, je vais développer deux parties :

- Ce qui nous invite à nous opposer à un élargissement du périmètre actuel.
- Ce qui nous inciterait à accepter cet élargissement.

Ce qui motiverait une opposition

- Nous avons critiqué le décret de 2011, malgré les améliorations qu'il comportait par rapport à sa version précédente⁴.

¹ Voir sur <http://www.oned.gouv.fr/actualite/demarche-reflexion-et-dexpertise-en-vue-dun-consensus-sur-perimetre-lobservation-en>

² L'audition devant l'ensemble du comité d'experts se déroule en deux phases : 15 minutes pour un exposé libre (dont ce texte est la base) et 15 minutes de questions de la part des membres du comité.

³ Voir la composition du comité sur <http://www.oned.gouv.fr/ressources/composition-membres-comite-dexperts-pour-demarche-consensus>

- Ces critiques portaient notamment sur la quantité de renseignements demandés, et sur certains items qui nous semblent toujours excessifs et/ou non-pertinents :
- Pour exemple, la question de la conduite définie comme une « addiction » laissée à l'appréciation du professionnel, alors qu'un travailleur social n'a pas la compétence pour un tel diagnostic. (fiche V2.A)
- D'autres questions sont tout aussi glissantes et dangereuses : la subtilité entre « exposition du mineur à un conflit de couple » et « exposition du mineur à un climat de violence au sein de la famille » (avec précisions demandées sur les auteurs de cette violence et présence de passages à l'acte physique) nous apparaît à même de donner des éléments insuffisamment fiables : selon la définition que l'on a du conflit conjugal et de la violence au sein d'un couple par exemple, on classera dans l'une ou l'autre une même situation. Des approches classique-féministe, fondée sur le respect de la définition donnée dans le rapport Henrion de 2001 ou encore la caractérisation donnée par la loi de juillet 2010 constituent autant de repères fort différents.
- Ce qui nous amène à nos réserves concernant l'encodage et l'encodeur : trop de marges d'interprétations subsistent, à se demander si les critères de qualité d'Atkinson pour les indicateurs sociaux sont satisfaits par la version actuelle... (Voir à ce sujet de rapport annuel 2011 de l'ONED⁵, page 54).
- Enfin, on ne peut attendre de l'organisation de parvenir à rendre lisible des items flous par nature...

Au delà de ces aspects, le système actuel montre de grandes disparités à tous les niveaux, comme noté par l'ONED. Il est souligné des divergences d'approches, d'organisation, de définitions, de pratiques... rendant impossible une comparaison inter-départementale de qualité.

Pourquoi alors vouloir faire entrer de nouvelles catégories de publics dans un système qui a de tels manques ? Ne serait-il pas préférable de travailler à améliorer l'existant, à réduire les biais qui parasitent l'observation, pour en élargir peut-être ensuite le périmètre ? En clair, ne vaudrait-il pas mieux concentrer l'énergie déployée à améliorer la qualité de l'observation plutôt que la diluer dans de nouvelles tâches et un nombre de situations à encoder plus important ?

Plus d'encodage, c'est potentiellement une tension plus importante pour les professionnels : plus de référentiels à remplir, plus de demandes de renseignements à satisfaire, plus de catégorisations avec des risques de réduire les personnes à certaines catégories. En touchant de nouvelles catégories de publics, cet effet pourrait potentiellement toucher plus encore les professionnels.

L'identification de ce phénomène de modification des actes des professionnels consécutif à la mise en œuvre des remontées d'informations est souvent difficile à mesurer. Et pour tout dire, on se demande dans nombre d'équipes, à quel niveau est traitée la remontée d'informations avec l'encodage qui va avec... Nous nous demandons la valeur des chiffres qui sont remontés vers l'ONED, et même si ce n'est pas dans certains cas une mesure « à vue de nez »...

Il y aurait donc au moins deux études à faire :

- Fiabilité interne des données remontées des CG vers l'ONED.

⁴ Voir le communiqué commun A.N.A.S. – ONES – SNMPMI via http://www.anas.fr/Les-organisations-professionnelles-reagissent-au-decret-n-2011-222-du-28-fevrier-2011-organisant-la-transmission-d_a721.html

⁵ Téléchargeable sur http://www.oned.gouv.fr/system/files/publication/ra_oned_7_2011_5.pdf

- Tests sur la fiabilité de l'encodage... lorsqu'il existe.

D'autres facteurs nous incitent à exprimer des réserves sur un élargissement. C'est la tentation toujours plus grande dans les institutions de se couvrir, de mettre en œuvre des mesures par précaution et par volonté de « contrôle continu » de certaines familles... Nous posons l'hypothèse que, dans le secteur de l'enfance, les relations entre services sociaux et population sont de plus en plus empreintes de défiance. L'augmentation du nombre d'informations préoccupantes qui a suivi la loi de 2007 s'est traduite par un nombre moyen en augmentation des évaluations. Et nous avons constaté des dérives consistant à agir par excès pour ne pas être accusé d'avoir pas ou peu agit. Ainsi, dans certains services, des situations correspondant à un « sans suite » sont transformées en « mise à disposition », permettant le maintien dans les archives « au cas où »... Des prestations (du type TISF ou AED très floue qui sont de pseudo-AED) sont mises en œuvre là où une mise à disposition suffisait...

La culture du dispositif est aussi un facteur incitant les professionnels à travailler de façon simple : un problème, une solution. Un problème avec son bébé ? Une TISF ; un problème avec un enfant de 7 ans ? Un éducateur, etc.

Il nous semble que nous faisons aujourd'hui de la prestation de plus en plus souvent, nous contractualisons des orientations : cela donne donc une visibilité au travail social, mais tant les familles que les professionnels, avons nous besoin de cette forme de visibilité ?

Enfin, nous vivons dans une telle invitation permanente à l'IP (voir par exemple le rapport pour l'ONED sur les enfants exposés aux violences conjugales, de Nadège Severac⁶ pages 47 à 50) que l'on peut se demander si d'ici peu, tous les CG ne fonctionneront pas avec une IP tellement large qu'il ne sera plus besoin d'élargir le périmètre.

Ce qui pourrait nous inciter à accepter l'élargissement du périmètre

Faire entrer les situations où une prestation est décidée sans passage par l'IP confirmée ni la saisine de l'autorité judiciaire est cependant intéressant :

- Tout d'abord, si prestation il y a, on peut espérer que c'est le plus souvent après une co-évaluation de la situation. Cela offre un filtre, comme la notion d'information préoccupante confirmée offre un filtre dans le système actuel.
- Ensuite, nous postulons qu'aujourd'hui, même lorsqu'elles ne passent pas par l'entrée IP ou justice, les aides éducatives sont dans une proportion importante de type contraintes. Même si officiellement, c'est le ou les parents qui en font la demande, c'est souvent le besoin d'un tiers (dont les professionnels du secteur social ou scolaire). Pas besoin d'IP pour avoir « intérêt » à définir comme sienne la demande que des acteurs possédant un pouvoir souhaitent tellement que nous ayons... Il y a donc cohérence à ce que ces prestations soient traitées comme celles relevant de dispositif explicitement contraignants.

Les autres avantages réels ou espérés étant dans la commande de cette démarche de réflexion, je n'y reviens pas.

Je donne donc notre position :

:

- Nous sommes favorables à un **double mouvement** :

⁶ http://www.oned.gouv.fr/system/files/oned_eevc_1.pdf

- **Un élargissement du périmètre d'observation** par l'intégration en son champ des mesures d'aides administratives hors aides financières consécutives à une demande du responsable de l'enfant, pour les situations correspondant aux critères de l'article 375 du code civil⁷.
- Et **une restriction, là où elle est large, de la définition de l'information préoccupante** qui va déclencher une évaluation. On ne peut laisser d'un côté une vision contrôlante qui permet à n'importe quelle personne de déclencher une intervention dans une famille (sachant que lorsque vous avez une évaluation par un système de protection préoccupé à l'extrême, vous pouvez avoir des confirmations en nombre...) et d'un autre côté prendre le filtre du 375 ou de la prestation évaluée.

Il y a une cohérence du système d'observation à trouver, là aussi. Même si ce n'est pas directement dans le champ de votre mission, c'est bel et bien le même sujet.

Pour l'ANAS
Laurent Puech

⁷ Les critères fixés par le 375 du code civil sont « Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont **en danger**, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont **gravement** compromises (...) »