

Septième rapport annuel au gouvernement et au parlement de l'Observatoire national de l'enfance en danger

Résumé du rapport 2011

Le septième rapport de l'Oned remis au Gouvernement et au Parlement s'inscrit dans la poursuite de l'analyse de l'observation en protection de l'enfance, après la publication, au Journal Officiel du 1^{er} mars 2011, du décret n° 2011-222 du 28 février 2011 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. Le premier chapitre du présent rapport rend compte de façon exhaustive de l'enquête que l'ONED a conduite en 2011 sur les informations préoccupantes. Le deuxième chapitre actualise l'estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs concernés par une mesure de protection de l'enfance et porte un premier regard sur les évolutions du dispositif de protection après la réforme de 2007.

Chapitre I : L'information préoccupante : contenu ou circuit ?

Pour approfondir la compréhension du repérage et de la prise en compte des situations d'enfants en risque et en danger, l'ONED a conduit en 2011 une enquête nationale sur l'information préoccupante à laquelle les 101 départements ont répondu.

Aujourd'hui, l'ensemble des départements dispose d'un dispositif centralisé de recueil d'évaluation et de traitement des informations préoccupantes dont la composition, qui peut varier, permet de repérer deux grands types de cellules : les cellules de recueil, de traitement et d'évaluation à caractère administratif, exclusivement composées de personnel administratif, et les cellules de recueil, de traitement et d'évaluation mixtes, rassemblant au moins une compétence des champs sociaux, éducatifs ou médicaux.

Les différentes missions dévolues (recueil, traitement et évaluation) sont réalisées dans le cadre d'un dispositif associant deux composantes : d'une part la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation et d'autre part les territoires. A ce jour, 75% des départements disposent d'un logiciel de saisie enregistrant les informations préoccupantes, chiffre qui devrait atteindre 92% d'ici deux ans. Onze logiciels de saisie ont été recensés.

L'étude des protocoles signés avec l'Education nationale, les hôpitaux ou le secteur associatif, montre que seuls 11 dispositifs n'en ont aucun avec un de ces partenaires. L'Education nationale est le partenaire principal (88% des départements), suivi par les hôpitaux (52%) et le secteur associatif (30%). Une corrélation positive s'observe entre la signature de protocoles et la réception de copies de signalements directs : les dispositifs déclarent plus souvent recevoir systématiquement les copies de signalements directs d'un de ces trois partenaires lorsqu'un protocole est signé avec lui ; inversement, les dispositifs déclarent plus souvent ne jamais ou presque jamais recevoir de copies de signalements directs lorsqu'aucun protocole n'est signé.

Dans le cadre de l'information et de l'appropriation par les acteurs, on note que les départements manifestent une réelle volonté de mieux faire connaître leur dispositif et leurs missions en organisant de nombreuses actions de communication (réunion d'information à destination des professionnels internes et externes du CG, formations des professionnels, etc.)

Par ailleurs, les dispositifs entretiennent des liens forts avec le ou les parquets de leur département, ceci passant entre autre par l'émission de signalements et la réception des soit-transmis du parquet, les plus courants étant les transferts pour compétence, les demandes de compléments d'informations et les demandes d'évaluation. Une étude plus approfondie des relations de 27 départements avec leurs partenaires extérieurs montre que l'Education nationale et le parquet sont les deux principaux pourvoyeurs d'informations préoccupantes.

Un constat est fait sur la grande variabilité en termes de modalités de qualification et de définitions utilisées pour les informations préoccupantes, ou encore du périmètre accordé à cette notion en fonction des départements. En effet, si certains départements considèrent toute information entrante comme préoccupante, d'autres opèrent un pré-tri avant la qualification. Si la majorité des départements disent s'appuyer principalement sur les textes de référence pour définir l'information préoccupante une part non négligeable élargissent ou restreignent quelque peu ces définitions, selon les réalités locales et les moyens disponibles. Plusieurs balises concernant le périmètre de l'information préoccupante sont apparues : les copies de signalements directs, les demandes des familles, les accueils d'urgence, les soit-transmis du parquet, les informations concernant les enfants faisant déjà l'objet d'un suivi ou d'une mesure. Ces balises rendent compte des diversités départementales, certains départements considérant systématiquement toutes ces caractéristiques comme des informations préoccupantes, d'autres n'en considérant aucunes, et la majorité d'entre eux oscillant entre les deux extrêmes. Ce sont donc en dernière instance les réalités territoriales et leurs fonctionnements qui prennent le pas sur les définitions théoriques données.

Trois biais affectant les données chiffrées (la façon de comptabiliser les informations préoccupantes, la réalisation ou non d'un pré-tri et l'absence de certaines données) n'ont pas permis d'obtenir de données nationales fiables et cohérentes concernant le recensement des IP reçues et traitées. Toutefois, sur 32 départements comptabilisant le nombre de situations donnant lieu à une information préoccupante pour un enfant entre 2007 et 2010, 26 ont connu une augmentation globale du chiffre de leurs informations préoccupantes, et pour 11 d'entre eux, l'augmentation constatée est de plus de 30%.

L'hétérogénéité à la fois des situations concernées et des modes de comptabilisation qui ressort de cette enquête conduit à s'interroger sur l'intérêt d'utiliser l'information préoccupante comme unité de collecte : utile au niveau infradépartemental et départemental, voire interdépartementale sous certaines conditions, la comptabilisation des informations préoccupantes n'apparaît pas pertinente au niveau national. L'enquête vient éclairer la question de la population couverte dans chaque département par le décret n° 2011-222 du 28 février 2011 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 et conduit à souligner un déficit d'homogénéité des champs observés, selon les départements, compromettant par là même la démarche d'observation à l'échelon national et interdépartemental. Face à l'exigence de solidité et de fiabilité des indicateurs sociaux et pour convenir de l'unité statistique la plus adaptée en vue d'une observation consolidée en protection de l'enfance, réunir une conférence de consensus pourrait être la démarche appropriée en vue de définir des recommandations de bonnes pratiques visant à arrêter une position consensuelle.

Chapitre II : Connaissance chiffrée de l'enfance en danger

Estimation des prises en charges au 31 décembre 2009

Le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une mesure de prise en charge est estimé, au 31/12/2009, à 271 500 sur la France entière, ce qui représente 18,9 ‰ des moins de 18 ans. Le nombre de jeunes majeurs bénéficiant d'au moins une mesure est estimé, au 31/12/2009, à 21 200 sur la France entière, ce qui représente 8,5 ‰ des 18-21 ans. Le nombre estimé de mineurs pris en charge est en augmentation (+1,6 ‰), celui des jeunes majeurs est en légère augmentation (+0,7 ‰), après une légère décade.

S'agissant de l'évolution par types de mesures, pour les mineurs le taux de mesure de milieu ouvert est légèrement supérieur à celui des prises en charge par une mesure d'accueil (52,8 ‰ contre 47,2 ‰), alors que pour les jeunes majeurs la prise en charge repose très majoritairement sur les mesure d'accueil (88%).

Pour les mineurs une très légère baisse de la part des mesures judiciaires commence à apparaître dans les données de 2009, ce qui constitue peut-être un effet du principe de subsidiarité inscrit dans la loi réformant la protection de l'enfance de 2007. Ainsi, la part des aides éducatives à domicile augmente, passant de 24 ‰ à 29 ‰ sur la période 2006-2009. Les mesures d'accueil sont, dans neuf cas sur dix, des décisions judiciaires, cependant la part des décisions administratives présente également une légère tendance positive, passant de 11 ‰ en 2006 à 12,4 ‰ en 2009.

Pour les jeunes majeurs, on observe depuis 2006 une forte baisse des décisions judiciaires, aussi bien pour les mesures d'accueil que pour les mesures de milieu ouvert. Les mesures d'accueil ne sont des décisions judiciaires que dans de très rares cas en 2009 (1,5 ‰). Concernant les mesures de milieu ouvert, qui étaient encore en 2005 également réparties entre décisions judiciaires et décisions administratives, la part des décisions administratives est aujourd'hui de plus de 80 ‰, confirmant la place centrale des départements s'agissant de la prise en charge des jeunes majeurs en protection de l'enfance, par le biais des contrats jeunes majeurs.

La mise en place de la transmission des données individuelles et anonymisées à l'ONED et aux ODPE

En vue d'accompagner la mise en place du dispositif de remontée des données individuelles et anonymisées à l'ONED, une mission d'appui et des outils supports ont été mis en place par l'ONED en 2011, s'appuyant sur :

- Un comité de pilotage associant des représentants de l'Etat, des départements, des acteurs locaux et des experts, ayant vocation à la réflexion, à l'analyse, à la validation et à l'avis consultatif concernant les problématiques issues de la mise en place du dispositif de recueil.
- Un comité technique de professionnels de terrain, en charge de recenser les difficultés ou obstacles rencontrés dans la faisabilité opérationnelle de mise en œuvre du dispositif de données.

Par ailleurs et en conformité avec les recommandations de la CNIL, ont été élaborés un guide de préconisations et un outil d'aide à la saisie des informations pour la remontée des données aux ODPE et à l'ONED, à destination des professionnels en charge de la saisie des données et de leur codification.