

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

Synthèse du rapport 2009

Le cinquième rapport de l'Oned remis au Parlement et au Gouvernement s'intéresse à la question des parcours des enfants concernés par la protection de l'enfance. Bien que la notion de parcours ne soit pas directement utilisée par la loi n ° 2007-293 du 5 mars 2007, elle est sous-tendue dans une nouvelle approche dynamique des prises en charge introduite par différentes évolutions, qui tiennent tant au cadre juridique avec la prise en compte des droits et besoins fondamentaux de l'enfant, qu'à la nécessaire coordination entre services et interventions dans un contexte de diversification des actions mises en œuvre.

Le premier chapitre du rapport est ainsi consacré à trois temps clés du parcours de vie d'un enfant concerné par la protection de l'enfance : l'entrée dans une mesure d'aide que les protocoles visent à clarifier, le déroulement de la prise en charge, et le temps de la sortie en particulier pour les jeunes arrivants à l'âge adulte.

Le deuxième chapitre actualise l'estimation, à partir des données de la DREES et de la DPJJ, du nombre de mineurs et de jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure de prise en charge. Il présente également une réflexion sur les indicateurs les plus pertinents à fournir pour répondre à la mission de l'Oned en termes d'observation statistique des parcours en protection de l'enfance.

Chapitre I : De la prise en compte, en protection de l'enfance, de l'enfant et de son parcours

1. Les protocoles

L'étude de 50 protocoles départementaux élaborés en application de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 fait apparaître une recherche de cohérence sur le plan institutionnel mais aussi au niveau des interventions mises en place et du parcours du sujet.

- L'état des lieux sur la mise en place des protocoles montre qu'au 31.12.2009, 76 protocoles étaient finalisés dont 58 effectivement signés, le nombre et la qualité des signataires étant très variables.
- Le cadre institutionnel permettant la cohérence d'intervention passe notamment par la présence, dans la grande majorité des protocoles (38 sur 50), d'une définition de l'information préoccupante, s'inspirant pour 26 d'entre eux de la définition figurant dans le guide pratique sur la cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation du ministère chargé de la santé ; la centralisation des informations préoccupantes interroge les modalités de la permanence du recueil, le suivi de leur traitement, quant à lui, est en général assuré par la cellule.
- La mise en œuvre du principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire est au cœur des protocoles : elle nécessite une clarification des conditions de saisine de l'autorité judiciaire. La juxtaposition de circuits d'information, découlant de la loi précitée du 5 mars 2007, complexifie les processus, d'autant plus qu'intervient la prise en compte de la notion de gravité, dont la définition peut être variable en fonction des protocoles. Enfin, la très grande majorité des protocoles prévoit la saisine du procureur de la République lorsque les faits paraissent constitutifs d'une infraction pénale.
- Le protocole est l'occasion de mettre en place des dispositifs de concertation entre partenaires, et au-delà d'initier des processus de travail sur des problématiques qui dépassent la question du circuit de l'information préoccupante et de la saisine de l'autorité judiciaire.
- Les protocoles peuvent également articuler les interventions des différents partenaires afin d'en assurer la cohérence autour de l'enfant et de la famille, notamment en organisant les relations entre les différentes personnes ou institutions, ainsi qu'entre les professionnels partenaires, au travers du retour d'information, d'instances de concertation, de l'évaluation pluri-institutionnelle et du partage d'information à caractère secret.
- Le protocole en tant que dispositif institutionnel n'a pas en principe pour vocation de se pencher directement sur la question du parcours du sujet. Toutefois il ressort de l'étude que les départements ont apporté des réponses sur la place de la famille et de l'enfant dans le cadre du traitement des informations préoccupantes

2. Continuité du parcours et projet pour l'enfant

L'introduction par la loi précitée du 5 mars 2007 d'un nouvel outil, le « projet pour l'enfant », relié à une recherche de cohérence et de continuité des interventions, conduit à

s'intéresser aux enjeux de la continuité dégagés par des approches théoriques, à partir de travaux sur la continuité des soins et des interventions et des apports de la théorie de l'attachement. Si la promotion de la stabilité et de la continuité a conduit certains pays à envisager une approche en termes de « projet de vie permanent », se traduisant par des décisions à long terme ou de planification, le droit français de la protection de l'enfance est en tension entre deux approches : une continuité référée au maintien des liens avec la famille d'origine et une continuité conçue comme le maintien de la stabilité des liens construits par l'enfant durant l'accueil avec des référents autres que les parents. Cela a des incidences sur les pratiques d'accompagnement de l'enfant et de sa famille et sur la manière de penser la permanence d'un projet de vie. De nombreux travaux montrent l'importance d'accompagner le changement et d'éviter la rupture ; la capacité à assurer une continuité de vie pour un enfant tend à entrer dans les critères d'évaluation de la qualité des dispositifs de protection.

Il ressort de l'état des lieux mené par l'Oned sur la mise en place du projet pour l'enfant¹, en tenant compte du contexte organisationnel, que, selon les modalités de sa conception et de sa mise en œuvre, cet outil revêt une dimension plus ou moins dynamique. Des questions de pratique se posent : le moment où doit intervenir l'élaboration du projet pour l'enfant par rapport au choix d'une mesure et son articulation avec la décision de justice, la façon dont ce projet mobilise les différents partenaires et sa mise en cohérence avec les documents préexistants relatifs à la prise en charge individuelle de l'enfant. La place des parents et la possibilité que le projet pour l'enfant soit le support d'un autre rapport à la famille, et la prise en compte réelle de l'enfant, non seulement par la considération de son développement, de son intérêt et de ses besoins mais également de sa parole et de son avis sur sa situation, sont des enjeux majeurs de ce nouvel outil. Il en est de même de la possibilité de mener une évaluation globale de la situation de l'enfant et des parents tout au long de la prise en charge mais aussi des effets des interventions, dans une perspective dynamique.

3. Accompagner les jeunes en fin de mesure de protection

L'étude de l'accompagnement à l'âge adulte des jeunes sortants du dispositif de protection de l'enfance apporte un autre éclairage sur la cohérence et la continuité de l'aide et questionne les interactions multiples entre le passé, le présent et le futur de la prise en charge. Elle interroge dans le futur le devenir des enfants placés et interroge dans le passé l'organisation de la suppléance antérieure. Partant du constat des recherches internationales et européennes montrant que l'efficacité du travail d'accompagnement à la vie adulte est d'abord liée à la qualité des suppléances antérieures, il apparaît très important que le moment du départ soit préparé et le temps de la transition pris en compte pour amorcer un parcours d'autonomie, consolidé par un accompagnement à la vie adulte.

¹ Le projet pour l'enfant : état des lieux dans 35 départements au 1^{er} semestre 2009 (sur www.oned.gouv.fr rubrique ; contributions thématiques)

L'accompagnement à l'autonomie des jeunes sortants de la protection de l'enfance pose également la question de l'articulation entre droit commun et droit spécifique, à travers en particulier la capacité à faire dialoguer deux secteurs aux logiques propres : la protection de l'enfance et l'insertion sociale et professionnelle.

Enfin la littérature sur le sujet souligne l'intérêt de proposer un accompagnement à la vie adulte individualisé et sécurisant en développant un nouveau rapport à l'usager dissocié des figures traditionnelles de l'aide, dans une perspective recentrée sur le jeune pour l'entendre dans l'expression de ses choix, de ses projets, en l'accompagnant au besoin dans leur réalisation et en le rendant ainsi acteur de son parcours.

Chapitre II : Connaissance chiffrée de l'enfance en danger

2.1 Estimation des prises en charges au 31 décembre 2007

- **le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une mesure de prise en charge est estimé, au 31/12/2007, à 265 061 sur la France entière, ce qui représente 1,86 % des moins de 18 ans ;**
- **le nombre de jeunes majeurs bénéficiant d'au moins une mesure est estimé, au 31/12/2007, à 21 565 sur la France entière, ce qui représente 0,84% des 18-21 ans.**

Qu'il s'agisse des mineurs ou des jeunes majeurs, la proportion de la population prise en charge a légèrement diminué entre 2006 et 2007, confirmant une tendance régulière à la baisse pour les des prises en charge des jeunes majeurs observée depuis 2004.

Le nombre total de mesures en cours au 31/12/2007 s'élève, mineurs et jeunes majeurs confondus, à 302 900 pour la France entière. Les trois-quarts de ces mesures de prise en charge résultent d'une décision judiciaire en assistance éducative, l'ASE en est cependant le financeur principal. Elle supporte en outre l'ensemble des décisions administratives. L'ASE finance au total 97 % de l'ensemble des décisions. Pour les jeunes majeurs, la déjudiciarisation des prises en charge semble se confirmer : la part des décisions judiciaires en assistance éducative est passée de 24 % au 31/12/2003 à 13 % au 31/12/2007. Cette diminution entraîne mécaniquement l'augmentation du poids de l'ASE dans les financements, qui passe de 76 % à 87 % sur la même période.

Les mesures qu'elles soient sur décision administrative ou judiciaire, se répartissent de façon quasiment égale entre mesures en milieu ouvert (51%) et placement de l'enfant (49%). Mineurs et majeurs confondus, les mesures de placement sont des décisions judiciaires dans près de 78 % des cas, le reste étant des décisions administratives. Pour les mineurs, ces

mesures sont neuf fois sur dix des décisions judiciaires, alors que c'est l'inverse pour les jeunes majeurs.

Entre 2003 et 2007, le nombre de mineurs pris en charge en protection de l'enfance a augmenté de 2% par an sur l'ensemble de la période tandis que pour les jeunes majeurs l'évolution est plus irrégulière.

Parmi les 265 061 enfants pris en charge en protection de l'enfance à la fin de l'année 2007, la moitié bénéficie uniquement d'une mesure en milieu ouvert (soit 0,95% rapporté à la population générale des 0-17 ans) et 43% uniquement d'une mesure de placement (soit 0,81% rapporté à la population générale des 0-17 ans). 6% des mineurs bénéficient quant à eux d'une mesure de milieu ouvert combinée à une mesure de placement.

L'évolution entre mesures de placement et mesures de milieu ouvert chez les jeunes majeurs est faible et irrégulière entre 2003 et 2007. Sur cette période, le nombre de mesures de placement a augmenté de 6,4% au total (1,6% par an), tandis que les mesures de milieu ouvert augmentaient de 8,6% (2,1% par an). Entre ces deux périodes de référence, l'évolution est assez différente selon le type de mesure puisqu'entre le 31/12/2004 et le 31/12/2005, le nombre de mesure de milieu ouvert chutait de 10% alors que les mesures de placement restaient stables, et, à l'inverse entre les deux périodes suivantes (31/12/2005-31/12/2006, puis 31/12/2006-31/12/2007), le nombre de mesures de placement diminuait légèrement puis se maintenait, tandis que les mesures de milieu ouvert connaissaient une augmentation importante, notamment sur la dernière période d'observation (+13,2%).

2. La transmission des données individuelles et anonymisées

La mise en œuvre du processus de transmission des données individuelles et anonymisées

La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a prévu la transmission des données recueillies dans le cadre de la protection de l'enfance, sous forme anonyme, à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) ainsi qu'à l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED).

Le travail d'élaboration du décret du 19 décembre 2008 a été mené en collaboration étroite avec les départements, les ministères concernés, des associations, des médecins et des magistrats, donnant lieu à de nombreuses réunions interinstitutionnelles. Le décret est paru au JO du 27 décembre 2008 et précise dans son article D 226-3-1 que « *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* ».

En avril 2009, les formulaires comportant les variables ont été contestés et la CNIL saisie pour avis sur le système de recueil de données. Cette dernière a adressé à la Présidente du GIPED ses conclusions dans une lettre datée du 29 décembre 2009 :

- Il apparaît que certaines informations contenues dans les formulaires excèdent celles prévues par le décret. La CNIL invite en conséquence les différents acteurs de l'action sociale à se concerter et propose que le Conseil Supérieur du Travail Social se prononce sur ces problématiques. Elle recommande que la liste précise des informations devant faire l'objet d'un traitement statistique soit établie par voie réglementaire.
- Elle invite l'ONED à édicter des recommandations auprès des départements concernant le respect des formalités préalables auprès de la CNIL ainsi que leurs obligations de sécurité et de confidentialité dans le recueil des données. Elle propose à l'ONED ainsi qu'aux départements de les appuyer dans l'élaboration des recommandations par son expertise juridique et technique.

C'est donc sur ces deux axes que le travail se poursuit début 2010.

Les recommandations internationales et européennes en matière de collecte des données en enfance en danger

Le système de remontée de données découlant du décret du 19 décembre 2008 en cours de modification doit être cohérent avec les recommandations internationales existantes. Ainsi la réflexion sur les indicateurs en protection de l'enfance en cours à l'ONED tient compte des travaux menés par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) en lien avec l'International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect (ISPCAN) sur la production de données concernant l'enfance maltraitée, et des réflexions portées par l'UNICEF et l'OCDE qui visent à intégrer une évaluation du bien-être des enfants dans les politiques publiques.

Le « Guide sur la prévention de la maltraitance des enfants : intervenir et produire des données », publié en 2006 par l'IPSCAN et l'OMS constate :

- le manque de données disponibles sur la maltraitance des enfants, qui sont cependant nécessaires pour la mise en œuvre de politiques de prévention et de prises en charge efficaces
- la nécessité d'établir des définitions et un système de références communs permettant, notamment, de mettre en place des indicateurs standardisés pour mesurer les phénomènes de maltraitance et les facteurs qui en augmentent les risques
- l'importance de collecter et de partager des données recueillies par les services sociaux auprès des familles ou des individus victimes de maltraitance afin de mieux connaître leur population et d'avoir une meilleure visibilité sur leurs pratiques.

Ces recommandations ont été reprises par le réseau européen des observatoires nationaux de l'enfance (ChildONEurope) auquel la France est associée.

En s'appuyant sur les définitions et les théories sur la maltraitance et sur les recherches récentes, qui soulignent la nécessité de prendre en compte une pluralité de facteurs explicatifs et de types de dangers en présence dans la compréhension des situations familiales, ces organismes proposent des thématiques à étudier et listent une série de variables à recueillir. Ces variables concernent les caractéristiques des enfants, les types de maltraitance, les caractéristiques du ou des agresseurs présumés, de la personne s'occupant des enfants, si elle n'est pas l'auteur présumé, du foyer où vit l'enfant.

Ce recueil permet d'identifier les ressources nécessaires pour la prise en charge, la plus adaptée possible, des situations des enfants en danger. C'est donc un outil utile à la fois pour les acteurs de terrain, dont il complète la connaissance des problématiques et de la prise en charge des publics concernés et pour les décideurs, car il fournit des informations utiles à l'évaluation et l'élaboration de programmes et politiques publiques pour ces enfants.

Les indicateurs

Les indicateurs permettent de résumer l'information complexe et multiple recueillie au niveau des fournisseurs de données d'une façon claire, de faire ressortir les grandes tendances et leur évolution dans le temps, d'effectuer des comparaisons par territoires, d'identifier les impacts d'une intervention et d'en mesurer les effets.

Les indicateurs retenus au niveau européen ont été présentés par le centre de recherche Innocenti de l'UNICEF dans son rapport publié en 2007. Ces indicateurs sont groupés en six dimensions : bien-être matériel, logement et environnement, éducation, santé et sécurité, comportements à risque et qualité de la vie scolaire. Chacune de ces dimensions repose sur les normes internationales énoncées dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (UNCCRC, United Nation, 1989).

Enfin, il existe actuellement, en France, des groupes de réflexion sur la recherche d'indicateurs départementaux et nationaux permettant de mesurer l'efficacité des politiques publiques, tel que le travail réalisé par le groupe « Indicateurs sociaux départementaux » du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), auquel l'ONED est associé.

Les indicateurs envisagés par l'ONED

La remontée de données telle qu'elle est prévue, selon un système d'observation anonyme, individuel et longitudinal, permettra de calculer un ensemble d'indicateurs répondant aux trois objectifs initialement prévus par le décret. L'Oned propose ici quelques indicateurs envisagés afin de :

- ***Contribuer à la connaissance de la population des mineurs en danger*** : taux annuel d'enfants qui font l'objet d'une demande d'évaluation ou d'un signalement direct, au niveau national et départemental ; répartition des suites données à ces évaluations ; nombre moyen d'informations préoccupantes suivi d'évaluation par enfant (le calcul de cet indicateur est rendu possible par le suivi longitudinal des enfants).
- ***Contribuer à la connaissance de l'activité des cellules départementales et des services de protection de l'enfance*** : nombre et caractéristiques des informations préoccupantes donnant lieu à une évaluation recueillies par la cellule ; provenance de l'information préoccupante ou du signalement ; suites données aux évaluations...
- ***Faciliter l'analyse de la cohérence et de la continuité des actions mises en œuvre au bénéfice des personnes concernées*** : nombre de passages d'une mesure administrative à une décision judiciaire et inversement ; enchaînement de différents types de mesures, nombre de lieux d'accueil dans le parcours de l'enfant en protection de l'enfance...

La mise en œuvre de cette remontée de données prendra un certain temps. Cette démarche, dans ses évolutions à venir, devra permettre à la fois de constater et quantifier les processus et actions mises en œuvre, mais aussi de savoir dans quelles mesures les différents acteurs les perçoivent et les utilisent.