

DEUXIEME RAPPORT ANNUEL AU PARLEMENT ET AU GOUVERNEMENT DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ENFANCE EN DANGER

Synthèse du rapport 2006

A l'heure où l'Oned remet son deuxième rapport au Parlement et au Gouvernement, le projet de loi réformant la protection de l'enfance initié par le ministère chargé de la famille est encore en débat au Parlement. La préparation de ce texte a donné lieu à une large consultation des acteurs, dont les étapes auront jalonné l'année 2006. Son introduction recense les initiatives, rapports, groupes de travail dont beaucoup sont en cours.

Ce rapport reprend le même plan en trois chapitres que celui remis en 2005. Le premier est consacré à des analyses d'ensemble du système français de protection de l'enfance. Plutôt que de tenter une analyse globale, nous avons privilégié dans une première section quatre interrogations relatives à la définition de l'enfant en danger, à l'évaluation des situations et à la place des parents dans l'élaboration ou l'imposition du projet. Un développement est enfin consacré à la question de la séparation du point de vue de ses incidences sur l'autorité parentale. Une seconde section propose une analyse de l'évolution de la place des associations qui assurent une part importante des mesures de protection de l'enfance.

Le second chapitre est dédié, comme en 2005, à la mission confiée à l'Oned de mise en cohérence des données chiffrées : il actualise l'estimation du nombre d'enfants bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance en France, souligne les différences départementales grâce à une exploitation partielle des séries statistiques chronologiques de la DREES et décrit brièvement le dispositif d'observation longitudinale proposé par l'Oned.

Le dernier chapitre participe de notre mission de diffusion auprès de « *l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations des pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge médico-sociale et judiciaire de la maltraitance dont les résultats évalués ont été jugés concluants* ». Il est consacré cette année aux pratiques développées entre AED/AEMO et placement pour lesquelles une typologie a été proposée et examinée, d'autre part, les actions mises en place autour des jeunes en difficultés multiples, dont la prise en charge appelle une coopération interinstitutionnelle.

Protection de l'enfance : un système en évolution ?

C'est dans la perspective de la réforme législative en cours de la protection de l'enfance que le présent rapport a traité d'un certain nombre de questions qui se posent quant à l'évolution en cours du cadre juridique, en intégrant à la réflexion des expériences étrangères.

1 – Des pratiques en mutation

Le projet de loi homogénéise la terminologie. Il utilise la seule expression d'enfant en danger qui intègre celle d'enfant victime de maltraitances dans le cadre de l'autorité parentale. Comme précédemment, les enfants victimes de violences commises par des adultes n'appartenant pas à leur entourage ou par d'autres jeunes n'entrent pas dans le champ, même si cela ne correspond pas à la représentation que s'en fait une partie du public.

Par ailleurs, la réforme organise une gradation des réponses administratives et judiciaires. La détermination des critères de saisine du parquet est de ce fait fondamentale.

En amont, l'évaluation-diagnostic est devenue une question majeure en protection de l'enfance. Elle suscite une réflexion méthodologique et, surtout, ne prend sens que dans la mesure où elle conduit à une prise en charge adaptée. L'évaluation peut être abordée sous un angle procédural et par la définition d'outils consensuels et partagés pour examiner les différents champs d'investigation. Il est à noter que le recours à un instrument, souvent utile, n'est jamais suffisant pour poser un diagnostic.

Le rapport préconise de se mettre d'accord sur le fait qu'une évaluation de protection de l'enfance doit systématiquement porter sur trois domaines :

- le développement physique, affectif, cognitif et social de l'enfant,
- l'état des relations entre l'enfant et ses parents,
- le contexte familial et environnemental dans lequel vit l'enfant.

Il est noté ici que la législation anglaise a évolué récemment dans le sens d'une systématisation de la coordination entre les différentes institutions compétentes et de l'introduction d'un outil unique et commun de recueil des éléments de l'évaluation selon sept dimensions pour l'enfant et les parents, en tenant compte également des ressources communautaires.

Certains départements ont mis en place de nouvelles modalités de travail visant à favoriser l'élaboration d'un diagnostic partagé avec les familles et la prise en compte de leurs ressources. Ces modalités vont dans le sens d'une meilleure association des parents aux décisions prises et aux actions mises en oeuvre. Cependant, dans certains textes récents qui se préoccupent d'accompagnement parental - par exemple en situation d'absentéisme scolaire important - on peut observer que la place et la prise en compte des parents sont abordées différemment, ce qui induit des difficultés de mise en oeuvre par les professionnels et de compréhension de leurs droits par les parents concernés.

Enfin, dans les situations de séparation où la co-éducation est difficile, voire impossible, la mesure doit être suffisante par rapport aux risques et adaptée aux besoins de l'enfant. L'analyse des dispositifs en matière d'aménagement ou de suppression de l'autorité parentale souligne l'étanchéité des sphères juridiques et éducatives. Sont formulées plusieurs pistes d'évolution, notamment l'idée du partage de l'autorité parentale entre les parents et le service mandaté en cas de mesure d'assistance éducative, la possibilité de repenser l'utilisation du retrait d'autorité parentale, ainsi que des hypothèses de modification institutionnelle du

fonctionnement judiciaire : unification des fonctions de juge des enfants et de juge aux affaires familiales, instauration d'un pôle décisionnel réunissant les magistrats de l'enfance et de la famille au sein de conférences périodiques.

2 – Les associations en tant qu'acteurs institutionnels

La place des associations dans le champ de la protection de l'enfance, ancienne et importante par leur contribution à la structuration du système et par le nombre de mesures exercées, connaît aujourd'hui une évolution. Celles-ci sont confrontées à l'impact de la décentralisation qui intervient plus de 20 ans après le transfert de compétences. Interpellées sur l'évaluation de leurs actions, soumises à la pression des financements, les associations développent trois types de stratégies.

Certaines, en maintenant leur activité militante, mettent l'accent sur une spécificité qui leur est propre et qui leur permet d'avoir une identité bien repérée.

Des associations peuvent se regrouper au niveau local pour constituer une force de réflexion et de proposition en se faisant reconnaître par le département et en favorisant des synergies avec les autres partenaires selon des modalités plus ou moins formalisées.

Enfin, la création récente de la Coordination nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE), fédération nationale, constitue une étape importante visant la reconnaissance de la place des associations. L'objectif est de redonner du sens à l'action et de renforcer l'identité associative en lien avec des « savoir-faire » jusqu'alors cloisonnés dans le champ.

Cette capacité associative à s'investir dans les débats de société, à éclairer le champ de la politique suite à l'expertise de terrain et à contribuer ainsi à des orientations constitue un enjeu actuel aussi bien au niveau interne qu'europpéen. A ce titre, l'exemple de l'Allemagne, où les associations prennent une place dans les instances de réflexion sur les politiques de l'enfance et de la famille, est significatif.

La mise en cohérence des données chiffrées en matière d'enfance en danger

1 - Des disparités départementales mises en exergue grâce à l'exploitation des données chronologiques sur les bénéficiaires de l'Aide sociale à l'enfance (source : Drees)

Au 31 décembre 2004, en France métropolitaine¹, 241 131 mineurs (1,8% des moins de 18 ans) et 21 418 jeunes majeurs (0,9% des 18-21 ans) bénéficieraient d'au moins une mesure en protection de l'enfance (intervention en milieu ouvert ou accueil de l'enfant). Rappelons qu'un enfant peut faire l'objet de plusieurs interventions à un moment donné. Cette estimation repose donc sur une hypothèse relative au taux de doubles mesures qui mériterait d'être vérifiée grâce à une amélioration des recueils d'informations en les centrant sur l'individu.

En France, la proportion de mesures en protection de l'enfance financées par les Conseils généraux (95% de l'ensemble des mesures) est passée de 15 à 17 mesures pour 1000 jeunes de moins de 21 ans entre 1992 et 2004. Ces chiffres nationaux cachent de fortes disparités départementales illustrées dans le rapport par des cartes et des graphiques. Retenons que, d'un département à l'autre, à la suite d'évolutions contrastées sur la période, le nombre de mesures

¹ Dans le rapport de cette année, cette estimation a également pu être réalisée dans les départements d'outre mer. Ainsi, fin 2004, sur l'ensemble du territoire français, 253 539 mineurs (1,8% des moins de 18 ans) et 22 019 jeunes majeurs (0,9% des 18-21 ans) bénéficieraient d'au moins une mesure en protection de l'enfance.

pour 1000 jeunes varie de 8,4 à 37,4 en 2004. Cette étude pointe également des spécificités départementales au niveau de la répartition entre actions en milieu ouvert et accueil et entre mesures administratives et mesures judiciaires.

2 – Un dispositif d’observation longitudinale des enfants bénéficiant d’une mesure en protection de l’enfance

Depuis 1991, l’Allemagne offre un exemple d’observation riche d’enseignements en matière de recueil de données sur les enfants pris en charge dans le cadre de « Kinder et Jugendhilfe ».

Afin de remédier, en France, à notre manque d’informations sur la population des enfants en danger, l’Oned mettra en place, dans un panel d’une dizaine de départements, un dispositif d’observation longitudinale des enfants bénéficiant d’une mesure de protection.

L’exploitation des données recueillies par les institutions intervenant en protection de l’enfance (Conseils généraux, tribunaux pour enfants, parquets, DDPJJ) vise cinq objectifs d’étude : suivre le parcours des enfants de la première information préoccupante à la dernière mesure de prise en charge, analyser l’évolution de la population des enfants en danger, comparer cette population à la population générale mais aussi fournir, à terme, un cadre pour des analyses intra départementales plus fines et constituer une base de données pour réaliser ultérieurement des enquêtes s’intéressant par exemple à la santé des enfants confiés, à leur parcours scolaire ou encore aux violences institutionnelles.

Ces études seront permises grâce à une transmission régulière à l’Oned de données individuelles, longitudinales et anonymisées sur les enfants et les jeunes faisant l’objet d’une prestation de l’Aide sociale à l’enfance ou d’une décision en assistance éducative, d’une protection jeune majeur.

L’observation recueillera des informations sur l’enfant, ses parents, son environnement social et familial de vie ainsi que sur les différents événements qui jalonnent son parcours en protection de l’enfance : information(s) préoccupante(s), transmission au parquet, nature du danger après évaluation de la situation, décision d’intervention judiciaire ou administrative, action(s) en milieu ouvert, lieu(x) de placement, etc. Pour une reconstitution des trajectoires individuelles et dans un souci d’exhaustivité, l’Oned préconise aux départements expérimentaux, voire à tous ceux qui souhaitent disposer d’une telle connaissance, une centralisation des informations au sein de chaque département.

Les pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge

1 – Les pratiques entre AED/AEMO et placement

La visite d’une trentaine de dispositifs situés entre AED/AEMO et placement, complétée par une journée thématique consacrée à ces pratiques, a permis d’affiner une typologie en cinq modalités.

Le relais parental a pour objectif de proposer une réponse d’accueil souple, lorsque le dispositif d’accueil institutionnel ne permet pas de répondre à certains besoins, pour des enfants dont les parents sont confrontés à des problèmes familiaux, sociaux ou de santé, ponctuels ou périodiques ne nécessitant pas une mesure administrative d’accueil provisoire.

L’accueil de jour de l’enfant est proposé à proximité du domicile familial dans les cas de difficultés éducatives survenues au domicile, souvent accompagnées de difficultés d’apprentissage associés fréquemment à des problèmes de comportement à l’école ou lors

d'activités périscolaires. L'amplitude d'accueil va de 5 à 15 heures hebdomadaires. En principe, ces dispositifs ne permettent pas d'hébergement.

L'accueil de jour du groupe familial est collectif. L'intervention est fondée sur des supports d'activités simples, proches des activités de la vie quotidienne qui permettent des mises en situation donnant aux parents la possibilité de réinterroger leurs conceptions éducatives et leurs pratiques et de co-construire des réponses éducatives. Effectué sur une base moyenne de cinq heures par semaine, il se donne comme objectif de travailler à la restauration des liens parents/enfants et à la redynamisation familiale.

L'accueil séquentiel, est une mesure de placement prévoyant un accueil à temps partiel de l'enfant sur certaines plages de temps définies que l'on peut comparer à une modalité de garde alternée entre la famille et le dispositif de suppléance familiale (famille d'accueil, internat, pouponnière). Il peut se mettre en place de manière initiale lorsque les parents ont des difficultés à assumer totalement leur fonction parentale, comme il peut être secondaire lorsqu'il fait suite à un placement « classique » en vue de la préparation d'un retour au domicile.

La prise en charge associant intervention au domicile familial et suppléance en internat ou en famille d'accueil consiste à confier l'enfant à un établissement par une mesure majoritairement judiciaire qui en autorise l'hébergement au sein de sa famille. L'intervention des éducateurs se déroule donc essentiellement au domicile. Néanmoins, si la situation le nécessite, l'enfant intègre l'internat, voire une famille d'accueil, après évaluation de la situation familiale. L'intervention peut également partir du milieu ouvert (AEMO). Elle se déroule alors au domicile de la famille ou dans le service et permet un accueil du jeune, d'une nuit à quelques jours, si la situation le nécessite. Cet accueil s'effectue dans la structure ou dans d'autres lieux suite à la mise en place d'un partenariat.

Ces cinq modalités ont été analysées au regard de leurs objectifs, de l'action menée, de leur cadre institutionnel et financier. En l'état actuel du projet de réforme de la protection de l'enfance, si la palette des réponses prévues sur le plan juridique est amenée à s'enrichir par la création de mesures nouvelles, la lisibilité des actions risque de devenir plus floue. Au-delà de leur distinction institutionnelle, plusieurs modalités donnent en pratique lieu à des projets extrêmement proches du point de vue du type de prise en charge proposé aux parents.

Par ailleurs, un certain nombre de difficultés peuvent être soulignées, liées à la durée parfois excessive des expérimentations, à la formulation des critères d'orientation, à l'évaluation de ces pratiques, à la régulation d'équipe et à la supervision.

De même, se posent avec acuité la question de la formation des professionnels intervenant dans ces dispositifs ainsi que celle des moyens affectés en comparaison avec ceux des mesures classiques.

La formation des professionnels à ces nouvelles approches est en effet indispensable. Elle doit intégrer et combiner les apports théoriques mais également leurs implications pratiques et être dispensée, notamment en formation continue, à tous les intervenants amenés à exercer ce type d'accompagnement des familles : éducateurs, puéricultrices, assistants de service social, technicien de l'intervention sociale et familiale, conseillers socio-éducatifs, etc.

Au budget nécessaire à la formation des professionnels s'ajoute le nombre limité de mesures suivies par travailleur social, ce qui tend à accroître le coût de fonctionnement de ces dispositifs, moins important que celui du placement, mais nettement supérieur à celui d'une AED ou d'une AEMO.

2 – Les pratiques à l'égard des jeunes en difficultés multiples

En 2006, l'Oned a décidé, suite à une demande du Conseil d'administration, de se pencher sur les pratiques mises en œuvre en direction de jeunes en difficultés multiples. L'analyse a porté sur des structures interinstitutionnelles (au moins deux institutions concernées, parmi l'ASE, la Santé, la Justice, l'Education nationale et un travail en coopération étroite) et des mineurs combinant au moins deux types de difficultés relevant de champs de compétence institutionnels différents, dont une, de la protection de l'enfance. Trois grands types d'organisation/institution ont été repérés : les services « d'aide aux aidants », les réseaux de partenariat institutionnalisés pour le suivi des situations individuelles et les structures d'accueil avec ou sans financements croisés permettant de répondre à des multi-problématiques (réponses de type socio-éducatif et de soins psychologiques).

Les services d' « aide aux aidants » tentent d'apporter un appui technique, une logistique de réseau et une supervision à des équipes susceptibles d'être dépassées par la prise en charge de jeunes en difficultés multiples.

Le réseau institutionnalisé de partenariat pour le suivi de situations individuelles propose une coopération au cas par cas ayant pour objectif la recherche d'une orientation ou la mise en place de séquences de prise en charge impliquant la mutualisation des moyens disponibles au sein du réseau.

Face aux troubles importants de certains jeunes, une structure d'accueil peut être créée, à partir de financements croisés ou non, afin d'offrir à la fois un accueil dans la durée et une palette de réponses incluant une part importante de soins psychiques.

La mise en place d'une prise en charge en réseau des jeunes à difficultés multiples permet, d'une part, de ne pas fractionner leurs difficultés, de ne pas « les classer » dans une catégorie, de prendre en compte la globalité de leur problématique. D'autre part, ces réseaux permettent aux professionnels de mettre en commun des approches différentes, sources de décroisement et d'échanges, de tenir un engagement sur la durée et de partager le projet avec le jeune et la prise en charge. Ceci évite la répétition des ruptures, les clivages.

Des limites apparaissent néanmoins quant à la mise en place et au fonctionnement en réseau. Citons entre autres : les incertitudes sur le financement en cas de prise en charge par plusieurs institutions, les risques de liens de dépendance entre les institutions membres du réseau et la fragilité de ces réseaux lorsqu'ils sont formalisés sous forme de conventions.

Conclusion

Dans son prochain rapport, l'Oned poursuivra son rôle de soutien aux administrations, aux départements et aux associations en analysant de façon précise tant la mise en place de la réforme que les problèmes et les attentes qu'elle suscitera parmi les Conseils généraux et l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance.