

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

mars 2012

Un travail collectif

Ce septième rapport remis au Gouvernement et au Parlement par l'Oned est issu d'un travail collectif coordonné par Marie-Paule Martin-Blachais, directeur général du GIP Enfance en Danger, Directeur de l'Oned par intérim.

L'enquête nationale présentée dans le premier chapitre a été réalisée par Sarra Chaieb, chargée d'études et doctorante en sociologie, Clara Frantin, chargée d'études analyse des politiques publiques et Tania Lejbowicz, chargée d'études statistiques. Ont également participé à l'élaboration de ce premier chapitre : Anne Oui, chargée de mission et Xavier Charlet, magistrat, chargé de mission, Maud Gorza, démographe, chargée d'études, Milan Momic, démographe, chargé d'études avec l'aide de Flora Bolter, chargée d'études. Le second chapitre a été élaboré par Maud Gorza, avec l'aide de Milan Momic.

Réhéma Moridy, secrétaire de direction, a assuré la mise en page de ce document.

Table des matières

INTRODUCTION	9
CHAPITRE I : L'INFORMATION PREOCCUPANTE : CONTENU OU CIRCUIT ?.....	10
I. Les dispositifs départementaux de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes	12
I.1 La création et la composition des dispositifs	12
I.2 Les outils informatiques des dispositifs de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes	14
II. Les partenariats développés par les Conseils généraux	15
II.1 Les relations partenariales.....	15
II.2 Les relations entre les dispositifs de recueil, de traitement et d'évaluation et les parquets.....	22
II.3 Les principaux pourvoyeurs d'informations préoccupantes.....	25
III. Les définitions et les périmètres de la notion d'information préoccupante.....	28
III.1 La réception des informations et leur qualification en information préoccupante	28
III.2 Les définitions de l'information préoccupante.....	29
III.3 Les périmètres de l'information préoccupante.....	32
IV. Les chiffres de l'enquête concernant les informations préoccupantes, les signalements et les copies de signalements.....	38
IV.1 Les biais affectant les chiffres collectés lors de cette enquête.....	38
IV.2 Les biais empêchant les comparaisons interdépartementales.....	43
IV.3 Les évolutions des chiffres des informations préoccupantes.....	46
IV.4 Les évolutions des chiffres des signalements et des copies de signalements directs.....	48
V. Commentaires et perspectives.....	50
V.1 La comptabilisation des informations préoccupantes.....	50
V.2 Les impacts de l'enquête sur le décret n° 2011-222 du 28 février 2011.....	52
V.3 Les nouvelles perspectives de travail.....	55
CHAPITRE II : CONNAISSANCE CHIFFREE DE L'ENFANCE EN DANGER.....	57
I. Estimation du nombre d'enfants pris en charge en protection de l'enfance au 31 décembre 2009.....	57
I.1 Effectifs de mineurs et de jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure en protection de l'enfance..	57
I.2 Placements et milieu ouvert : Evolutions des taux de prise en charge.....	61

I.3 Distributions des mesures : en milieu ouvert et placement.....	63
I.4 Distribution des mesures : entre décisions administratives et décisions judiciaires.....	66
I.5 Distribution des mesures selon la décision et le financement.....	69
II. La transmission des données individuelles et anonymisées : travail de l'année 2011.....	71
Conclusion	72
ANNEXE	73

Préface de la Présidente

C'est en qualité de nouvelle Présidente du Groupement d'Intérêt Public Enfance en Danger, succédant à Patricia Adam, députée du Finistère, que je me vois réjouie à introduire ce septième rapport de l'ONED au Gouvernement et au Parlement.

L'ONED a pour fonction de « mieux connaître le champ de l'enfance en danger pour mieux prévenir et mieux traiter ». Ainsi les services de l'Etat, les conseils généraux et les associations de protection de l'enfance se retrouvent au sein du GIP Enfance en Danger pour organiser conformément à la loi les 5 projets que sont : mettre en cohérence les données chiffrées en vue d'une meilleure coordination des interventions, recenser et évaluer les pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge, réaliser des études et des comparaisons internationales, constituer un lieu ressource notamment via son site internet.

Ce rapport fait suite aux publications 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 (ODPE) et à l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), ainsi que de la délibération de la CNIL n° 2011-80 du 17 mars 2011 portant autorisation unique (AU) de traitement de données à caractère personnel mis en œuvre par les conseils généraux à des fins de gestions des informations préoccupantes relatives à l'enfance en danger.

A l'issue de la parution de ces textes, l'ONED a initié, tout au long de l'année 2011, un dispositif partenarial dynamique et une mission d'appui auprès des départements, permettant de consolider la mise en place du dispositif de recueil et de transmission des données, aux fins de ses missions d'observation à caractère national et départemental, telles que prévues au titre des articles L.226.3-1 et L.226.6 du CASF.

Le premier chapitre de ce rapport rend compte de ces travaux conduits au travers de :

- Neuf journées interrégionales associant l'ensemble des départements métropolitains et 3 missions auprès des départements d'outre mer.
- Une enquête nationale par voie de questionnaires et d'entretiens téléphoniques auprès des 101 départements, relative aux informations préoccupantes, rendue publique lors de l'Assemblée Générale du GIPED le 20 octobre dernier, et disponible sur le site de l'ONED.
- Une mission d'appui reposant sur un comité de pilotage, un comité technique et une équipe dédiée de l'ONED, référente des départements, et accompagnant de façon réactive et prospective les effets de la mise en œuvre opérationnelle sur les territoires départementaux, en particulier, au travers d'un espace d'accès restreint aux cellules de recueil des informations préoccupantes et aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance sur le site web de l'ONED.

L'ensemble de ces actions menées tout au long de l'année montre la complexité du système de protection de l'enfance, la diversité des organisations et des pratiques dans les services d'aide sociale à l'enfance. Il s'agit de prendre en compte ces éléments au regard des exigences que requiert une collecte de données à l'échelon national, exhaustive, fiable et pertinente, tant sur les populations prises en charge, que sur leur parcours et leur devenir.

De ce fait, outre l'appui qu'apportent déjà les cadres réglementaires de référence, des hypothèses sont formulées sur les conditions d'une réflexion partagée, et d'un nécessaire consensus à construire, s'agissant de la clarification du périmètre de l'observation attendue, au regard des multiples biais identifiés lors de l'enquête nationale relative aux informations préoccupantes, et compromettant la mise en cohérence des données, mission dévolue à l'ONED conformément à l'art L.226-6 du CASF.

Dans son deuxième chapitre consacré à l'amélioration de la connaissance chiffrée de l'enfance en danger, on note une augmentation (+1,6%) du nombre de mineurs bénéficiant au moins d'une mesure de prise en charge (271 500), soit 1,89% des moins de 18 ans, et une relative stabilité (+0,7%) s'agissant des majeurs (21 200), soit 0,85% des 18-21 ans. Une très forte disparité départementale est par ailleurs confirmée

Si le taux de mesures de milieu ouvert (52,8%) prédomine légèrement au bénéfice des mineurs, les jeunes majeurs sont concernés à plus de 88% par des mesures d'hébergement. La subsidiarité de l'intervention judiciaire au regard de la loi de 2007 commence à s'observer pour les mineurs, davantage s'agissant d'intervention à domicile (proportion des AED passant de 25,1% à 29,4%) que concernant l'hébergement, l'accueil provisoire progressant toutefois de 11,4% à 12,4%.

Ce 7^{ème} rapport de l'ONED marque un important point d'étape, en matière d'analyse et de connaissance du dispositif de protection de l'enfance, et ouvre les pistes de réflexion d'avenir, nécessaires à poursuivre.

En effet, l'année 2012 verra se concrétiser la première remontée des données départementales à l'ONED, dont l'analyse posera les premiers jalons d'une observation nationale, essentielle à la contribution de la connaissance et de l'évaluation de la politique de protection de l'enfance.

Hermeline MALHERBE
Présidente du GIPED
Présidente du Conseil général
des Pyrénées Orientales

INTRODUCTION

Ce septième rapport de l'ONED au Gouvernement et au Parlement s'inscrit dans la poursuite de l'analyse de l'observation en protection de l'enfance. En effet, parmi les événements qui ont marqué l'année 2011 dans ce champ, la publication 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, paru au Journal Officiel du 1^{er} mars 2011, constitue un important point d'étape. Le même jour, l'ONED avec le 119 initiait la première des 9 journées interrégionales de rencontres avec les professionnels des services enfance famille et cellules de recueil des informations préoccupantes des départements. Ces journées ont été notamment l'occasion de présenter le dispositif de remontées des données et d'aborder les aspects techniques de sa mise en place.

En complément de ces temps d'information et d'échanges, l'ONED a mis en place, dans le cadre d'une mission d'appui, des instances de concertation pour accompagner cette remontée de données. C'est ainsi qu'ont été constitués un comité de pilotage rassemblant des représentants de l'ensemble des partenaires concernés par la production de données en protection de l'enfance et un comité technique à caractère plus opérationnel. Chargés de suivre le déploiement de la remontée des données dans les départements, de donner un avis sur les documents techniques d'appui, mais également de travailler sur les indicateurs à calculer, ainsi que sur la valorisation des données, ces comités se sont régulièrement réunis.

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. A l'occasion de ces différents travaux, les réflexions menées autour de la transmission des données ont fait rapidement émerger un questionnement portant sur le périmètre de l'observation définie par le décret précité, liée à des interprétations faites de ce texte. Tout en engageant le travail technique qui va permettre la première remontée des données en avril 2012, l'ONED a souhaité présenter les enjeux scientifiques et politiques de la clarification du périmètre de l'observation mise en place par cette remontée des données départementales ; il s'agit d'éclairer les décideurs de la commande publique et les acteurs de la politique publique de protection de l'enfance sur les enjeux des choix opérés en matière de pratiques de recueil de données, et de transmission aux ODPE et à l'ONED, et sur leurs impacts en terme de qualité de l'observation des populations prises en charge, de leur parcours et de leur devenir, répondant à des caractéristiques d'exhaustivité, de fiabilité et de pertinence.

Le deuxième chapitre du rapport poursuit le travail d'estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs concernés par une mesure de protection de l'enfance (administrative ou judiciaire). En outre, à partir des données disponibles, un premier regard est porté sur les évolutions du dispositif de protection après la réforme de 2007.

CHAPITRE I : L'INFORMATION PREOCCUPANTE : CONTENU OU CIRCUIT ?

Par l'introduction d'une obligation de transmission au président du conseil général de toute information préoccupante sur un mineur en danger ou risquant de l'être (art. L 226-2-1 du code de l'action sociale et des familles CASF), la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a de fait conduit à l'émergence d'un nouveau concept. Cette notion d'information préoccupante a fait l'objet à ce jour de plusieurs définitions, notamment celle du guide pratique sur « la cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation » édité en 2007 par le Ministère de la Santé et des Solidarités, et, plus récemment en 2010, dans le cadre des Etats généraux de l'enfance¹.

Le 4^{ème} rapport annuel de l'ONED en 2008 avait permis de dresser un état des lieux de la mise en place des cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes. L'étude avait été menée sur la base d'un questionnaire adressé aux départements, sur l'analyse des renseignements obtenus à l'issue de 5 journées interdépartementales, et sur des visites de terrain. L'ONED avait conclu notamment à l'existence d'une grande diversité dans l'organisation du recueil et du traitement des informations préoccupantes, cinq types d'organisation avaient été ainsi présentés, allant d'un système très centralisé à une organisation très déconcentrée.

Après avoir mené l'étude de 50 protocoles départementaux² en 2009, l'ONED a souhaité approfondir la compréhension du repérage et de la prise en compte des situations d'enfants en risque et en danger par une enquête nationale sur l'information préoccupante. Cette enquête³ conduite en 2011, dans la filiation de celle de 2008, reprenant en partie sa méthodologie, visait à obtenir un panorama actualisé de l'organisation et du fonctionnement des cellules. Il s'agissait aussi de prolonger et d'affiner l'analyse du parcours des informations préoccupantes. Enfin l'enquête visait à répondre à une attente des acteurs de la protection de l'enfance concernant la production de données chiffrées sur les informations préoccupantes (IP), les signalements réalisés par les conseils généraux aux parquets et les copies des signalements directs aux parquets reçues par les conseils généraux⁴. En effet, aucune donnée chiffrée concernant le nombre d'enfants entrant dans le dispositif de protection de l'enfance chaque année n'est disponible depuis la dernière enquête de l'ODAS de 2006. Relancer cette production de données chiffrées sous la forme d'une enquête s'inscrit dans la dynamique de la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE), et est en lien avec la mise en œuvre 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 (ONED), données qui permettront, au-delà de l'analyse des entrées, d'appréhender les parcours des enfants.

¹ Pour les comptes-rendus des séances voir : <http://www.solidarite.gouv.fr/espaces,770/enfance-famille,774/dossiers,725/protection-de-l-enfant-et-de-l,1112/les-etats-generaux-de-l-enfance,1929/>

² Cf. Cinquième rapport annuel de l'ONED au Gouvernement et au parlement, Avril 2010.

³ Cette enquête a été officiellement lancée par lettre du 7 avril 2011 aux Présidents des Conseils généraux les informant de la sollicitation de leurs services pour un entretien téléphonique d'une durée d'environ une heure à partir d'un guide d'entretien comportant une cinquantaine de questions ouvertes et fermées. Les entretiens téléphoniques avec les responsables des CRIP se sont déroulés entre le 19 avril et le 10 juin 2011, avec un taux de réponse de 100 %.

⁴ Art. L. 226-4 II du CASF

L'enquête menée en 2011 a donc développé de façon plus précise qu'en 2008 les questionnements liés aux dispositifs de recueil et à la nature des informations préoccupantes :

1°/ les dispositifs de recueil⁵ : ainsi il apparaissait des interrogations touchant à l'organisation du dispositif entre une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP) centrale et un maillage territorial, à la répartition des compétences du dispositif entre ces deux niveaux et aux missions spécifiquement dévolues au dispositif (notamment le recueil des informations préoccupantes, les compétences de saisie et d'enregistrement des informations préoccupantes, de gestion et de comptabilisation des informations préoccupantes).

2°/ les informations préoccupantes : des questionnements récurrents venaient interroger la définition théorique et pratique des informations préoccupantes, le circuit de l'information, de son arrivée à sa qualification. Il s'agissait de comprendre comment, par qui, et à quel moment une information est qualifiée d'information préoccupante. De même des interrogations étaient évoquées sur l'informatisation des informations préoccupantes et le mode de comptabilisation pratique de celles-ci.

Plusieurs hypothèses ont guidé le travail :

- concernant le fonctionnement global du système, le fait que le parquet, interlocuteur privilégié des CRIP selon la loi de 2007, soit un des principaux pourvoyeurs d'informations préoccupantes ;
- concernant le périmètre de l'information préoccupante, l'hypothèse était que l'inclusion ou l'exclusion des informations entrantes dans le champ des informations préoccupantes varie non seulement en fonction de la définition de l'information préoccupante, mais aussi de la réalisation ou non d'un pré-tri, des critères de qualification des informations préoccupantes. Les modalités de comptage peuvent également influencer.
- concernant le comptage des informations préoccupantes, il était postulé que les départements possédant un logiciel informatique étaient plus à même d'enregistrer les informations préoccupantes, tant au niveau des territoires qu'au niveau central.

Le présent chapitre expose dans une première partie les principales caractéristiques des CRIP et des dispositifs de recueil, de traitement et d'évaluation en précisant leur date de création, leurs missions et leur composition et en abordant l'utilisation des outils informatiques par les départements. Une deuxième partie est axée sur les partenariats mis en place par les dispositifs, tant par le biais de protocoles que par des actions plus informelles que les conseils généraux ont développées. Une troisième partie met en lumière la diversité des définitions et des périmètres de la notion d'information préoccupante, selon les départements. Enfin sont abordés les données chiffrées ainsi que les biais qui les affectent.

⁵ L'étude amène à différencier les deux niveaux d'un département pouvant être impliqués dans la question des informations préoccupantes, d'une part celui, déconcentré, des territoires d'intervention, d'autre part celui, centralisé, de la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation (CRIP) ; le système dans son ensemble est ainsi désigné sous le terme de « dispositif de recueil de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes ».

I/ Les dispositifs départementaux de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes

I-1/ La création et la composition des dispositifs

La création des dispositifs

En 2011, les 101 départements français disposent d'un dispositif centralisé de recueil, d'évaluation et de traitement des informations préoccupantes, en accord avec la loi précitée du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, qui consacre le Président du Conseil général comme chef de file de la protection de l'enfance⁶ et institue les dispositifs comme lieu unique de recueil des informations préoccupantes⁷. Des dispositifs semblables⁸ avaient déjà été créés par certains départements avant cette loi, en application de la loi n°89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance, aux fins de centraliser les « informations signalantes »⁹, selon la terminologie de l'époque, relatives aux mineurs maltraités.

La dénomination des dispositifs actuels est variable. Ainsi on note que plus du quart des dispositifs actuels (27%) ne porte pas le nom de « Cellule » mais une autre appellation : « Bureau », « Antenne », « Unité », « Service », « Pôle », « Observatoire », « Espace »...

La composition des dispositifs

Les dispositifs sont composés d'une CRIP au niveau central et reposent sur les territoires pour la réalisation des évaluations nécessaires aux prises de décision. Parfois, ces deux niveaux concourent à la réalisation de la mission de recueil.

La composition des CRIP est variable d'un département à l'autre (cf. Figure I-1) mais l'enquête permet de constater que l'ensemble des CRIP comporte au moins un personnel administratif, ainsi :

- 93 CRIP comptent au moins un cadre administratif et 94 CRIP comptent un ou plusieurs agents administratifs¹⁰ ;
- 56 CRIP comptent au moins un travailleur social ou un professionnel de terrain ;
- 11 au moins un inspecteur enfance ou cadre ASE ;
- 8 au moins un médecin ou personnel membre du corps médical ;
- 7 au moins un psychologue ;
- 3 au moins un personnel « autres » (parmi lesquels sont recensés une statisticienne et deux juristes).

⁶ L'article L.226-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) précise 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 ».

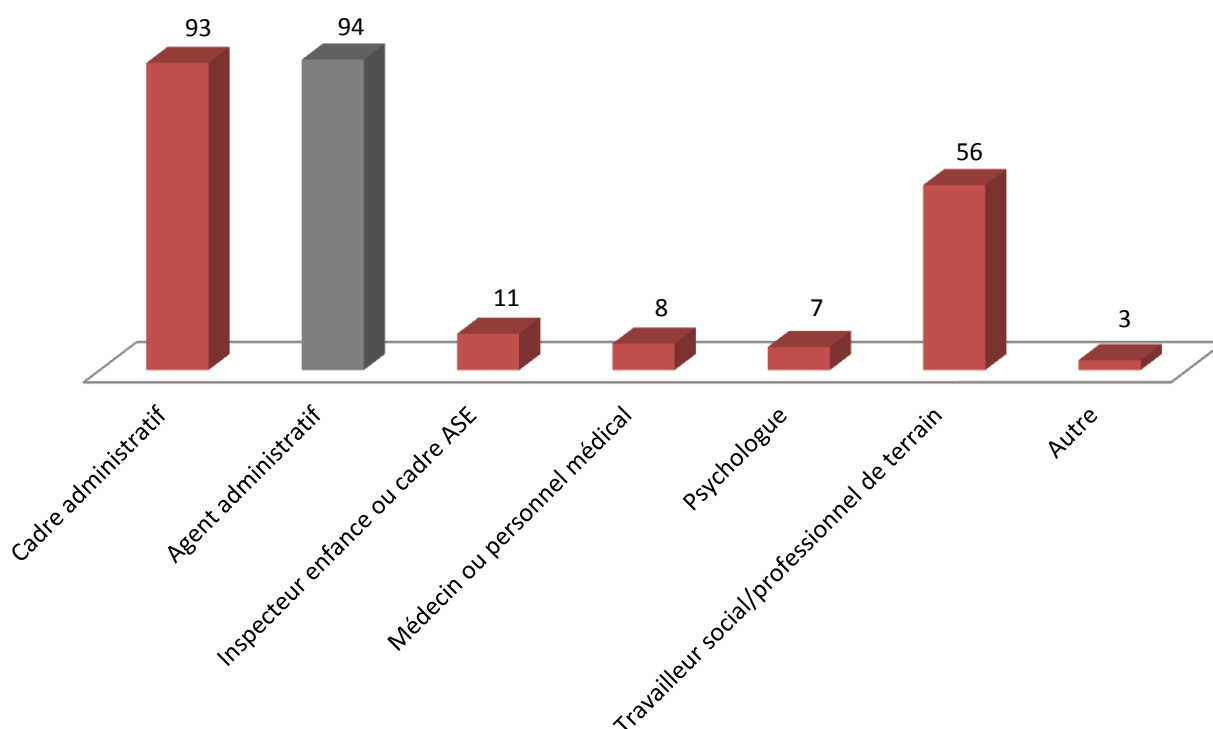
⁷ L'article L.226-2-1 du CASF souligne : « Les personnes qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance définie à l'article L.112-3 ainsi que celles qui lui apportent leur concours transmettent sans délai au président du conseil général ou au responsable désigné par lui, conformément à l'article L.226-3, toute information préoccupante sur un mineur en danger ou risquant de l'être, au sens de l'article 375 du code civil ».

⁸ Cf. *Quatrième rapport annuel de l'ONED au Parlement et au Gouvernement*, Décembre 2008 : il ressort de ce rapport que 54% des dispositifs de centralisation étaient créés antérieurement à 2007.

⁹ Cf. Rapport n°2006 011 de Janvier 2006 présenté par l'Inspection générale des affaires sociales, *Recensement et analyse des bonnes pratiques en matière de signalement, dans le cadre de la politique de protection de l'enfance* qui présente déjà les « bonnes pratiques » à l'œuvre dans certains départements concernant la centralisation d'informations et de signalements.

¹⁰ Ces agents sont en général les principaux préposés à la saisie des IP et de leurs suites.

Figure I-1 : Nombre de CRIP possédant un ou plusieurs agents de chaque catégorie



Lecture : sur 101 CRIP, 93 comportent au moins un cadre administratif

Champ : l'ensemble des CRIP (n=101)

Source : ONED, enquête informations préoccupantes 2011

Les compétences humaines regroupées au sein des CRIP dépendent de choix réalisés par les conseils généraux en fonction de leur taille et de leurs nécessités organisationnelles, mais également des possibilités qui leur sont allouées, notamment financières.

Il existe une grande variabilité dans la composition des CRIP, tant dans le nombre de personnes, que dans leurs fonctions et leurs qualifications. Deux types principaux de compositions des CRIP émergent, des CRIP uniquement composées de personnels administratifs et des CRIP mixtes :

- 40 % des CRIP peuvent être qualifiées de « CRIP administratives » : elles sont exclusivement composées de personnel administratif¹¹ ;
- 60 % des CRIP peuvent être qualifiées de « CRIP mixtes », et rassemblent au moins une compétence des champs sociaux, éducatifs ou médicaux en leur sein (elles comportent à la fois des personnels administratifs et des personnels médicaux, des psychologues, des travailleurs sociaux ou des cadres ASE).

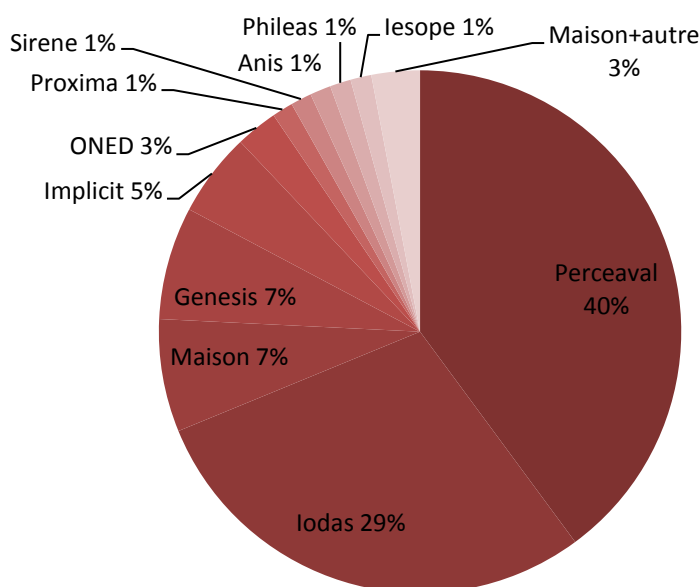
L'enquête a permis de constater que les missions dévolues aux CRIP par la loi sont en réalité réalisées en interaction entre la CRIP et les territoires, au sein du dispositif départemental de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes. Ces liaisons sont constantes et sont formalisées par des liens hiérarchiques ou fonctionnels entre le niveau central et le niveau territorial. Dans 93% des départements, les liens entre la CRIP et les territoires sont fonctionnels, les deux niveaux appartiennent donc, dans les faits, à un même dispositif, mais ne sont pas regroupés sous une même direction.

¹¹ Tels que des cadres administratifs, des agents administratifs, des statisticiens et des juristes.

I-2/ Les outils informatiques des dispositifs de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes

Les dispositifs, dans leur majorité, sont équipés d'un logiciel de saisie pour enregistrer les informations préoccupantes : seul un quart d'entre eux n'en possède pas et utilise alors un tableau Excel, Word, Access, etc. La majorité des CRIP ne détenant pas de logiciel pour cette saisie a spontanément déclaré avoir pour projet d'en acquérir un d'ici deux ans (18 des 26 CRIP concernées). L'équipement en logiciels informatiques concernerait alors 93 dispositifs.

Figure I-2 : Répartition des CRIP par type de logiciel de saisie des IP



Lecture : 40% des CRIP utilisent le logiciel Perceaval pour la saisie informatique de leurs informations préoccupantes

Champ : l'ensemble des CRIP utilisant un logiciel (n=75)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Note : deux des 75 CRIP utilisent un logiciel maison associé à un autre logiciel (Iodas pour l'une, Genesis pour l'autre)

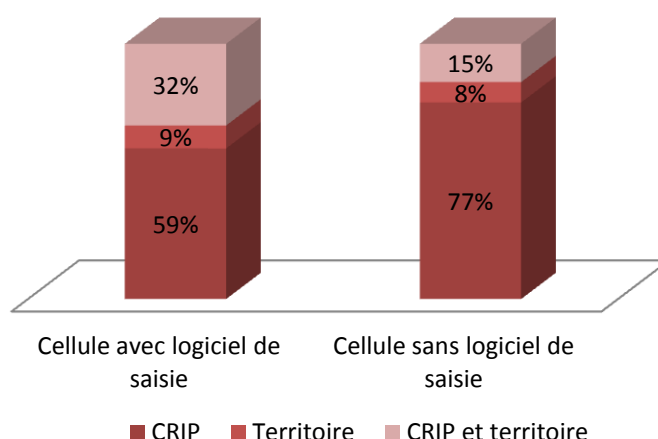
L'enquête recense 11 logiciels de saisie (cf. Figure I-2) : Iodas, Perceaval, Genesis, Proxima, Sirene, Anis, Phileas, Iesope, Implicit, les logiciels « maison »¹² et le masque de saisie proposé en 2008 par l'ONED¹³. Trois éditeurs de logiciels représentent plus des ¾ des logiciels utilisés : Info DB (Perceaval), GFI (Iodas) et Sirius (Genesis).

Lorsque les dispositifs utilisent un logiciel de saisie, cela semble faciliter la mise en place d'une saisie à la fois territoriale et centrale (cf. Figure I-3). En effet, on constate que 32% des dispositifs qui utilisent un logiciel (soit 24 sur les 75 utilisant un logiciel) réalisent la saisie des IP au niveau territorial et central contre 15 % des dispositifs n'ayant pas de logiciel (soit 4 dispositifs sur les 26 n'utilisant pas de logiciel).

¹² Les logiciels dits « maison » sont des logiciels développés par le service informatique du Conseil général. Sept des 101 départements en possèdent un.

¹³ Le masque de saisie proposé par l'ONED a été construit à l'occasion du 1^{er} décret instaurant la remontée de données à l'ONED en 2008, à des fins provisoires.

Figure I-3 : Répartition du niveau de saisie selon l'outil utilisé



Lecture : pour les dispositifs possédant un logiciel de saisie, 59% des IP sont saisies au niveau des CRIP

Champ : colonne de gauche les 75 dispositifs utilisant un logiciel ; colonne de droite les 26 dispositifs n'utilisant pas de logiciel

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Il est à noter que les éditeurs proposent aux départements des logiciels disposant d'une armature générale étendue et définie selon les demandes des services des conseils généraux. A partir du même masque fourni par un éditeur et en fonction des besoins et des moyens des conseils généraux, chaque département va demander des modules spécifiques à l'éditeur. Ainsi deux départements peuvent posséder un même logiciel sans que celui-ci soit utilisé de la même façon (comme par exemple la comptabilisation par enfant ou par fratrie). L'absence de mutualisation des fonctionnalités utiles d'un logiciel par les éditeurs ou par les départements aboutit à constater l'existence de problèmes récurrents dans plusieurs départements. Ces derniers font face aux mêmes défauts de logiciel et doivent faire des demandes au coup par coup et de façon individuelle pour voir leur logiciel adapté, alors que certains autres départements sont déjà arrivés à mettre en place d'autres fonctionnalités¹⁴.

II/ Les partenariats développés par les conseils généraux

II-1/ Les relations partenariales

Les signatures de protocoles

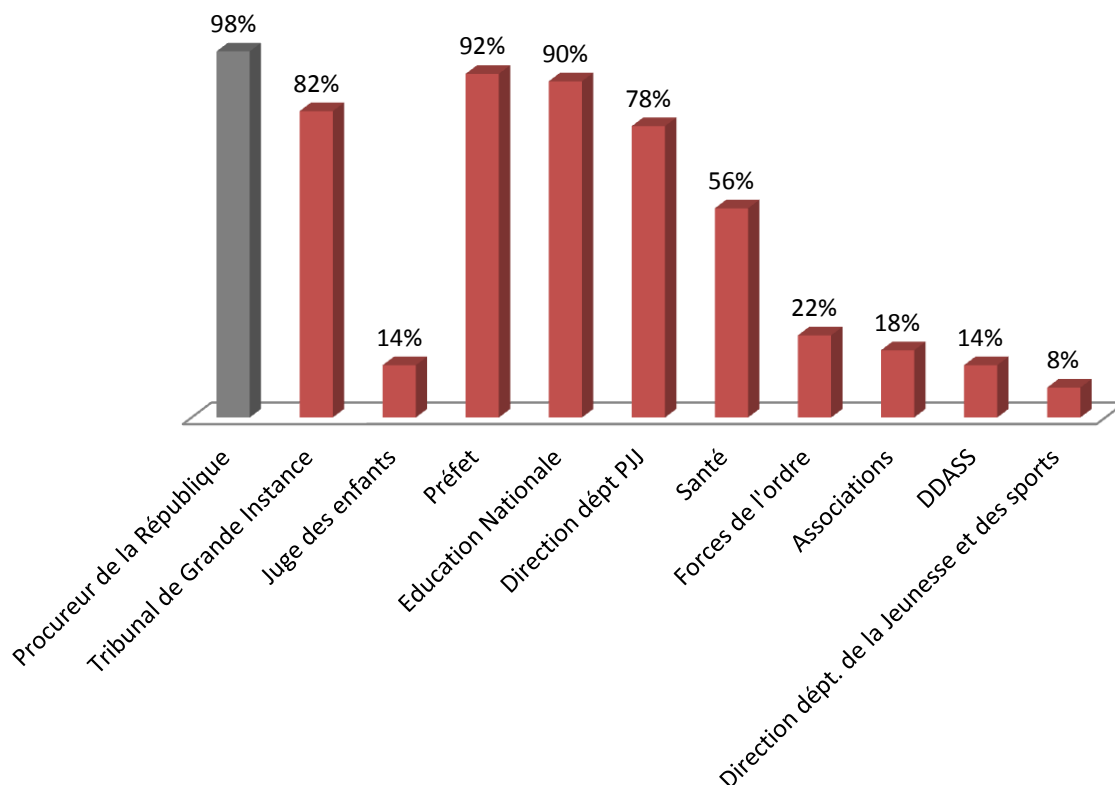
Une large partie du cinquième rapport annuel de l'ONED de 2009 est consacrée aux protocoles élaborés avec les partenaires des conseils généraux depuis la loi du 5 mars 2007¹⁵. En 2009, la signature de protocoles a connu une nette accélération et au 31 décembre 2009, 76 départements avaient établi au moins un protocole. Le rapport annuel de 2009 précise que cette diversité de la nature et du nombre de signataires des protocoles « reflète dans certains départements la réalité d'un partenariat antérieur à la rédaction du protocole. A l'inverse le choix des partenaires peut également s'inscrire dans une volonté de pallier des difficultés antérieures dans les circuits de

¹⁴ Par exemple plusieurs responsables de CRIP ont signalé l'impossibilité de différencier les copies de signalements directs des signalements émis par la CRIP dans un logiciel.

¹⁵ La mise en place de protocoles entre les conseils généraux et les différents partenaires concourant à la protection de l'enfance est une dimension encouragée par la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 : « 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 [...] ».

remontée d'informations préoccupantes¹⁶ ». En étudiant plus particulièrement 50 protocoles, ce rapport permet de voir quels sont les signataires les plus présents (cf. Figure II-1).

Figure II-1 : Représentation des signataires dans les protocoles



Lecture : 98% des 50 protocoles ont été signés par le procureur de la République

Champ : protocoles établis après 2007 (n=50=

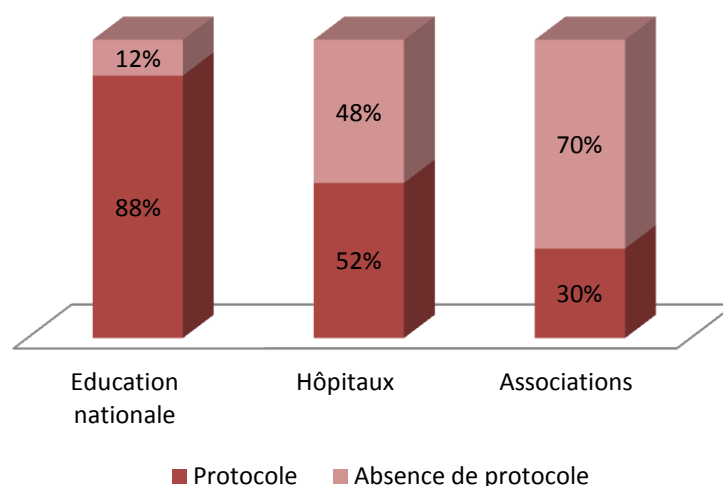
Source : ONED, 5^e rapport annuel 2009

L'enquête s'est plus particulièrement intéressée aux protocoles signés, avant ou après la loi de 2007, avec trois partenaires : l'Education nationale, les hôpitaux et le secteur associatif. Il apparaît que sur les 101 départements :

- 24 ont signé un protocole avec les trois partenaires cités ;
- 33 en ont signé un avec deux d'entre eux ;
- 32 en ont signé un avec un seul d'entre eux ;
- 11 n'ont pas de protocole avec ces partenaires ;
- les informations sur les protocoles sont manquantes pour un département.

¹⁶ Cf. Cinquième rapport annuel de l'ONED remis au parlement et au gouvernement, Avril 2010, page 12.

Figure II-2 : Répartition des protocoles par type de partenaires



*Lecture : 88% des départements possèdent un protocole avec l'Education Nationale
Champ : départements dont les données sur les protocoles étaient disponibles (n=100)
Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011*

Comme l'illustre l'histogramme ci-dessus (cf. Figure II-2), les protocoles avec l'Education nationale sont les plus fréquents puisque 88% des départements en ont signé un. Par ailleurs, plus de la moitié (52%) des départements ont établi un protocole avec les hôpitaux et seulement 30% avec les associations.

La réception des copies de signalements directs

Lorsqu'une situation connue par l'un des services partenaires nécessite, du fait de sa gravité, une transmission directe à l'autorité judiciaire, le conseil général doit en être informé par copie¹⁷. Cependant, au cours de l'enquête, aucun responsable¹⁸ de CRIP n'a pu garantir recevoir de façon systématique les copies de signalements directs en provenance des trois partenaires cités (l'Education nationale, les associations et les hôpitaux, cf. Figure II-3).

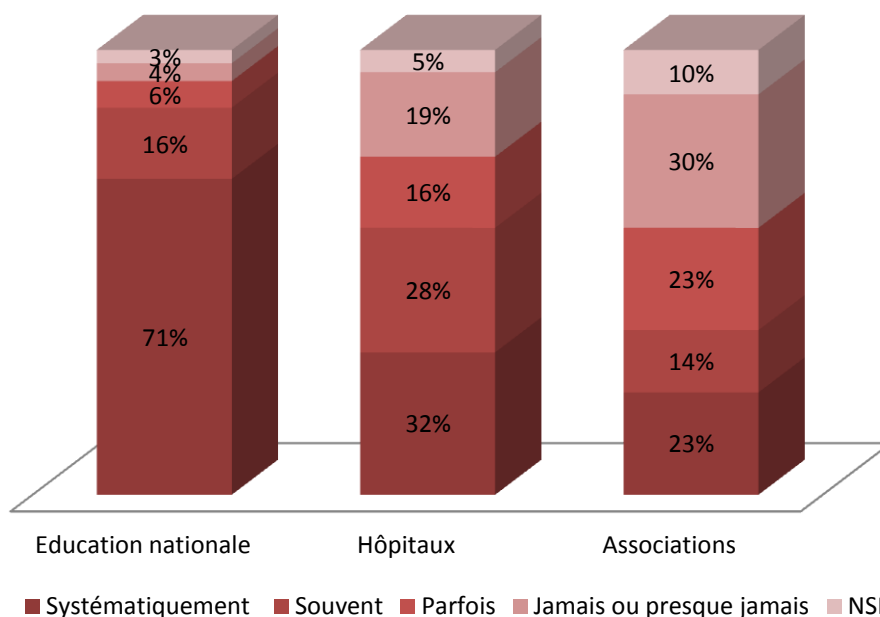
L'appréciation des responsables de CRIP concernant la réception des copies de signalement diffère selon les partenaires cités :

- 71% des responsables de CRIP estiment recevoir de façon systématique les copies des signalements directs en provenance de l'Education nationale ;
- 32% des responsables de CRIP estiment recevoir de façon systématique les copies des signalements directs en provenance des hôpitaux ;
- 23% des responsables de CRIP estiment recevoir de façon systématique les copies des signalements directs en provenance des associations.

¹⁷ L'article L.226-4 du CASF stipule que « toute personne travaillant au sein des organismes publics ou établissements publics et privés susceptible de connaître des situations de mineurs en danger qui avise directement, du fait de la gravité de la situation, le procureur de la République de la situation d'un mineur en danger doit adresser une copie de cette transmission au président du conseil général ».

¹⁸ Les responsables de CRIP n'ont pas de visibilité sur l'ensemble des signalements directs adressés aux parquets, ils ne peuvent donc avoir qu'une appréciation de l'envoi systématique ou non d'une copie à leur attention de la part des partenaires. La question posée lors de l'enquête « information préoccupante » était la suivante : « pensez-vous que la cellule soit informée de tous les signalements directs que les services extérieurs transmettent au parquet ? ». De plus, il faut souligner que l'ensemble du dispositif départemental peut recevoir des copies de signalements directs, bien qu'ils soient majoritairement reçus au niveau de la CRIP et non au niveau des territoires.

Figure II-3 : Fréquence estimée à laquelle les CRIP reçoivent les copies des signalements directs



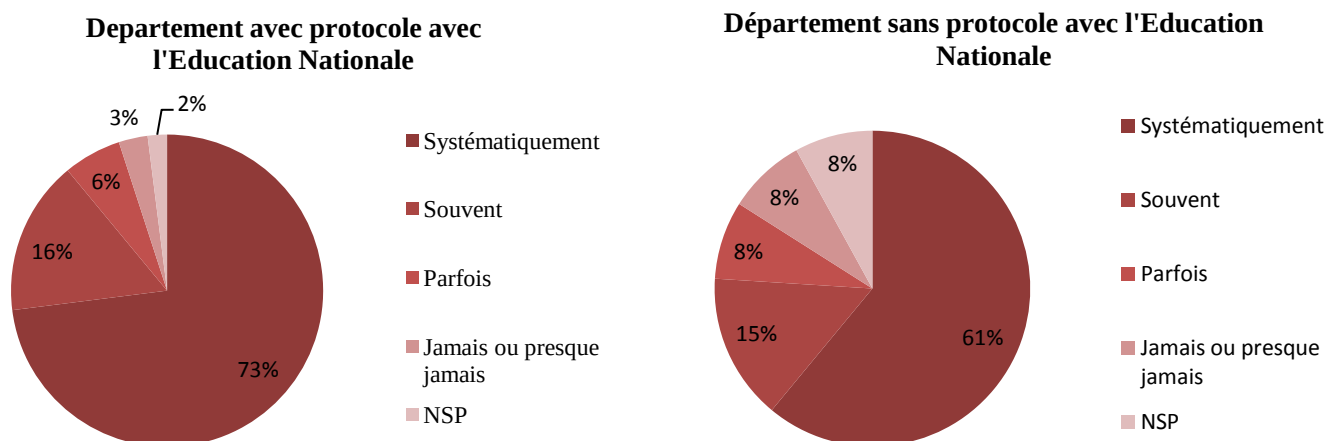
Lecture : parmi l'ensemble des départements, 71% estiment recevoir de façon systématique ou presque les copies de signalements directs.

Champ : l'ensemble des départements (n=101)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

L'enquête a permis de mettre en lumière le fait que la signature d'un protocole avec l'un des partenaires constitue un facteur positif pour la communication d'une copie de signalement direct. En comparant la fréquence estimée d'envoi des copies de signalements par l'Education nationale aux responsables des CRIP ayant signé un protocole avec ce partenaire ou non, des différences significatives apparaissent (cf. Figure II-4). Ainsi 73% des responsables des CRIP des départements ayant signé un protocole avec l'Education nationale estiment recevoir systématiquement les copies de signalements de ce partenaire, contre 61% des responsables des CRIP n'ayant pas signé de protocole avec l'Education nationale. Inversement, 3% des responsables des CRIP des départements ayant signé un protocole avec l'Education nationale affirment ne jamais ou presque jamais recevoir les copies de signalements de ce partenaire quand 8% (soit un département sur 13) des responsables des CRIP n'ayant pas signé de protocole avec l'Education nationale font ce constat. Les résultats sont similaires pour les protocoles signés avec les associations et les hôpitaux (cf. Figures II-5 et II-6).

Figure II-4 : Fréquence à laquelle les responsables de CRIP estiment recevoir les copies de signalements directs de l'Education nationale

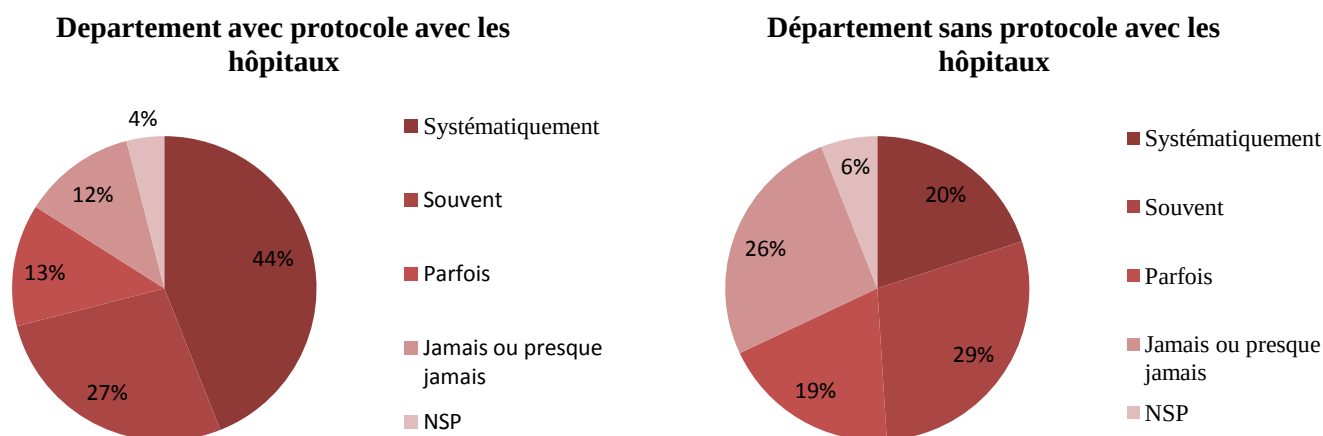


Lecture : 61% des responsables de CRIP ne possédant pas de protocole avec l'Education nationale estiment recevoir de façon systématique les copies de signalements directs en provenance de ce partenaire

Champ : l'ensemble des départements ayant un protocole avec l'Education Nationale pour la figure de gauche (n=88) et l'ensemble des départements sans protocole avec l'Education Nationale pour la figure de droite (n=13)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Figure II-5 : Fréquence à laquelle les responsables des CRIP estiment être informés des copies de signalements directs des hôpitaux

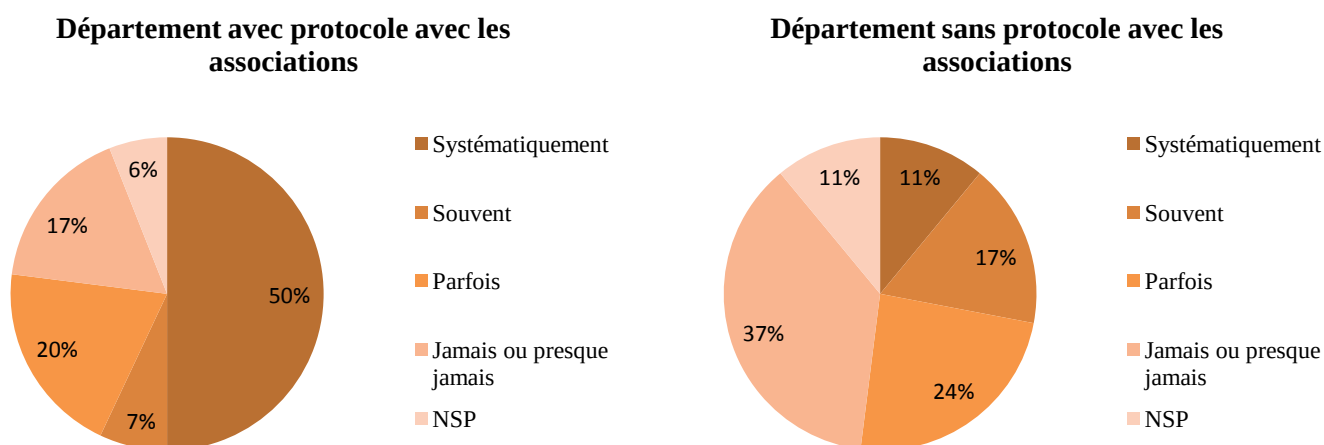


Lecture : 20% des responsables de CRIP ne possédant pas de protocole avec les associations estiment recevoir de façon systématique les copies de signalements directs en provenance de ce partenaire

Champ : l'ensemble des départements ayant un protocole avec les hôpitaux pour la figure de gauche (n=52) et l'ensemble des départements sans protocole avec les hôpitaux pour la figure de droite (n=49)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Figure II-6 : Fréquence à laquelle les responsables des CRIP estiment être informés des copies de signalements directs des associations



Lecture : 11% des responsables de CRIP ne possédant pas de protocole avec les associations estiment recevoir de façon systématique les copies de signalements directs en provenance de ces partenaires.

Champ : l'ensemble des départements ayant un protocole avec les associations pour la figure de gauche (n=30) et l'ensemble des départements sans protocole avec les associations pour la figure de droite (n=71)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Au-delà de l'appréciation de la fréquence de réception des copies de signalements demandée aux responsables des CRIP, une étude quantitative a été menée sur le nombre de copies de signalements directs comptabilisé sur les années 2007 à 2010. Cela permet de constater que seuls 14 départements étaient en mesure de fournir les chiffres des copies de signalements directs reçues sur les 4 années. Plusieurs hypothèses explicatives peuvent être avancées pour expliquer les lacunes de ce recueil :

- la saisie de ces données au niveau informatique est difficilement réalisable du fait du logiciel ;
- le partenariat entre le Conseil général et les services extérieurs qui concourent à la protection de l'enfance n'est pas assez développé ou il n'y a pas encore de protocole signé avec les différents acteurs ;
- à l'inverse, il peut s'agir de départements au sein desquels le partenariat fonctionne très bien et où toutes les informations recueillies par les partenaires externes passent par le système de l'information préoccupante ou du signalement au sein du dispositif de recueil, de traitement et d'évaluation, et ne vont presque jamais au parquet directement.

Une volonté de la part des dispositifs de mieux faire connaître leurs actions

L'enquête permet de rendre compte de la volonté des départements de mieux faire connaître les dispositifs de recueil, de traitement et d'évaluation et leurs missions. De nombreux départements ont mis en place des réunions d'information à destination des professionnels internes et externes aux Conseils généraux pour que les missions des dispositifs puissent être présentées et expliquées. Certains départements organisent ou participent à des formations à destination des professionnels qui concourent à la protection de l'enfance : ils interviennent par exemple auprès des écoles de travailleurs sociaux, de professeurs ou de directeurs d'écoles, dans les associations ou encore auprès des agents de la police nationale et de la gendarmerie.

Il est intéressant de souligner le fait que quelques départements entretiennent des liens forts avec certains de leurs partenaires, notamment par l'expérimentation de pratiques professionnelles qui prennent des formes diverses selon les conseils généraux. Ainsi ont été recensés :

- La mise en place de fiches de liaison pour faciliter la transmission des informations préoccupantes : 46 départements, suite à l'enquête, ont fait parvenir à l'ONED les fiches de liaison utilisées pour communiquer les informations préoccupantes entre les partenaires et les conseils généraux. Elles semblent être un appui favorable aux relations partenariales notamment en rapprochant les différents acteurs.
- Le financement d'un ou plusieurs postes au sein des organismes partenaires : 3 départements participent au financement de postes tant au niveau de la police nationale ou de la gendarmerie, qu'à celui des hôpitaux (l'exemple de cellules spécialisées dans la maltraitance au sein de ces institutions peut être souligné). Du point de vue des responsables des CRIP, les liens sont ainsi resserrés et la transmission des informations préoccupantes en est facilitée. Pour les responsables, ceux-ci constatent moins de signalements transmis directement à l'autorité judiciaire grâce à cette coopération et le circuit des informations préoccupantes s'avère mieux suivi.
- L'identification de personnes ressources au sein des organismes partenaires : cette pratique peut avoir pour intérêt qu'un pré-tri des informations préoccupantes soit effectué au sein même des services extérieurs aux conseils généraux. Elle peut également permettre une organisation plus formalisée de la transmission des informations préoccupantes, notamment par l'établissement de fiches de liaison relatives à un champ précis (par exemple les violences conjugales recensées dans le cadre des activités des services de police). A l'Education nationale, les travailleurs sociaux et médico-sociaux de l'Inspection académique peuvent faire l'interface entre les enseignants ou directeurs d'établissements et le dispositif de recueil, de traitement et d'évaluation, par leur rôle de conseil, d'appui ou d'expertise.
- La participation des services extérieurs à l'évaluation des informations préoccupantes : l'enquête a permis de constater que des partenariats sont fréquemment mis en place entre les conseils généraux et leurs interlocuteurs en ce qui concerne la pré-évaluation ou l'évaluation des IP. Ainsi, il est fréquent que les partenaires disposant d'assistants sociaux, ou d'autres professionnels tels que les psychologues, alimentent la transmission de leurs informations préoccupantes d'éléments de contexte, voire d'un rapport social. De même, les partenaires réalisent parfois des pré-évaluations des informations préoccupantes, dès lors qu'ils disposent d'un service social ou d'un travailleur social, d'un service médical, ou de professionnels du domaine de l'enfance. Dans un de ces départements, les professionnels qualifient eux-mêmes les informations de préoccupantes, la requalification de la CRIP ou des territoires étant extrêmement rare.

Focus sur les Journées interrégionales organisées par le GIPED en 2011

La question de la participation des institutions partenaires disposant de services sociaux (éducation nationale, hôpitaux, etc.) à l'évaluation des informations préoccupantes
(JIR Nancy)

La question de la participation des institutions partenaires disposant de services sociaux à l'évaluation des IP a été particulièrement débattue lors des Journées Inter-régionales qui se sont déroulées à Nancy les 25 et 26 octobre 2011.

Ainsi dans un département, une charte a été élaborée entre le président du conseil général, l'inspecteur d'Académie, le président du tribunal de grande instance et le préfet, à laquelle adhèrent les associations et structures de protection de l'enfance. Selon cette charte, une association peut évaluer les informations préoccupantes si elle dispose pour cela d'un service social.

Dans un département, un important travail a été mené entre le service social départemental et le service social en faveur des élèves qui a débouché sur une convention aux termes de laquelle le service social en faveur des élèves réalise les évaluations des IP ; ce partenariat constitue un modèle qui fonctionne bien. Le département a fait le choix de responsabiliser les partenaires dans l'évaluation (hôpitaux, CHRS), ce qui oblige à organiser des séquences d'information et de formation. Les évaluations sont envoyées à la CRIP qui les transmet au territoire où les cadres ASE décident des suites à donner.

Dans un département, l'initiative a été prise de rencontrer le plus grand nombre de partenaires pour mettre en avant la priorité du service social informateur dans l'évaluation de l'IP. Dans un département, les partenaires évaluateurs participent aux commissions de coordination enfance en danger qui se réunissent toutes les deux semaines pour examiner les cas les plus complexes.

Enfin, dans un département, la CRIP adresse les demandes d'évaluation aux travailleurs sociaux de l'Education nationale ou des hôpitaux. Ceux-ci adressent en retour un rapport circonstancié à la CRIP qui détermine la suite à donner au regard des éléments transmis.

- Certains départements ont également mis en place des dispositifs. Ainsi, dans un département se tient tous les mois une « plateforme de coordination hospitalière » associant la responsable de la CRIP et un médecin de PMI, afin d'échanger sur les transmissions d'IP, les signalements, ou les classements sans suite des dossiers en cours de l'hôpital. En cas d'urgence, la « plateforme » peut se réunir en 24 heures.

In fine, dans la plupart des départements, on note l'importance du rôle de conseil joué par la CRIP auprès des partenaires pour la formalisation et la rédaction des informations préoccupantes, par des échanges téléphoniques, la formation des partenaires ou la diffusion accompagnée de guide d'information. Ces pratiques permettent d'assurer une cohérence institutionnelle et de garantir un échange partenarial.

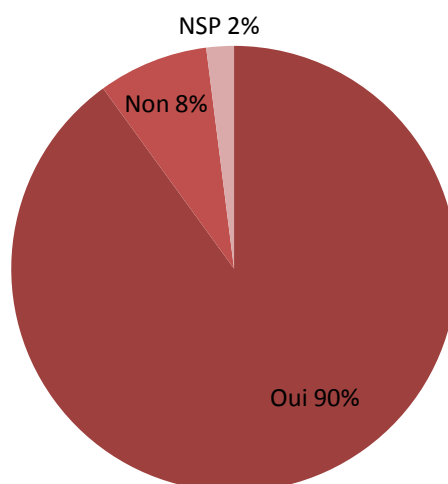
II-2/ Les relations entre les dispositifs de recueil, de traitement et d'évaluation et les parquets

Il apparaît que la loi du 5 mars 2007 en confiant au président du conseil général la mission de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes, fait de l'articulation conseil général/parquet un des points clés de l'efficacité du système de protection de l'enfance à l'échelon territorial. Ainsi, si les dispositifs ont un rôle d'émetteur de signalements à destination de l'autorité judiciaire en urgence ou après avoir réalisé une évaluation de la situation, ils ont également un rôle de réception des soit-transmis du parquet. Il ressort de l'enquête que les soit-transmis sont de natures diverses :

- des transferts pour compétence,
- des demandes de compléments d'informations,
- des demandes d'évaluation.

a) Les transferts pour compétence :

Figure II-7 : Réception des transferts pour compétence du parquet aux dispositifs de recueil, de traitement et d'évaluation



Lecture : 90% des dispositifs reçoivent des transferts pour compétence de la part du parquet

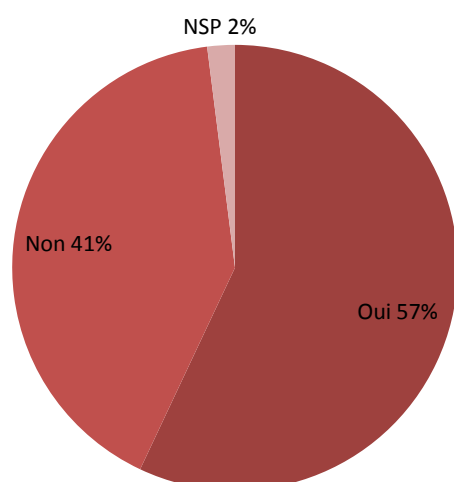
Champ : l'ensemble des départements (n=101)

Source : ONED, enquête informations préoccupantes 2011

L'enquête a permis de constater qu'une large majorité des dispositifs (91 sur 101) disent recevoir des transferts pour compétence de la part du parquet (cf. Figure II-7). Il s'agit donc de situations dans lesquelles le parquet, ne s'estimant pas compétent sur le plan judiciaire pour traiter d'une situation, en renvoie intégralement le traitement au département par l'intermédiaire du dispositif.

b) Les demandes de compléments d'informations :

Figure II-8 : Réception des demandes de compléments d'informations du parquet aux dispositifs de recueil, de traitement et d'évaluation



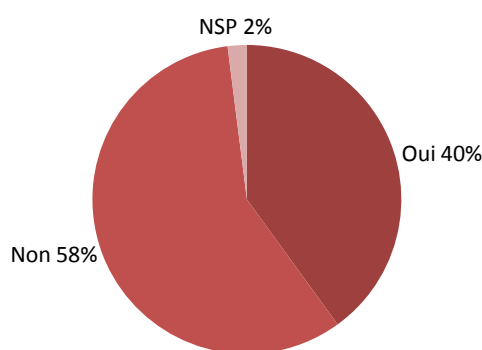
Lecture : 57% des dispositifs reçoivent des demandes de compléments d'informations de la part du parquet

Champ : l'ensemble des départements (n=101)

Comme le diagramme ci-dessus l'indique (cf. Figure II-8), 58 dispositifs sur 101 disent recevoir des demandes de compléments d'informations de la part des parquets. Par ces demandes, le parquet souhaite obtenir des informations complémentaires pour traiter l'affaire sans s'en dessaisir, mais sans que le conseil général ne doive procéder à une évaluation. Il s'agit pour le parquet de savoir si la famille, la fratrie ou l'enfant sont déjà connus du conseil général, et s'il dispose d'informations qui pourraient être utiles au traitement de la situation sur le plan judiciaire.

c) les demandes d'évaluation :

Figure II-9 : Réception des demandes d'évaluation du parquet par les dispositifs de recueil, de traitement et d'évaluation



Lecture : 40% des dispositifs reçoivent des demandes d'évaluation du parquet

Champ : l'ensemble des départements (n=101)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Parmi les 40 départements concernés, les demandes d'évaluation du parquet génèrent parfois des questions de périmètre de compétence et de périmètre de missions. Certains départements déclarent avoir engagé un dialogue avec le parquet à ce sujet grâce à des réunions ou à des échanges téléphoniques, afin de voir préciser les prérogatives de chacun.

Un département a spontanément évoqué au cours de l'enquête avoir délimité, après un travail constructif avec le parquet, les soit-transmis aux transferts pour compétence : un document-type de soit-transmis pour compétence a été établi à cet effet.

Un département, après un travail collaboratif avec le parquet, a pu voir préciser les conditions des soit-transmis donnant lieu à évaluation par les services départementaux.

L'ensemble concourt à faire des dispositifs départementaux de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes un interlocuteur privilégié du parquet¹⁹.

L'enquête permet également de constater que d'autres pratiques ont été instituées entre le parquet et les départements dans le cadre de soit-transmis qui facilitent la communication et le bon fonctionnement des partenariats. Ainsi :

¹⁹ A cet égard, la circulaire du 6 mai 2010 du Garde des Sceaux aux procureurs de la République préconise que la cellule développe un rôle d'interlocuteur privilégié du parquet, ainsi qu'un rôle décisionnel dans l'émission de signalements aux parquets : « l'organisation de la cellule relève de la libre administration des collectivités territoriales. Néanmoins, pour unifier les critères de saisine de l'autorité judiciaire sur le fondement de l'« exceptionnelle gravité » de l'information, de centraliser le lieu de décision et de saisine, le Garde des Sceaux préconise que la cellule soit l'interlocuteur privilégié du parquet et qu'elle ait un pouvoir décisionnel et que son rôle ne se limite pas seulement à un recoupement administratif des informations en provenance d'autres sources » (Circ. 6 mai 2010, NOR : JUSF1012606C).

- les soit-transmis « pour information » : le parquet ne se dessaisit pas du dossier mais en transmet certains éléments pour information au dispositif, quand il suppose une connaissance de la fratrie ou de l'enfant ;
- certains départements ont indiqué recevoir d'autres types de soit-transmis du parquet de façon plus marginale. Il s'agit notamment de procès-verbaux de police ou de gendarmerie, de déclarations de fugues ou de demandes de suivi de prévention.

Focus sur les Journées interrégionales organisées par le GIPED en 2011

La question des demandes d'évaluation de situations transmises par le parquet au conseil général (JIR Rennes)

Un département pose la question de la saisie du conseil général par les parquets pour effectuer en urgence (entre 24H et 48H) des évaluations, alors que, selon les textes, les conseils généraux ne sont pas tenus de faire des investigations pour le parquet. Certains départements ont été conduits, s'agissant de demandes s'apparentant à des demandes d'enquête sociale, à rappeler au parquet qu'il n'est pas dans les missions du conseil général de réaliser ce type d'acte sur sa demande. Toutefois lorsque le parquet transmet cette demande d'évaluation au conseil général pour compétence, certains départements conviennent alors qu'il appartient au conseil général de la traiter comme information préoccupante.

Un autre département indique accepter les demandes d'évaluation du parquet, alors qu'elles ne sont pas transmises comme informations préoccupantes.

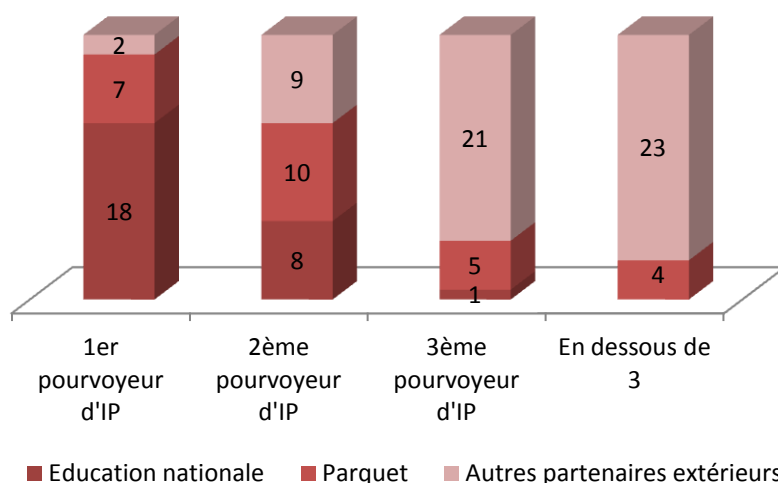
Un département évoque les difficultés liées au délai de traitement des informations portés à la connaissance du parquet, et transmises tardivement au conseil général comme informations préoccupantes.

Un département indique que, du fait de sa taille restreinte, la collaboration avec le parquet est rendue plus aisée par les possibilités d'échanges formels et informels.

II-3/ Les principaux pourvoyeurs d'informations préoccupantes

Cette partie de l'enquête porte uniquement sur 27 départements pour lesquels les informations ont pu être collectées suite à la réception de leur rapport d'activité détaillant les pourvoyeurs d'IP. L'année de référence est l'année 2010, sauf pour un département pour lequel ce sont les données de l'année 2011 qui ont été prises en compte. Afin de permettre des comparaisons interdépartementales, l'analyse porte uniquement sur les partenaires extérieurs et non sur les informations préoccupantes qui émanent des services du conseil général, des familles et des particuliers. La méthodologie a consisté à mettre en regard les rangs des partenaires et non les chiffres absolus ou les pourcentages, qui étaient difficilement comparables d'un département à l'autre. Cette analyse fait apparaître que l'Education nationale et le parquet sont les deux principaux pourvoyeurs d'IP, par conséquent le choix a été de les étudier de façon distincte.

Figure II-10 : Répartition des principaux pourvoyeurs d'IP entre le parquet et l'Education nationale



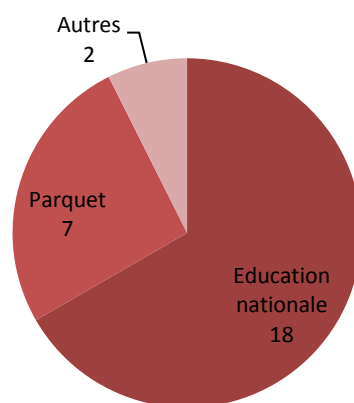
Lecture : sur les 27 départements étudiés, 18 déclarent que l'Education nationale est leur 1^{er} pourvoyeur d'IP, sept que le parquet est leur 1^{er} pourvoyeur d'IP et deux que d'autres institutions que l'Education nationale et le parquet sont leurs 1^{er} pourvoyeurs d'IP

Champ : les rapports d'activités comportant des données sur les pourvoyeurs d'IP (n=27)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Comme l'illustre l'histogramme ci-dessus (cf. Figure II-10), l'Education nationale est le premier fournisseur d'informations préoccupantes. Cette prédominance découle de relations privilégiées établies entre les dispositifs de recueil, de traitement et d'évaluation et ce partenaire par l'établissement de protocoles (rappel : 88% des 101 responsables de CRIP interrogés affirment disposer d'un protocole avec l'Education nationale) et également par la présence de professionnels fortement sensibilisés aux problématiques de protection de l'enfance, comme les membres des services de santé scolaire ou des services sociaux en faveur des élèves. Divers outils et pratiques professionnelles ont par ailleurs été développés entre les dispositifs et les professionnels de l'Education nationale, concourant à une meilleure transmission des IP (organisation de réunions, création de fiches de liaison facilitant la transmission des IP, etc.). Ces résultats peuvent être partiellement expliqués par le fait que de nombreux départements ont indiqué recevoir en provenance de l'Education nationale un grand nombre d'IP liées à des problématiques d'absentéisme scolaire.

Figure II-11 : Répartition des premiers pourvoyeurs d'IP



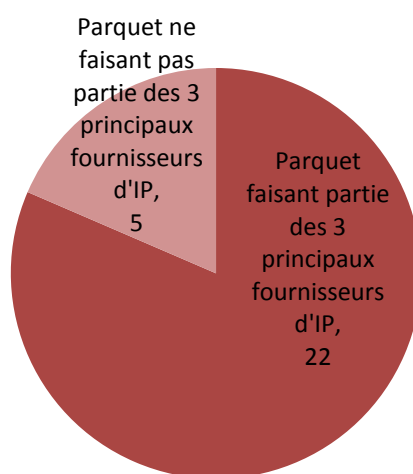
Lecture : l'Education nationale représente le premier pourvoyeur d'IP dans 67% des cas.

Champ : les rapports d'activités comportant des données sur les pourvoyeurs d'IP (n=27)

Source : ONED, enquête informations préoccupantes 2011

La figure ci-dessus (cf. Figure II-11) permet de constater que l'Education nationale et le parquet assurent à eux deux le rôle de premier fournisseur d'IP dans 93% des cas (25 départements sur 27).

Figure II-12 : Présence du parquet parmi les 3 principaux partenaires pourvoyeurs d'IP



Lecture : le parquet fait partie des trois premiers pourvoyeurs d'IP dans 22 des cas étudiés.

Champ : les rapports d'activités comportant des données sur les pourvoyeurs d'IP (n=27)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Le parquet apparaît comme un pourvoyeur important d'informations préoccupantes (cf. Figure II-12) puisqu'il fait partie des trois premiers pourvoyeurs d'IP dans 81% des cas (22 départements sur 27). Cette prépondérance laisse penser que le parquet transmet un nombre important de soit-transmis²⁰ qualifiés d'IP par la suite au niveau des CRIP ou des territoires.

²⁰ La nature de ces soit-transmis a déjà été détaillée dans la partie II-2, mais il est important de souligner que tous ces soit-transmis ne sont pas considérés comme des IP, et que les critères pour les considérer ou non comme des IP sont variables d'un département à l'autre.

Quoiqu'il en soit, la prépondérance du parquet parmi les trois premiers partenaires pourvoyeurs d'IP interroge sur les pratiques et l'application de la loi de 2007 : on peut émettre l'hypothèse que l'orientation des signalements vers les parquets n'est pas encore adéquate, puisqu'une grande partie d'entre eux est retournée pour compétence au dispositif départemental.

Ce constat interroge également sur le rôle de tri du parquet : les parquets souhaitent-ils, dans le souci d'exhaustivité qui présidait à la création de la loi de 2007, renvoyer aux dispositifs l'ensemble des informations dont ils disposent et qui ne vont pas faire l'objet d'une saisine du juge des enfants ? La loi du 5 mars 2007, parce qu'elle a prévu que le conseil général est la porte d'entrée pour l'évaluation des situations de danger ou de risque de danger, et par sa volonté d'éviter de passer à côté d'une situation grave a probablement conduit le parquet (lorsque la situation ne justifie pas l'intervention judiciaire) à renvoyer ces informations au conseil général de façon plus systématique au lieu de les classer.

III/ Les définitions et les périmètres de la notion d'information préoccupante

III-1/ La réception des informations et leur qualification en information préoccupante

La réception des informations

Les informations traitées par les dispositifs départementaux émanent de nombreuses sources différentes, qu'il est possible de regrouper en deux catégories :

- les informations externes au conseil général : elles peuvent provenir de partenaires comme l'Education nationale, les hôpitaux ou certaines associations, le numéro 119, les centres de loisirs, les crèches et les garderies, etc. Il peut également s'agir du parquet, sous la forme de soit-transmis. Enfin, les IP peuvent provenir de particuliers.
- les informations internes au conseil général : elles émanent des services du conseil général, notamment lorsque l'enfant ou la fratrie font déjà l'objet d'un suivi ou d'une mesure. Se pose la question de réaliser un signalement à l'autorité judiciaire ou d'émettre une information préoccupante lorsque la situation apparaît inquiétante au travailleur social ou médico-social du département.

La qualification comme IP

Les modalités de qualification des informations entrantes sont variables selon les départements :

- 15 départements ont choisi de ne pas passer par une procédure de qualification : de ce fait, toutes les informations entrantes sont des informations préoccupantes, qu'elles soient des informations externes ou qu'elles émanent des services départementaux ;
- 80 autres départements ont choisi de procéder au tri des informations entrantes et de ne pas considérer l'ensemble des informations comme des IP ;
- six départements n'ont pas répondu à cette question.

Parmi les 80 départements procédant à une qualification des informations entrantes, les niveaux de qualification diffèrent :

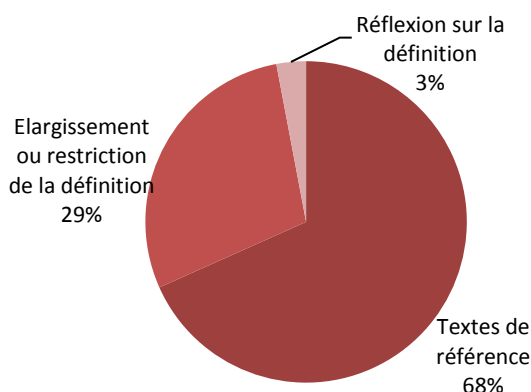
- la majorité (32 sur 80) qualifie les informations de préoccupantes au niveau de la CRIP : il s'agit de départements qui reçoivent les informations soit uniquement au niveau central, soit aux niveaux central et territorial, mais dans lesquels la qualification ne se fait qu'au niveau central ;
- 25 départements les qualifient conjointement aux niveaux de la CRIP et des territoires : cela dépend alors du lieu d'arrivée ou de l'organisation interne au département ;

- 13 départements ne qualifient les informations entrantes qu'au niveau des territoires ;
- 10 départements qualifient les informations entrantes de préoccupantes selon des modalités autres que celles exposées.

III-2/ Les définitions de l'information préoccupante

Les définitions utilisées par les départements pour la qualification des informations entrantes en informations préoccupantes sont variables.

Figure III-1 : Répartition des départements selon la définition adoptée pour qualifier les informations préoccupantes



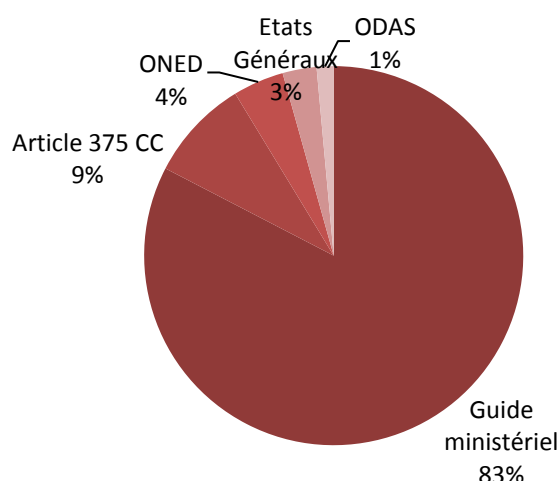
Lecture : 69 départements sur 101 disent se baser principalement sur les textes de référence

Champ : l'ensemble des départements (n=101)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Le diagramme ci-dessus (cf. Figure III-1) montre que la majorité des départements (69) se fonde sur les textes de référence pour définir les informations préoccupantes. 29 autres départements, bien que prenant appui sur les textes de loi, opèrent soit un élargissement des critères de la définition, soit une restriction de ceux-ci et les trois derniers départements mènent au moment de l'enquête une réflexion interne sur la définition à adopter. Parmi les 69 départements prenant pour définition les textes de référence, il est intéressant de voir quels textes sont pris en compte.

Figure III-2 : Répartition des départements se référant principalement aux textes pour la définition de l'information préoccupante selon l'origine des définitions



Lecture : parmi les départements qui disent se baser principalement sur les textes de référence, 83% utilisent en premier lieu la définition du guide ministériel pour définir l'information préoccupante

Champ : les départements se basant sur les textes de référence pour définir les IP (n=69)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Le diagramme ci-dessus (cf. Figure III-2) indique que 83% des départements se référant aux textes (soit 57 départements) s'appuient, dans leurs pratiques professionnelles, sur la définition du guide ministériel selon laquelle l'information préoccupante est « *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 faire l'objet d'une transmission à la cellule départementale pour évaluation et suite à donner* »²¹.

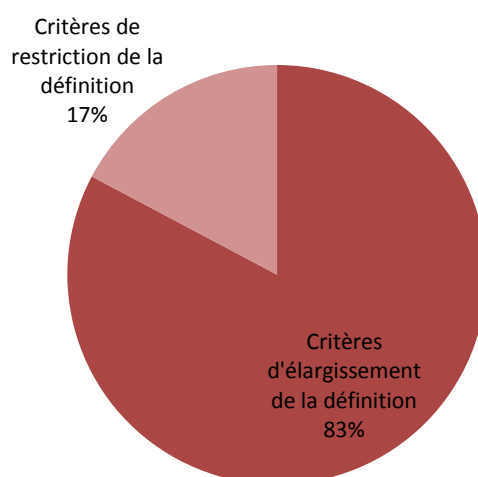
Les autres sources de définitions sont évoquées moins fréquemment puisque 12 départements utilisent comme base de travail une autre définition que celle du guide ministériel.

Cependant, les définitions théoriques de l'information préoccupante sont façonnées et précisées par les pratiques départementales : les réalités de terrain et les moyens dont disposent les départements impactent la définition de l'IP et contribuent à déterminer un périmètre pratique à la notion d'information préoccupante.

Il est également intéressant d'étudier les éléments utilisés par les départements dont la définition de l'information préoccupante ne renvoie pas aux textes de référence (cf. Figure III-3).

²¹ Guide pratique, *La cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation*, p.9 (op.cité).

Figure III-3 : Répartition des départements selon l'élargissement ou la restriction donnés à la définition de l'information préoccupante



Lecture : parmi les départements qui disent faire intervenir des critères supplémentaires dans la définition de l'information préoccupante, 83% opèrent un élargissement de la définition

Champ : les départements ayant intégré des critères d'élargissement et de restriction pour définir les IP (n=29) Source : ONED, enquête informations préoccupantes 2011

Par ailleurs, 29 départements ne se sont pas fondés sur les définitions de l'information préoccupante proposées par les textes de référence, et ont intégré des réalités départementales dans la définition théorique de l'information préoccupante. En élargissant les critères de définition issus du guide départemental, 24 départements avaient deux objectifs principaux :

- Prendre en compte avant tout la préoccupation des signalants en considérant de fait que toute information entrante, parce qu'elle préoccupe un partenaire ou un particulier, doit être considérée comme préoccupante. Dans ces cas-là, la cellule procède au filtrage des informations préoccupantes devant donner lieu à évaluation ;
- N'imposer aucune définition pour ne pas faire de généralités dans le traitement des situations, et traiter au cas par cas. Cette façon de faire a été présentée comme la garantie d'une définition dynamique de l'information préoccupante et non pas figée, par rapport à divers critères comme la nouveauté de l'information, l'âge de l'enfant, les mesures déjà prises, etc.

Cet élargissement des critères est quelquefois mis en œuvre dans les départements où la cellule de recueil est relativement jeune, pour que toutes les informations soient traitées et qu'aucune ne soit perdue. C'est en quelque sorte une précaution supplémentaire pour les cellules au regard de la loi de 2007. Certains départements ont simplement débuté de cette manière, et après quelques années se sont recentrés sur une définition plus restreinte de l'information préoccupante, se rendant compte soit que de nombreuses informations entrantes n'étaient en aucun cas préoccupantes, soit que l'augmentation de leur activité était considérable et qu'ils n'avaient pas les moyens suffisants pour y répondre.

Concernant la restriction des critères de définition, les 5 départements concernés ont surtout clarifié le fait que les demandes des familles ou des jeunes majeurs n'entrent pas dans le processus de l'information préoccupante. Le fait que la famille soit connue ou non est également un critère de sélection : si la famille est connue, il est préférable pour certains départements de travailler la situation au niveau du service social de secteur et de ne pas l'inclure en information préoccupante.

Parmi ces 5 départements, 2 départements ont détaillé leurs propres définitions, en ayant toujours à l'esprit la définition du guide ministériel :

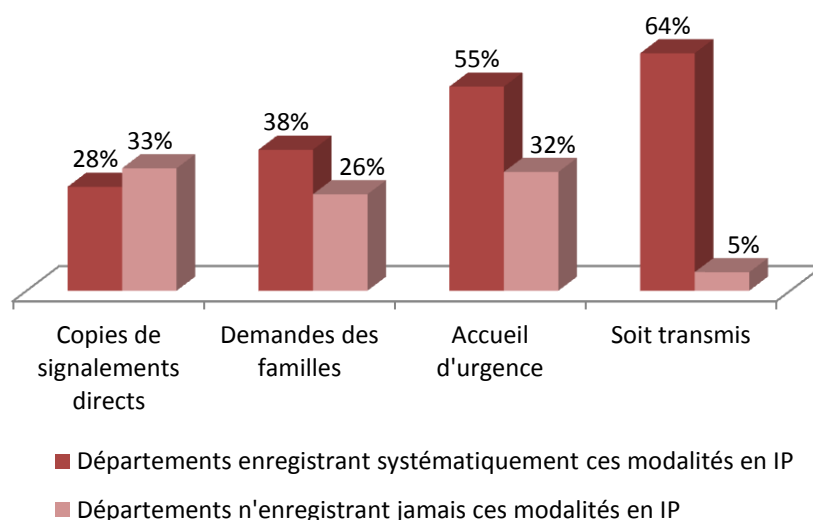
- Le premier ajoute des éléments de définition plus détaillés à destination des professionnels en estimant que l'information préoccupante est constituée « *d'un fait grave isolé ou d'un faisceau d'éléments inquiétants de la vie quotidienne d'un enfant et de son environnement, préjudiciable à son développement affectif, physique intellectuel ou social, que les parents, seuls ou avec le soutien du professionnel ou d'une équipe, ne parviennent pas à modifier de manière satisfaisante pour l'enfant* »²².
- Le second fait une distinction entre l'information « occupante » et l'information préoccupante : l'information occupante est un fait générateur pouvant compromettre le développement de l'enfant, repéré souvent dans le cadre de suivis existants, et l'information préoccupante se définit à l'instar de la définition du guide ministériel et de l'article 375, mais elle doit également faire l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire.

III-3/ Les périmètres de l'information préoccupante

La pratique de terrain délimite les périmètres en dehors desquels l'information n'est pas considérée comme une IP et comptabilisée comme telle : cinq balises délimitant le périmètre de l'IP ont été mises en lumière par l'enquête mais il n'est pas exclu qu'il en existe d'autres, qui pourraient faire l'objet d'une investigation ultérieure. Ces balises sont les suivantes :

- les copies de signalements directs sont-elles considérées comme des IP ?
- les demandes des familles sont-elles considérées comme des IP ?
- les accueils d'urgence sont-ils considérés comme des IP ?
- les soit-transmis du parquet sont-ils considérés comme des IP ?
- une information provenant au sujet d'un enfant faisant déjà l'objet d'un suivi ou d'une mesure est-elle considérée comme une IP ?

Figure III-4 : Proportion des départements enregistrant systématiquement et jamais comme des IP les copies de signalements directs, les soit-transmis, les accueils d'urgence et les demandes des familles



Lecture : parmi l'ensemble des départements, les copies de signalements directs sont systématiquement enregistrées par 28% d'entre eux alors qu'elles ne le sont jamais pour 33% des départements

Champ : l'ensemble des départements (n=101)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

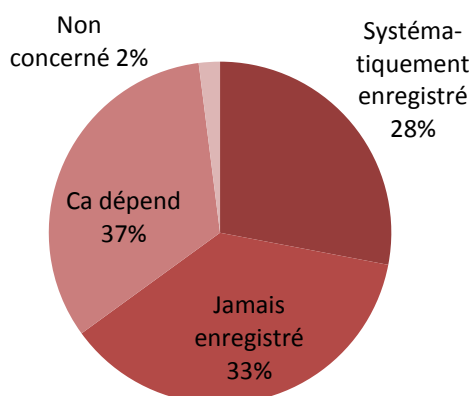
²² Département X, protocole, p.11.

L'histogramme ci-dessus (cf. Figure III-3) permet de constater les diversités du périmètre dévolu à l'IP :

- 28% des départements enregistrent systématiquement les copies de signalements directs comme des IP, et 33% ne les enregistrent jamais comme telles ;
- 30% des départements enregistrent systématiquement les demandes des familles comme des IP, et 26% ne les enregistrent jamais comme telles ;
- 56% des départements enregistrent systématiquement les accueils d'urgence de 72 heures et 5 jours comme des IP, et 32% ne les enregistrent jamais comme tels ;
- 65% des départements enregistrent systématiquement les soit-transmis en provenance du parquet comme des IP, et 5% ne les enregistrent jamais comme tels.

Les copies de signalements directs

Figure III-5 : Répartition des départements selon l'enregistrement en IP des copies de signalements directs



Lecture : les copies de signalements directs sont enregistrées de façon systématique par 28% des départements

Champ : l'ensemble des départements (n=101)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Note : les départements non concernés correspondent aux départements ne recevant jamais de copies de signalements directs de l'Education nationale, des associations et des hôpitaux

Le diagramme ci-dessus (cf. Figure III-4) indique que 33 départements sur 101 disent ne jamais enregistrer les copies de signalements directs comme des informations préoccupantes, alors que 28 départements enregistrent de façon systématique les copies de signalements directs comme des IP. Les 38 départements restant n'ont pas une attitude systématique face à l'enregistrement des IP et gèrent cela au cas par cas. Finalement, deux départements ne reçoivent aucune copie de signalement et ne sont donc pas concernés.

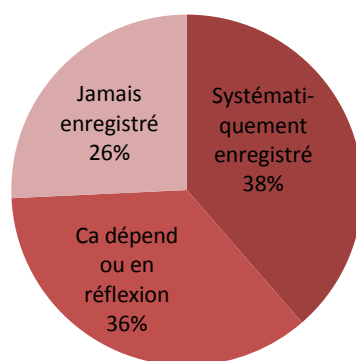
Dans les missions dévolues à la CRIP, deux missions implicites coexistent pour l'enregistrement des IP : la mission d'enregistrement pour traitement opérationnel et la mission d'enregistrement pour suivi statistique. La pratique consistant à enregistrer les copies de signalement direct comme des IP peut provenir d'une confusion entre ces deux missions.

Les demandes des familles

Les demandes des familles (cf. Figure III-5) constituent l'une des balises les plus complexes relevées par l'enquête IP, de par la grande diversité des réponses qui ont été récoltées.

- 26 départements déclarent ne jamais enregistrer les demandes des familles comme des informations préoccupantes ;
- 39 départements enregistrent de façon systématique les demandes des familles ;
- parmi les 36 départements restant, certains sont en cours de réflexion (7 départements) et pour d'autres l'enregistrement dépend de critères appréciés par les professionnels (29 départements).

Figure III-6 : Répartition des départements selon l'enregistrement en IP des demandes des familles



Lecture : les demandes des familles sont enregistrées de façon systématique pour 38% des départements

Champ : l'ensemble des départements (n=101)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

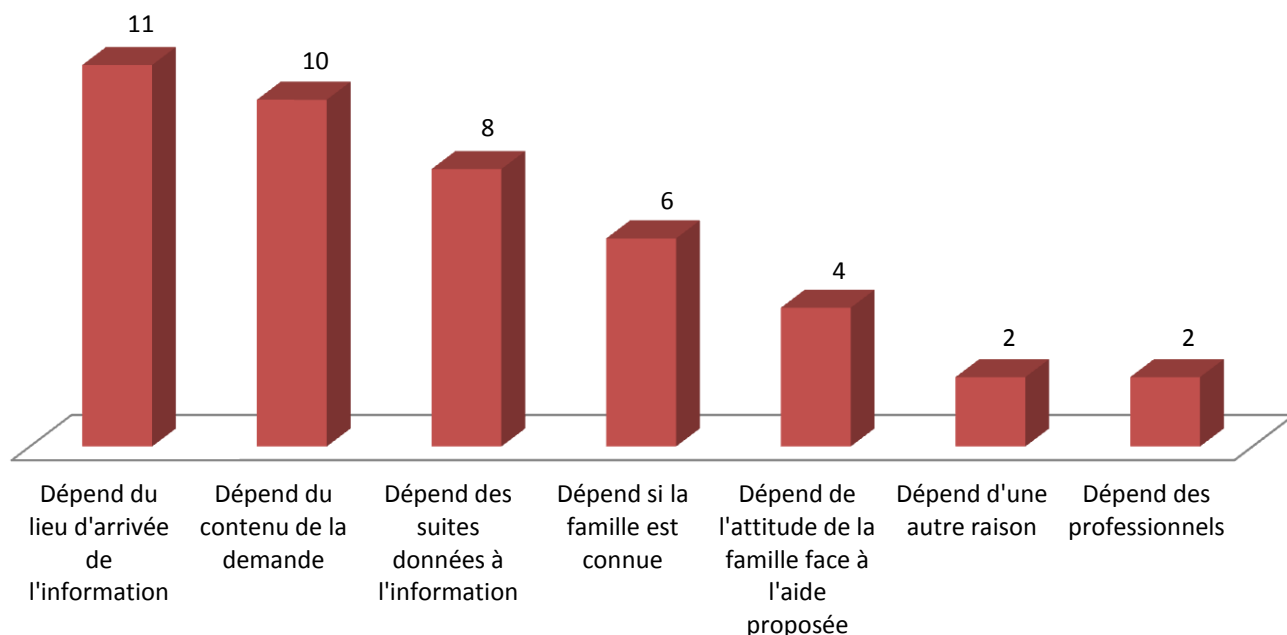
L'enquête a déterminé que sept critères sont utilisés par les 29 départements ne répondant pas de façon systématique à l'inclusion ou non d'une demande d'une famille dans le champ des informations préoccupantes (cf. Figure III-6). Ces critères, énoncés spontanément par les interlocuteurs lors de l'enquête, relèvent pour certains du circuit de la demande et pour d'autres du contenu de celle-ci. Ce ne sont pas des critères exclusifs : un même département peut en avoir cité plusieurs.

La majorité (11 départements) indique comme critère de qualification le lieu d'arrivée de l'information. Ensuite vient le contenu de la demande (pour 10 départements) puis les suites données à l'information (pour huit départements), si la famille est connue ou non des services du département (pour six départements), l'attitude de la famille face à l'aide proposée (pour quatre départements). Enfin cela peut dépendre des professionnels ou « d'une autre raison » (pour deux départements pour chacune de ces deux modalités).

La répartition entre les départements comptabilisant systématiquement les demandes des familles comme des IP (38%) et ceux ne les comptabilisant jamais (26%) et le fait que ceux répondant « ça dépend » (36 %) disposent d'autant de modalités différentes indique qu'aucune majorité ne se dégage à ce sujet. De plus, il faut préciser que la demande des familles est rarement immédiate et spontanée et qu'elle s'inscrit souvent dans un processus qui amène les familles à se positionner par rapport à ce qui peut leur être proposé.

On rappellera pour mémoire toutefois que le décret n° 2011-222 du 28 février 2011 prévoit bien dans les variables à saisir telles que prévues à l'article 2 (annexe 2.8 partie réglementaire du CASF), les situations où le parent est à l'origine de l'information préoccupante (III-4-code 20) ou de sa transmission (III -5- code 200).

Figure III-6 : Critères d'enregistrement des demandes des familles en tant qu'informations préoccupantes quand cet enregistrement n'est pas systématique



Lecture : pour 11 départements, l'enregistrement des demandes des familles comme des IP dépend du lieu d'arrivée de l'information

Champ : les départements enregistrant les demandes des familles comme IP selon certains critères (n=33)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

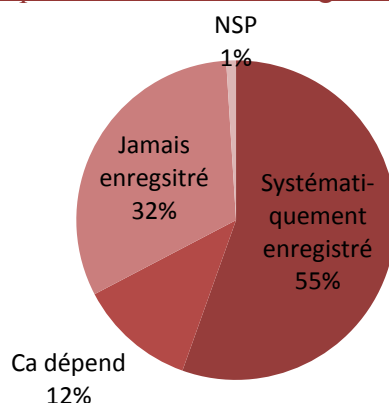
Note : un département peut prendre en compte plusieurs critères

Les accueils d'urgence

Le diagramme ci-dessous (cf. Figure III-7) indique qu'une majorité de départements (55%) enregistre systématiquement les accueils d'urgence comme des IP. Les départements ayant répondu « ça dépend » recouvrent des situations différentes : il peut s'agir de départements qui ne sélectionnent que certains types d'accueils d'urgence dans leurs IP²³. D'autres départements enregistrent les accueils d'urgence comme des informations préoccupantes uniquement s'ils ne sont pas pérennisés, ces accueils très ponctuels n'étant pas considérés comme des mesures. Pour un autre département, si l'accueil d'urgence permet de résoudre un problème très passager, il ne devient pas une information préoccupante. Enfin, deux départements mettent en avant le fait que l'enregistrement des accueils d'urgence n'est pas réalisé de façon homogène sur les différents territoires ou entre les territoires et l'unité centrale.

²³ Notamment les accueils d'urgence qui correspondent à des critères de danger ou de risque de danger : si un enfant est accueilli parce que ses deux parents sont hospitalisés et que personne ne peut le garder, ces départements enregistrent l'accueil mais ne le comptabilisent pas comme une information préoccupante.

Figure III-7 : Répartition des départements selon l'enregistrement en IP des accueils d'urgence



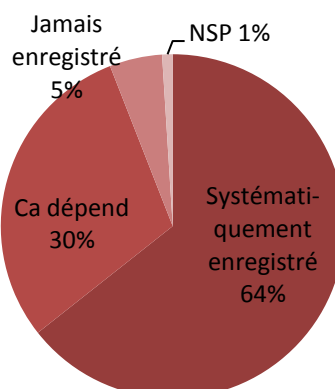
Lecture : les accueils d'urgence sont enregistrés de façon systématique par 55% des départements

Champ : l'ensemble des départements (n=101)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Les soit-transmis du parquet

Figure III-8 : Répartition des départements selon l'enregistrement en IP des soit-transmis du parquet



Lecture : les soit-transmis du parquet sont enregistrés de façon systématique par 64% des départements

Champ : l'ensemble des départements (n=101)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Le diagramme ci-dessus (cf. Figure III-8) montre également qu'une majorité de départements (64 %) enregistre de façon systématique les soit-transmis du parquet comme des IP. Un contingent de départements assez important (30%) explique que le comptage ou non en tant qu'IP dépend de certains critères. Les critères énoncés lors de l'enquête sont les suivants :

- pour 11 des départements, seuls les transferts pour compétence sont comptabilisés comme des IP ;
- pour trois départements, seules les demandes d'évaluation sont comptabilisées comme des IP, ce qui peut être dû à une volonté de faire apparaître dans leur activité les demandes d'évaluation des parquets ;
- les 16 autres départements attendent l'évaluation ou la pré-évaluation des services départementaux avant de qualifier les soit-transmis d'informations préoccupantes.

Les informations concernant un enfant ou une fratrie faisant déjà l'objet de suivi ou de mesure

- le comptage des informations entrantes comme des informations préoccupantes lorsque l'enfant fait déjà l'objet d'un suivi ou d'une mesure est possible dans 82% des cas (83 départements). Dans 17% des cas, une telle information, répondant aux critères de réalisation d'une IP, n'est jamais considérée comme une information préoccupante ;
- seuls 30% de ces 83 départements comptabilisent les nouvelles informations entrantes comme des informations préoccupantes de façon systématique (soit 31 départements) ;
- 63% des 83 départements (soit 52 départements) mettent des conditions à la comptabilisation de telles informations comme des informations préoccupantes.

La condition qui revient dans 77% des cas de ces 52 départements (soit 40 départements) est la suivante : si l'information n'apporte aucun élément nouveau par rapport à ceux qui ont justifié la mise en place de la mesure, elle ne sera pas considérée comme une information préoccupante. D'autres conditions apparaissent également, telles que les délais ou les lieux d'arrivée, le type de suivi ou de mesure dont bénéficie l'enfant. Enfin la qualification comme IP peut provenir du « sentiment » que la mesure ou le suivi dysfonctionne.

Focus sur les Journées interrégionales organisées par le GIPED en 2011

Une information concernant des enfants bénéficiant d'une mesure de protection est-elle traitée comme information préoccupante ?

(JIR d'Orléans)

Lors des JIR d'Orléans du 22 et 23 novembre 2011, plusieurs départements abordent la question du traitement en tant qu'information préoccupante ou non des informations arrivant au dispositif de recueil concernant des enfants bénéficiant d'une mesure de protection.

Un département aborde d'emblée cette question en soulignant que les liens entre la CRIP et les services d'AEMO ne fonctionnent pas bien : dans ce cas de figure, la cellule transmet un bordereau, prévient le magistrat et le service mandaté mais n'a jamais aucun retour, y compris lorsque, à partir de l'AEMO, s'organise le placement en urgence d'une fratrie.

Pour un autre département, en cas de mesure en cours, c'est suivant la nature de l'information ou de son auteur que cette information sera qualifiée d'IP ou d'incident de prise en charge. Dans ce département, après plusieurs mois d'AEMO judiciaire, l'ASE demande qu'il y ait un travail avec le service mandaté pour anticiper un changement de mesure, notamment un placement. Les rapports circonstanciés sont enregistrés comme IP.

Pour un troisième département, les rapports circonstanciés avec les services d'AEMO ne sont pas encore en place. En cas d'information concernant une situation où une mesure existe, elle est enregistrée comme IP.

Enfin, pour un autre département, lorsqu'une information arrive à la CRIP concernant un enfant suivi en AEMO, elle est transmise au service d'AEMO avec demande d'un retour qui, en pratique, fonctionne. De même, pour un autre département, les services d'AEMO traitent les IP qui les concernent et font un retour à la CRIP par copie de la fiche de liaison avec le juge des enfants, dans le cadre d'un protocole de ce département avec les services d'AEMO.

Ces retours relevés durant les Journées interrégionales confirment le caractère hétérogène du traitement de ce type d'informations au niveau national.

Par rapport à l'ensemble des critères de délimitation de l'information préoccupante étudiés, il faut noter que les quatre types d'informations (les copies de signalement direct, les demandes des familles, les accueils d'urgence et les soit-transmis du parquet) ne sont enregistrés de manière systématique et conjointement que par trois départements, ce qui donne une appréciation de l'extrême variabilité du périmètre de l'information préoccupante. Ces chiffres permettent de rendre compte du fait que les départements ont construit une définition empirique de l'information préoccupante. En effet la mise en place de bornes délimitant un périmètre pratique (que comptabilise-t-on et que ne comptabilise-t-on pas comme information préoccupante ?) vient se surajouter aux définitions des textes dont les départements se réclament, ce qui amène une diversité dans la mise en œuvre départementale.

IV/ Les chiffres de l'enquête concernant les informations préoccupantes, les signalements et les copies de signalements

IV-1/ Les biais affectant les chiffres collectés lors de cette enquête

L'enquête a mis en lumière un nombre important de biais en ce qui concerne les données chiffrées. Il est possible de relever quatre types de biais :

- les biais concernant le périmètre et la définition de l'information préoccupante ;
- les biais en rapport avec le mode de comptage des informations préoccupantes ;
- les biais concernant la réalisation ou non d'un pré-tri des informations entrantes ;
- les biais concernant l'absence de certaines données.

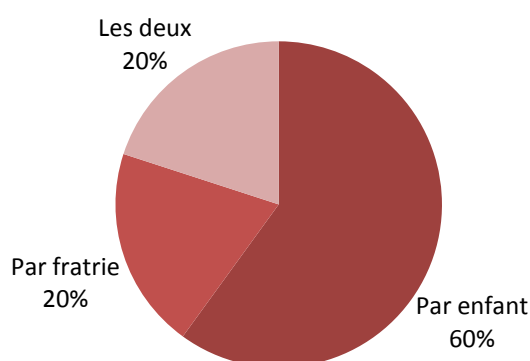
a) Les biais du périmètre et de la définition de l'information préoccupante

Comme vu plus haut, les Conseils généraux ne se basent pas tous sur les mêmes définitions de l'information préoccupante, ni sur les mêmes bornes délimitant le périmètre pratique de l'information préoccupante.

b) Les biais relevant du mode de comptage des IP

Le mode de comptage des IP n'est pas homogène sur l'ensemble des départements.

Figure IV-1 : Répartition des départements selon l'unité comptabilisée par une IP



Lecture : parmi l'ensemble des départements, 60% comptabilisent les IP par enfant

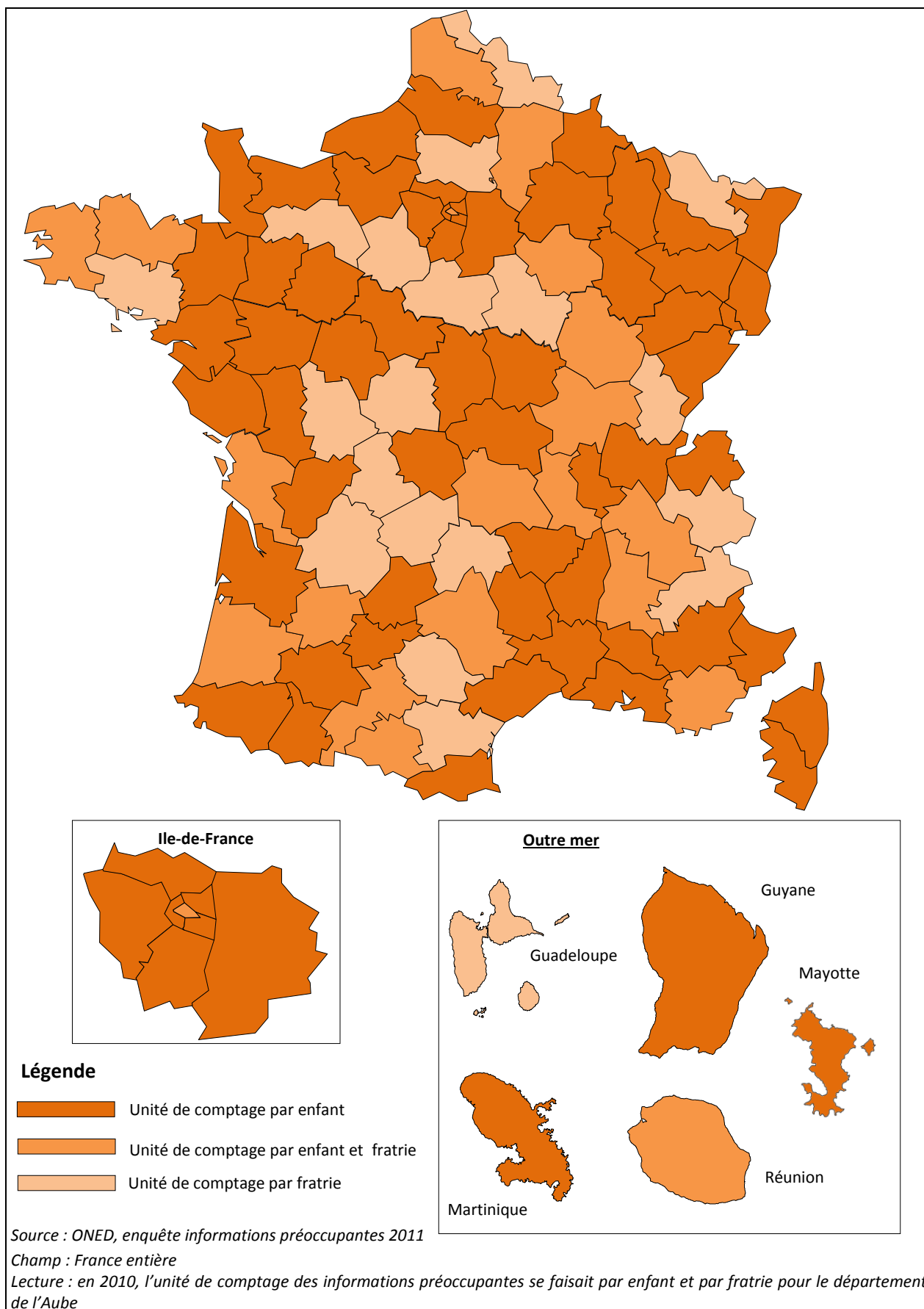
Champ : l'ensemble des départements (n=101)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Ce diagramme (cf. Figure IV-1) montre bien la diversité dans la manière de comptabiliser les informations préoccupantes. La modalité la plus communément utilisée par les départements (60% d'entre eux) est de comptabiliser une information par enfant²⁴. Cependant, 20% des départements ne comptabilisent qu'une seule IP pour une fratrie. Cela introduit un biais dans le décompte des IP : le décompte par fratrie aboutit à un nombre d'IP moins élevé qu'un décompte par enfant. Les mêmes biais se retrouvent pour la comptabilisation des signalements du Conseil général aux parquets, ainsi que pour la réception des copies de signalements directs. La carte, ci-après, illustre, quant à elle, la répartition départementale selon l'unité de comptage des informations préoccupantes.

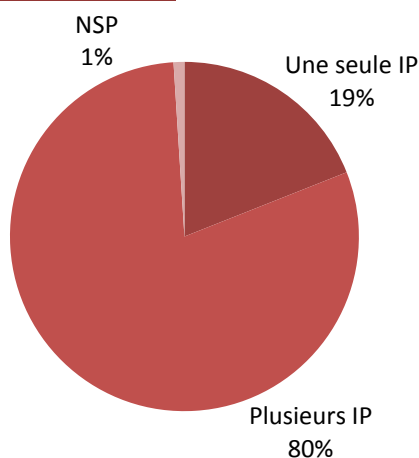
²⁴ Ainsi, lorsqu'une IP arrive pour une fratrie, c'est le nombre d'enfants concernés par la situation qui est compté et non pas une seule IP.

Carte 1 : Répartition géographique selon l'unité de comptage de l'information préoccupante



Par ailleurs, une autre différence significative concerne le nombre d'informations préoccupantes comptabilisées lorsque plusieurs informations entrantes concernent un même enfant (cf. Figure IV-2).

Figure IV-2 : Répartition des départements selon le nombre annuel d'IP pouvant être comptabilisées pour un enfant ou une fratrie



Lecture : parmi l'ensemble des départements, 19% ne comptabilisent qu'une seule IP lorsque plusieurs informations arrivent pour un seul enfant

Champ : l'ensemble des départements (n=101)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Ce diagramme rend compte des deux modes de comptage :

- 19% des départements ne comptabilisent qu'une seule IP lorsque plusieurs informations leur parviennent pour un seul enfant, ce qui peut sensiblement réduire le nombre total d'informations préoccupantes traitées en réalité.
- 80% des départements peuvent comptabiliser plusieurs IP pour un même enfant. Parmi ces derniers départements, les modalités de décompte sont variables : certains ne comptent une deuxième IP qu'une fois le délai d'évaluation dépassé (par exemple si la nouvelle information arrive dans le délai de trois mois imparti à l'évaluation, elle est considérée comme un complément d'information et non une IP, mais si cette même information arrive après le délai, elle est comptabilisée comme une information préoccupante), d'autres comptent immédiatement plusieurs IP, d'autres encore ne comptent la nouvelle information que si elle est d'une nature différente, ou qu'elle émane d'une source différente, etc.

c) Les biais concernant la réalisation ou non d'un pré-tri des informations préoccupantes

Dans le cadre de l'enquête menée, 15 départements ont déclaré que l'ensemble des informations entrantes étaient comptabilisées comme des informations préoccupantes, les autres départements réalisent d'abord une primo-évaluation. Ces 15 départements ont un champ de comptabilisation plus large que les autres, ce qui peut se traduire par une variation importante du nombre d'informations préoccupantes.

d) Les biais concernant l'absence de certaines données

L'enquête permet de rendre compte de l'absence de certains chiffres lors de la réalisation du recueil (par exemple les copies de signalements directs qui sont très peu comptabilisées). Le tableau ci-dessous (cf. Figure IV-3) récapitule le nombre de départements pour lesquels il a été possible de collecter les données chiffrées selon leurs modalités.

Les données sur les IP sont disponibles de façon très variable selon les départements, les années et le mode de comptage. Pour six des 101 départements aucun chiffre n'est disponible.

Au fur et à mesure des années, les données sont de plus en plus fournies mais le manque de données pour les années 2007 et 2008 empêche une analyse fine des tendances sur le nombre d'IP depuis l'entrée en vigueur de la loi.

L'année et la modalité pour lesquelles la plus grande part des données est disponible est 2010 pour le nombre de situations donnant lieu à une IP pour un enfant (ces données sont disponibles pour 52 départements).

Figure IV-3 : Nombre de départements ayant communiqué leurs chiffres des IP selon l'année et le type de comptabilisation

	2007	2008	2009	2010
Département comptabilisant le nombre de situations donnant lieu à une IP pour un enfant	32	38	47	52
Département comptabilisant le nombre de situations donnant lieu à une IP pour une fratrie	20	21	28	29
Département comptabilisant le nombre d'enfants concernés par au moins une IP	28	32	39	41
Département comptabilisant le nombre de fratries concernés par au moins une IP	3	3	4	10

Lecture : pour 2010, 52 des 101 départements ont pu communiquer le nombre de situations donnant lieu à une IP pour un enfant

Champ : l'ensemble des départements (n=101)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Ce tableau (cf. Figure IV-3) montre bien le caractère partiel des chiffres qu'il est possible d'exploiter, davantage d'ailleurs lorsque l'on souhaite étudier l'évolution année par année.

Outre qu'il est impossible de fournir des données nationales sur les IP, l'ensemble de ces biais²⁵ rend donc nécessaire de prendre des précautions concernant la comparaison des données chiffrées entre départements et selon les années.

²⁵ Finalement, d'autres biais peuvent être identifiés : les départements qui n'avaient pas de logiciel informatique et qui en ont acquis un au cours de ces quatre années, ou ceux qui avaient un service de collecte de données autre que celui de la cellule de recueil des IP ont pu transformer le mode de recensement et de comptabilisation.

IV-2/ Les biais empêchant les comparaisons interdépartementales²⁶

La carte ci-après illustre géographiquement l'appropriation départementale de la définition de l'information préoccupante selon ce qui entre ou non dans le champ de l'information préoccupante (degré d'ouverture). Un indice a été construit à partir des critères de comptage des 4 modalités suivantes :

- l'enregistrement des copies de signalements direct en IP ;
- l'enregistrement des soit-transmis du parquet en IP ;
- l'enregistrement des accueils d'urgence en IP ;
- l'enregistrement des demandes des familles en IP.

Ainsi, des valeurs ont été attribuées pour chacune des modalités en fonction du comptage systématique (+1) ou non (-1) de celles-ci comme information préoccupante, mais aussi lorsque le comptage n'est pas systématique et dépend d'autres facteurs (0). On obtient un indice variant de -3 à +4 selon les départements : il est à noter qu'aucun département n'obtient le score de -4 c'est-à-dire que les 4 modalités ne seraient jamais enregistrées comme des IP.

Quatre classes se dégagent en fonction de cet indice d'ouverture du comptage des informations préoccupantes :

- seuls quatre départements ont une interprétation très restrictive de l'IP (l'indice variant de -3 à -2), c'est-à-dire que parmi les quatre modalités, au maximum une seule est enregistrée systématiquement comme une information préoccupante,
- 36 départements en ont une interprétation restrictive (l'indice variant de -1 à 0), c'est-à-dire qu'au maximum deux modalités sont enregistrées systématiquement comme des informations préoccupantes,
- 44 départements en ont une interprétation large (indice variant de +1 à +2), c'est-à-dire qu'au maximum trois modalités sont enregistrées systématiquement comme des informations préoccupantes,
- Enfin, le dernier groupe est constitué de 17 départements qui ont une interprétation très large de l'information préoccupante (indice variant de +3 à +4), c'est-à-dire qu'au minimum trois modalités sont enregistrées systématiquement et la quatrième l'est en fonction de certains critères et au maximum, les quatre modalités sont systématiquement enregistrées comme informations préoccupantes (3 départements concernés).

Au regard de ces quatre groupes de départements, il apparaît impossible de disposer de données nationales sur l'information préoccupante étant donné l'hétérogénéité même du comptage dans les départements, d'autant plus que la représentation cartographique de cette hétérogénéité est

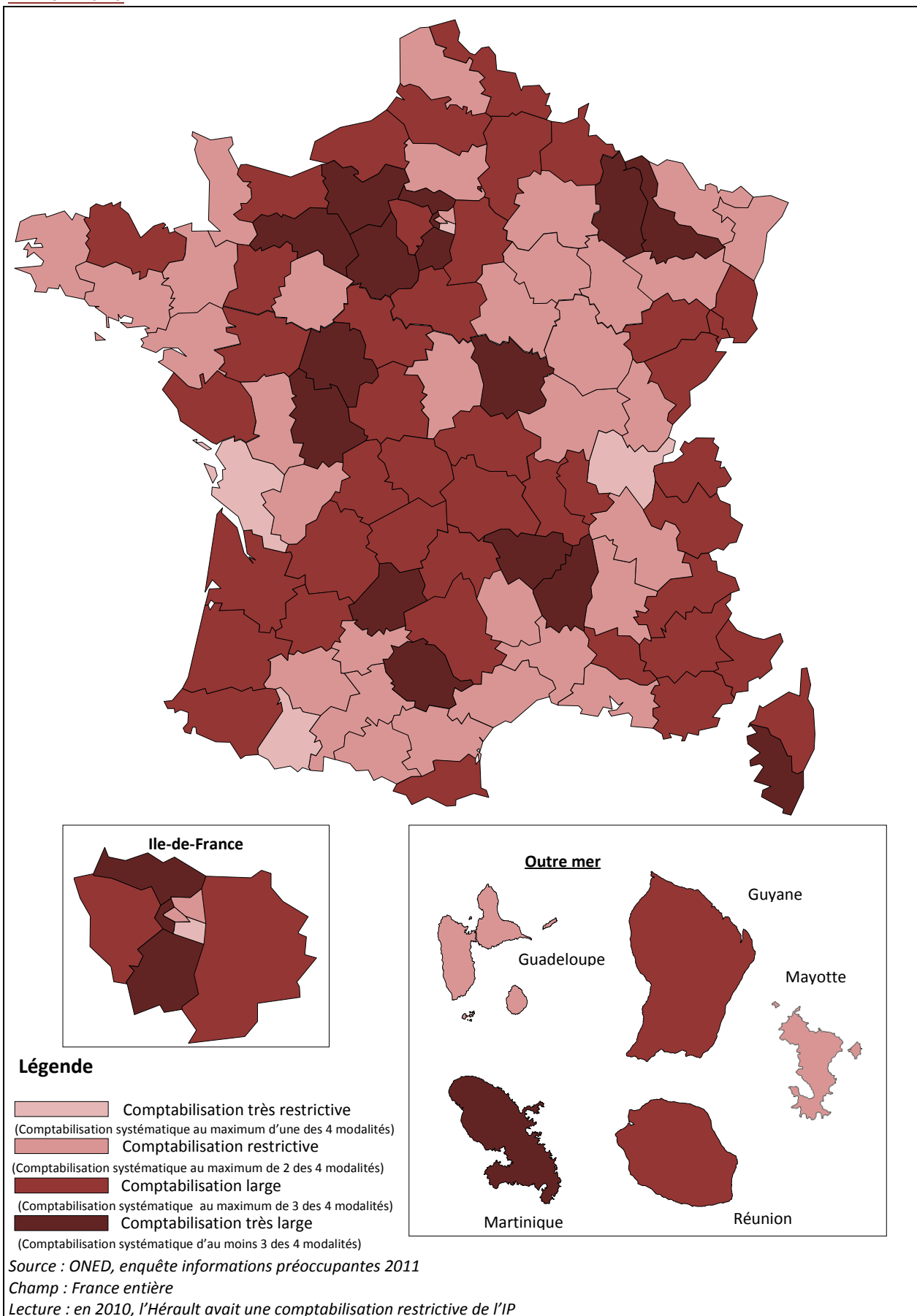
²⁶ Le rapport sur les informations préoccupantes rendu public en octobre 2011 présentait, dans sa quatrième partie, deux cartes de France : la première mettait en lien le nombre de situations donnant lieu à une IP pour un enfant en 2010 avec le nombre estimé de mineurs par département, ce qui a permis le calcul d'un ratio. La seconde carte permettait de rendre compte du degré d'ouverture de la comptabilisation de l'IP.

L'analyse de ces deux cartes faisait ressortir un important degré de corrélation entre le ratio IP/mineur et l'indice évaluant le degré d'ouverture du mode de comptage de l'IP (seuls 10 des 52 départements étudiés ont un ratio IP/mineurs élevé et un mode de comptage des IP restrictif ou inversement). Il ressortait de ce constat que les comparaisons interdépartementales doivent être réalisées avec beaucoup de précautions : deux départements présentant des caractéristiques sociales, démographiques et économiques similaires ne pourront pas forcément comparer leurs données si leur mode de comptage n'est pas le même.

L'analyse tirée de cette corrélation est toujours valable, néanmoins, il est apparu plus pertinent, pour la réécriture de ce rapport, d'axer l'étude principalement sur la deuxième carte (répartition géographique de l'indice sur le degré d'ouverture du mode de comptage de l'IP en 2010), et de la compléter avec l'ensemble des départements.

simplifiée et ne prend pas en compte d'autres dimensions comme l'inclusion ou non des jeunes majeurs dans le comptage des informations préoccupantes, etc...

Carte 1 : Répartition géographique de l'indice sur le degré d'ouverture de la comptabilisation de l'IP en 2010

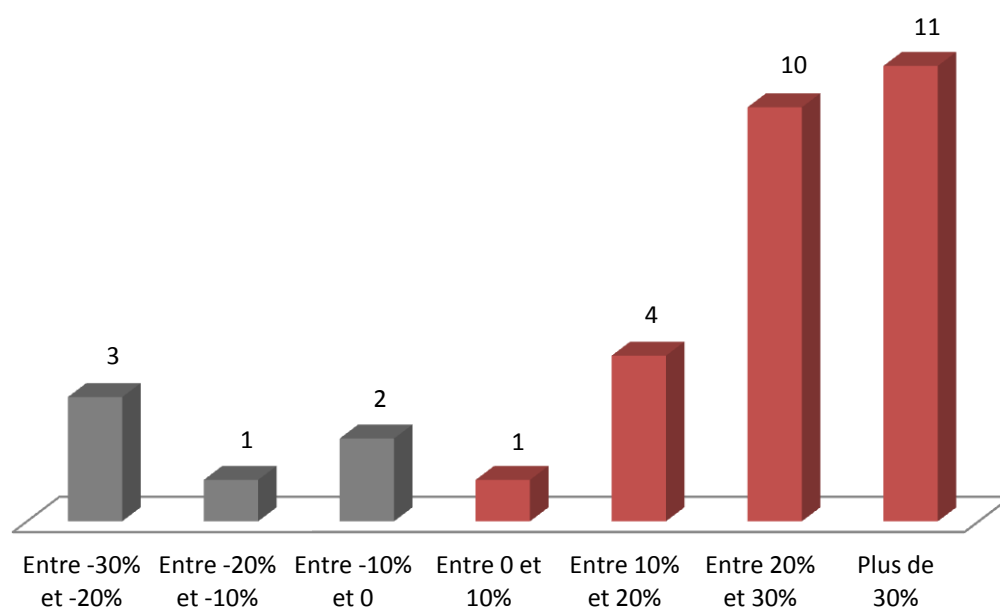


IV-3/ Les évolutions des chiffres des informations préoccupantes

Les évolutions chiffrées du nombre des IP entre 2007 et 2010

Des données quantitatives concernant l'évolution des chiffres des informations préoccupantes entre 2007 et 2010 sont disponibles pour 32 départements (les autres départements n'ayant pas communiqué leurs chiffres pour ces années).

Figure IV-6 : Nombre de départements par taux d'évolution des IP entre 2007 et 2010



Lecture : 11 départements ont connu une augmentation du nombre des IP entre 2007 et 2010 de plus de 30%

Champ : l'ensemble des départements ayant fourni le nombre de situations donnant lieu à une IP pour un enfant sur les années 2007 à 2010 (n=32)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Cet histogramme (cf. Figure IV-6) permet de constater que sur ces 32 départements, seuls six ont connu une diminution du nombre d'informations préoccupantes entre 2007 et 2010 alors que 26 ont connu une augmentation globale du chiffre de leurs IP.

Lorsque les départements ont fourni des chiffres témoignant d'une augmentation du nombre d'informations préoccupantes, cette augmentation est très importante : pour 11 d'entre eux l'augmentation est de plus de 30% et pour 20 d'entre eux elle est de plus de 20% sur les quatre années.

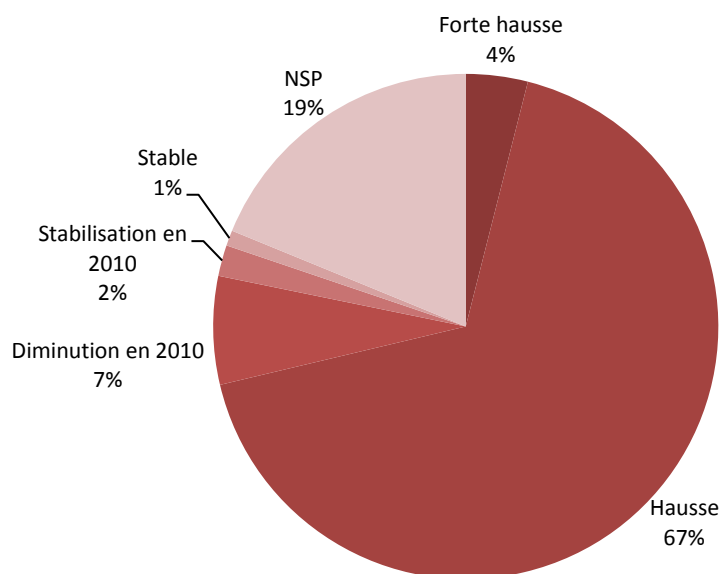
Par ailleurs, les chiffres des hausses peuvent atteindre des niveaux très élevés : cinq départements constatent des augmentations de plus de 50%, l'augmentation la plus élevée atteignant 77,3%.

En revanche, les chiffres fournis lors de l'enquête permettent de constater un ralentissement de cette augmentation en 2009-2010 comparé à l'augmentation de 2008-2009 pour 10 des 26 départements concernés par une augmentation du nombre des IP sur les années 2007 à 2010. Cela tendrait à indiquer une tendance à une moindre augmentation du nombre des IP, mais il faudra cependant attendre une ou deux années pour pouvoir le confirmer.

Les évolutions du nombre d'informations préoccupantes entre 2007 et 2010 et les explications données par les responsables des CRIP

Afin de compléter les données chiffrées manquantes, l'enquête a mené une analyse qualitative du ressenti des responsables des CRIP quant à l'évolution du nombre des informations préoccupantes. Seuls 19% d'entre eux ont répondu « ne sait pas » à la question posée : « avez-vous observé un changement dans le nombre d'IP reçues depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2007 ? »

Figure IV-7 : Estimation des évolutions du nombre d'IP par les responsables de CRIP



Lecture : 67% des responsables de CRIP estiment que le nombre d'informations préoccupantes qui parvient à la CRIP est en hausse

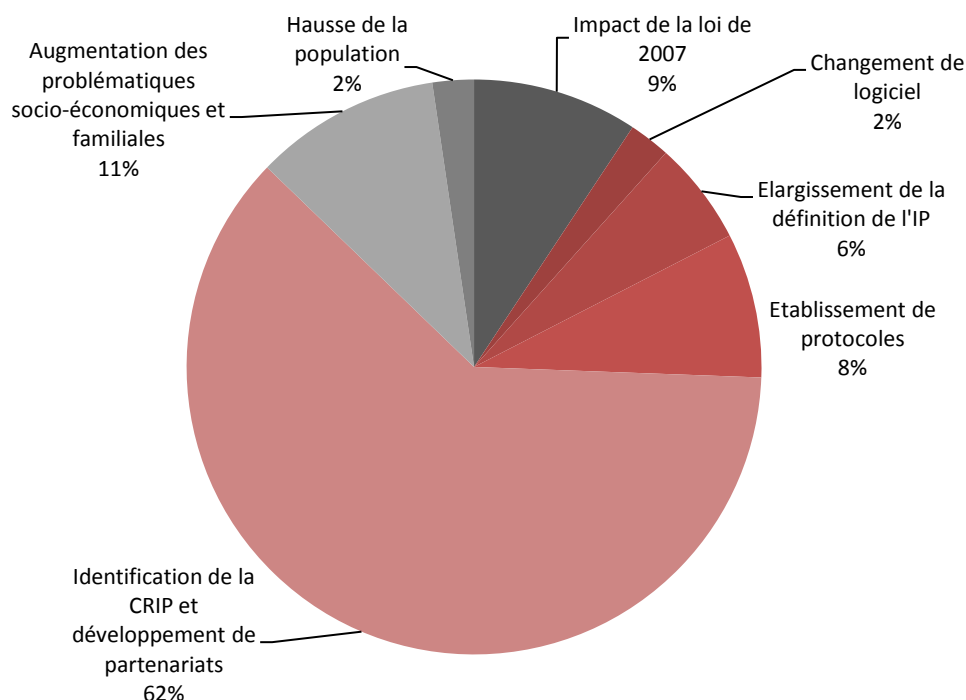
Champ : l'ensemble des départements (n=101)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Ce diagramme (cf. Figure IV-7) permet de constater que la majorité des responsables de CRIP ont observé une hausse (67%) ou une forte hausse (4%) dans le nombre d'informations préoccupantes qui leur parvient. Ceci concorde avec les données chiffrées recueillies pour 32 départements.

Le diagramme présenté ci-dessous (cf. Figure IV-8) montre que les raisons invoquées par les 72 responsables de CRIP ayant constaté une augmentation du nombre des IP sont de deux natures : les augmentations liées à des actions de la CRIP (dégradé de rouge) et les augmentations liées à des facteurs externes à la CRIP (dégradé de gris).

Figure IV-8 : Raisons invoquées par les responsables de CRIP pour expliquer l'augmentation du nombre d'informations préoccupantes



Lecture : 8% des réponses données mettent en avant l'établissement de protocoles comme raison de l'augmentation des IP

Champ : l'ensemble des réponses données par les départements ayant constaté une augmentation du nombre des IP (n=86)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Note : certains responsables de CRIP ayant fait part d'une augmentation du nombre d'IP n'ont pas donné d'explications et d'autres en ont donné plusieurs

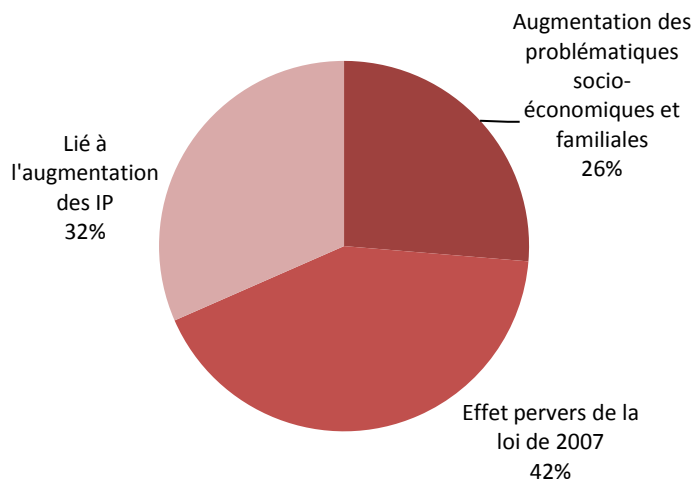
La raison invoquée dans 62% des cas concerne la meilleure identification de la CRIP et le développement de partenariats. Pour les raisons externes, on remarque que les responsables ont invoqué majoritairement l'augmentation des problématiques socio-économiques et familiales liées à une augmentation de la précarité dans les départements (11%).

IV-4/ Les évolutions des chiffres des signalements et des copies de signalement directs

Les évolutions chiffrées du nombre des signalements entre 2007 et 2010 et les explications données par les responsables des CRIP

Concernant les signalements, l'enquête menée n'a pas permis de recueillir des chiffres suffisamment précis et nombreux pour pouvoir établir des comparaisons et des tendances sur les quatre années. Ainsi, l'enquête ne peut produire de chiffres, et doit s'en remettre au ressenti des responsables de CRIP, et aux explications qu'ils donnent (cf. Figure IV-9) : 26% des 101 responsables de CRIP interrogés dans le cadre de l'enquête IP ont signalé une hausse des signalements émis par la CRIP et 11% une diminution. L'unique raison évoquée pour expliquer la diminution des signalements est l'application de la loi de 2007, qui préconise un traitement administratif des situations, et non judiciaire dès lors que le conseil général obtient l'accord de la famille.

Figure IV-9 : Raisons invoquées par les responsables de CRIP pour expliquer l'augmentation du nombre de signalements émis par la CRIP



Lecture : 42% des réponses données mettent en avant les effets pervers de la loi de 2007 comme raison de l'augmentation des signalements émis par la CRIP

Champ : l'ensemble des réponses données par les 32 départements ayant constaté une augmentation du nombre des signalements (n=19)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Note : certains responsables de CRIP ayant fait part d'une augmentation du nombre de signalements émis par la CRIP n'ont pas donné d'explications et d'autres en ont donné plusieurs

Parmi les 32 départements ayant constaté une augmentation du nombre des signalements émis par la CRIP, 3 explications principales sont données :

- les effets pervers de la loi de 2007, cause de l'augmentation du nombre des signalements émis par la CRIP : l'application de la recherche du consentement des familles jusqu'à ses limites extrêmes a pu conduire à une dégradation des situations et à un effet retour sur les dernières années menant de nombreuses affaires très dégradées au niveau judiciaire ;
- l'augmentation des IP est à l'origine d'une augmentation mécanique des signalements ;
- l'augmentation de problématiques socio-économiques et familiales dans le département peut également mener à une augmentation des signalements.

V/ Commentaires et perspectives

L'enquête menée en 2011 révèle combien la notion d'information préoccupante est à la croisée de deux réalités qui en déterminent l'approche : elle recouvre d'une part un circuit de transmission d'informations, qui passe par une chaîne de responsabilités aux étapes plus ou moins centralisées selon l'organisation propre à chaque département (voir schémas annexe I du présent rapport), et qui peut inclure ou exclure certains types d'informations en fonction de leur origine, et d'autre part un contenu de préoccupations relatives au risque ou au danger susceptibles d'être encouru par un enfant et nécessitant d'être évalué en vue de la mise en place d'une éventuelle mesure. L'une ou l'autre de ces dimensions peut être prépondérante selon les choix opérés par les départements.

En termes statistiques, l'hétérogénéité à la fois des situations concernées et des modes de comptabilisation est un des points marquants de cette enquête, qui conduit à s'interroger sur l'intérêt d'utiliser l'information préoccupante comme unité de collecte. Ceci apporte également un éclairage sur l'observation des parcours d'enfants protégés prévue par le décret précité du 28 février 2011. Enfin l'enquête incite également à bien différencier les questions d'évaluation des situations et d'observation des trajectoires.

V-1/ La comptabilisation des informations préoccupantes

Le premier rapport établi suite à l'enquête sur les informations préoccupantes²⁷ présentait deux cartes sur la base des données transmises par les départements ; il s'agissait de cartes incomplètes. Certains départements en effet n'ont pas été en mesure de transmettre des données, d'autres ont transmis des données qui n'ont pas pu être exploitées dans la mesure où elles ne correspondaient pas ou ne semblaient pas correspondre²⁸ au critère retenu qui était le nombre de situations donnant lieu à une IP pour un enfant en 2010²⁹. Certains chiffres n'ont donc pas pu être utilisés et d'autres manquaient, mais par un abus de langage, l'ensemble de ces données ont été désignées comme « données manquantes » ; ceci a provoqué l'étonnement des départements qui avaient transmis des données qui n'ont pu être utilement exploitées.

Au-delà de cette difficulté méthodologique, il semble important de souligner que les cartographies présentées dans le rapport sur les informations préoccupantes ne peuvent être un outil de comparaison nationale dans le temps. Cette première élaboration de cartes a permis de montrer la grande diversité interdépartementale en matière de recueil d'IP.

Ces considérations ont amené l'ONED à ne conserver qu'une seule des deux cartes initialement étudiées, celle se rapportant au degré d'ouverture de la comptabilisation de l'IP. La carte figurant la répartition géographique du ratio du nombre d'IP pour 100 mineurs en 2010 s'est révélée moins intéressante car ne permettant pas de procéder à des comparaisons utiles ; elle n'a donc pas été reproduite.

²⁷ Enquête Nationale Information préoccupantes, ONED, octobre 2011

²⁸ Après discussions avec certains départements, il s'est avéré qu'au vu de la complexité des modes de comptabilisation des IP, il y avait eu des difficultés de compréhension quant aux questions posées. Certains départements nous ont de ce fait recontacté pour préciser que les données communiquées correspondent bien au nombre de situations donnant lieu à une IP pour un enfant et non à autre chose.

²⁹ Voir Figure IV-3 : Nombre de départements ayant communiqué leurs chiffres des IP selon l'année et le type de comptabilisation, page 29.

L'enquête sur les informations préoccupantes a permis, entre autres, de mettre en lumière les intérêts et limites de l'IP en tant qu'unité de mesure. En effet, l'enquête a montré l'hétérogénéité de la comptabilisation (par enfant, par famille, une ou plusieurs IP par an...), elle a également montré l'hétérogénéité de la définition de l'IP (inclut-elle les demandes des familles, les copies de signalement, etc. ?).

Elle illustre également 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 les réalités du terrain 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.

En résumé les différentes qualifications de l'information entrante en information préoccupante par les départements se répartissent entre deux pôles : se centrer sur la préoccupation des signalants, quels qu'ils soient, ou se centrer sur les caractéristiques de la situation (lieu d'émission, nature des faits, connaissance de la famille ...) pour qualifier l'information, avec toutes les déclinaisons possibles entre les deux. Viennent s'y ajouter des différences liées à l'organisation des circuits de recueil au sein des départements. L'information préoccupante doit plus être entendue par rapport à un processus qui s'élabore dans le temps – le repérage en vue d'une aide adaptée, d'un enfant en risque ou en danger- que comme un élément figé, ce qui a des conséquences sur l'importance qui doit être attribuée à sa comptabilisation au niveau départemental, interdépartemental, et national.

A un niveau départemental, la comptabilisation des IP est intéressante puisqu'elle permet de rendre compte de l'activité du service et d'avoir un regard sur les différentes situations définies comme telles. Cette unité de décompte a donc une utilité de gestion, sous réserve que sa définition et son périmètre soient homogènes sur l'ensemble du territoire départemental notamment entre la CRIP et le maillage territorial.

A un niveau interdépartemental, l'IP ne peut être utilisée comme unité de comparaison et d'étude qu'entre deux départements possédant la même définition, la même unité de décompte et le même périmètre dévolu à l'IP. Si deux départements possèdent une même conception très large de l'IP, incluant dans le champ de leurs IP les copies de signalement, les demandes des familles, les accueils d'urgence et les soit-transmis, et une même unité de comptabilisation (le nombre d'enfants concernés par au moins une IP dans l'année, par exemple), alors des comparaisons interdépartementales peuvent être menées. Cependant, ces comparaisons devront être contextualisées en se référant au contexte départemental, à l'histoire des politiques sociales en son sein, etc.

A un niveau national, étant donné la diversité actuelle de comptabilisation selon les départements, l'IP n'a pas d'intérêt en tant qu'unité de comparaison interdépartementale. Son caractère hétérogène la rend inopérable en tant qu'unité de recueil pour la réalisation d'enquête.

V-2/ Les impacts de l'enquête sur le décret n° 2011-222 du 28 février 2011

L'enquête sur les informations préoccupantes vient éclairer quelle peut être potentiellement 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, le décret ayant retenu comme règle d'inclusion des mineurs dans le dispositif d'observation le fait d'avoir fait l'objet d'une information préoccupante, dès lors qu'elle est suivie d'une mesure, ou d'une saisine du juge des enfants ou d'un signalement direct.

Suite au décret précité, la population à étudier est celle des mineurs en danger ; 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* ». L'objectif 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 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.

Or, au regard de ces objectifs, la formulation retenue pour les règles d'inclusion des mineurs pose problème, car comme indiqué précédemment, ce n'est pas le seul contenu de l'information qui est utilisé pour la qualifier d'information préoccupante. La transposition en pratique de la définition de l'information préoccupante, qui a été stabilisée lors des Etats généraux de l'enfance, conduit à des approches plus ou moins restrictives d'un département à l'autre et est souvent liée au parcours même pris par cette information, par exemple son auteur ou son lieu d'émission.

La porte d'entrée prévue par le décret, dès lors que les départements en font une interprétation variable, compromet l'observation d'une population exhaustive, définie de façon homogène et aura des conséquences sur la qualité des indicateurs que ce système d'observation sera en mesure de fournir. Si chaque département limite la remontée des données à sa propre mise en œuvre de la définition de l'information préoccupante suivie de mesure, l'observation se heurtera rapidement à des limites, tant au niveau national qu'au niveau départemental, ainsi que s'agissant de l'analyse des parcours.

Au niveau national, parmi les objectifs dévolus à l'ONED dès sa création en janvier 2004, figure l'amélioration de 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 domaine³⁰, ainsi que la mise en cohérence des données (art. L 226-6 du CASF). Le rapport de la Cour des comptes sur la protection de l'enfance publié en 2009³¹ a pointé à nouveau le manque d'informations et de données à caractère scientifique sur la protection de l'enfance. Ce rapport souligne 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.* »³² Or, le dispositif

³⁰ Il a été posé notamment par deux rapports sur le dispositif de protection de l'enfance de l'inspection générale des affaires sociales dès 1995³⁰, renouvelé en 2000 et confirmé par un groupe de travail du ministère en 2003.

³¹ *La protection de l'enfance*, rapport public thématique de la Cour des comptes, octobre 2009

³² idem p127

d'observation mis en place risque de ne pas permettre de répondre à ces exigences compte tenu de l'hétérogénéité des mises en œuvre de la définition de l'information préoccupante par les départements impactant le périmètre de l'observation de la population prise en charge en protection de l'enfance.

De plus, en excluant une partie de la population prise en charge pour des motifs liés au mode d'accès au dispositif de protection de l'enfance, on l'exclut, 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.

Or, cette part de la population exclue de l'observation relève en premier lieu de la protection administrative. Ce sont donc les actions relevant des conseils généraux qui risquent de ne pas être visibles, ou de l'être de façon incomplète et il deviendra difficile d'analyser ce qui fait la différence entre la protection administrative et la protection judiciaire.

Au niveau national, la seule possibilité sera d'agréger les données des départements qui qualifient de façon à peu près similaire l'information préoccupante.

Au niveau départemental, les départements, pour mieux connaître et maîtriser leur situation locale, doivent bénéficier d'indicateurs fiables. Cette demande s'inscrit également 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 sociales³³.

Or, si le champ d'observation n'est pas homogène pour l'ensemble des départements, cela limite fortement les possibilités de comparaisons. D'autre part, au niveau départemental l'analyse de la mise en œuvre de la protection de l'enfance nécessite de territorialiser les problématiques 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 sera peu intéressante pour les départements si elle ne porte que sur une sous-partie de leurs 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.

Enfin, dans la mesure où l'observation des trajectoires ne sera pas complète, l'analyse des parcours risque de perdre une grande partie de sa pertinence. En effet, pour les enfants qui bénéficieraient à une date donnée d'une mesure entrant dans le système d'observation, puis d'une mesure n'entrant pas dans ce système (c'est-à-dire une mesure ne faisant pas suite à une information préoccupante), l'observation de leurs parcours sera forcément incomplète.

La difficulté à définir le contour de l'objet d'étude reflète la difficulté d'avoir des contours objectifs de ce phénomène social et illustre toute la complexité du travail social mis en œuvre pour venir repérer, puis prendre en charge les enfants en danger ou risque de danger. Cela confirme la complexité de voir transposer les phénomènes sociaux en objet statistique.

³³ 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)

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 statistique 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.

La construction d'indicateurs à partir des données collectées doit également répondre à certains critères de qualité. Il est intéressant à ce sujet de reprendre les critères d'Atkinson définissant les bonnes propriétés attendues d'un portefeuille d'indicateurs sociaux comme critères de qualité (Atkinson et alii, 2005).

Critères d'Atkinson pour les indicateurs sociaux³⁴

Dans le cadre de la construction d'indicateurs partagés de cohésion sociale et de protection sociale au niveau européen, Atkinson et ses co-auteurs distinguent six propriétés que doit posséder chaque indicateur social, et trois pour l'ensemble du « portefeuille » d'indicateurs. Ces préconisations peuvent s'appliquer plus généralement aux indicateurs sociaux, et à des échelons géographiques de comparaison différents :

- 1- Chaque indicateur doit saisir l'essence du problème et avoir une interprétation claire et partagée ;
- 2- Chaque indicateur doit être robuste et statistiquement validé ;
- 3- Chaque indicateur doit varier en fonction des interventions de politique publique, sans pouvoir donner lieu à manipulations ;
- 4- Chaque indicateur doit être mesuré d'une façon suffisamment comparable dans tous les Etats membres, et être compatible avec les normes internationales ;
- 5- Chaque indicateur doit être régulièrement actualisé et être révisable ;
- 6- La mesure d'un indicateur ne doit pas être une charge excessive pour les Etats membres, les entreprises et les citoyens ;
- 7- Le portefeuille d'indicateurs doit être équilibré, il doit représenter le phénomène étudié dans toutes ses dimensions ;
- 8- Les indicateurs doivent être cohérents et le poids de chacun dans le portefeuille doit être proportionné ;
- 9- L'ensemble doit être aussi transparent et accessible que possible pour les citoyens.

Il est facile de décliner ces exigences au niveau départemental et national. Ces critères ont par ailleurs été retenus par le travail « indicateurs sociaux départementaux » du CNIS³⁵ évoqué ci-dessus. Une construction d'indicateurs qui serait basée sur une unité statistique hétérogène d'un département à l'autre rendrait caduque toute analyse à partir de ces résultats.

Il convient donc de définir une unité statistique homogène d'un département à l'autre. 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

³⁴ ATKINSON A. B. et alii, 2005, [*Taking Forward the EU Social Inclusion Process*](#), an Independent report commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, July. Cité dans le rapport du groupe ADF-DREES « Indicateurs sociaux départementaux, CNIS 2010.

³⁵ Rapport du groupe ADF-DREES « Indicateurs sociaux départementaux, CNIS 2010.

population des mineurs en danger. Ainsi, dans son 5^{ème} rapport annuel l'ONED annonçait déjà que « *la capacité des différents acteurs à créer [un] langage commun est une des conditions nécessaires à leur participation et donc à la bonne mise en place de ce système de remontée des données* »³⁶.

Si l'on souhaite analyser plus précisément l'entrée en protection de l'enfance, il conviendrait sans doute de s'attacher à observer également les mineurs dont la situation fait l'objet d'une évaluation (au sens de l'article L. 223-1 du CASF). Mais ici aussi, il conviendrait de faire un travail préalable sur l'organisation de l'évaluation au sein des départements pour vérifier si la population cible est bien homogène d'un département à l'autre.

V-3/ Les nouvelles perspectives de travail

A l'issue des travaux d'observation menés sur la mise en place des cellules, des protocoles puis des dispositifs de recueil et de traitement des informations préoccupantes, se dégage une représentation complexe mais très riche du système. Cette première étape de connaissance était nécessaire. A l'étape actuelle du passage de l'observation du dispositif de protection de l'enfance à l'observation de la population et des parcours, laquelle implique un surcroît de rigueur scientifique, des clarifications demeurent nécessaires compte tenu des difficultés qui sont apparues sur le périmètre de l'observation. Au regard de la diversité des acteurs et de leurs points de vue, réunir une conférence de consensus³⁷ pourrait être la démarche appropriée pour définir des recommandations de bonnes pratiques visant à arrêter une position consensuelle.

L'information préoccupante est au carrefour de la question de l'évaluation des situations et de la question de l'observation. L'information préoccupante est en effet à la fois une porte d'entrée dans le système d'évaluation des situations et une porte d'entrée dans le dispositif d'observation puisque la loi a réorganisé l'évaluation des situations en prévoyant la centralisation de ces informations au niveau d'une cellule de recueil des informations préoccupantes et en a fait un critère pour la mise en place du recueil de données dès lors qu'une mesure confirme le caractère préoccupant de l'information. Pourtant, l'évaluation des situations et l'observation sont deux champs totalement distincts et dépassent la question des informations préoccupantes. La question de l'évaluation n'est pas épuisée par celle des informations préoccupantes puisque certaines situations sont évaluées sans entrer dans le processus de l'information préoccupante, la question de l'observation ne se cantonne pas non plus à l'entrée dans le système par l'information préoccupante, elle a vocation à couvrir l'ensemble du système de prise en charge.

La grande disparité des pratiques et des organisations entre les départements sur la question de l'information préoccupante s'explique par la décentralisation et porte en elle le gage d'une certaine créativité, d'une souplesse qui permet l'adaptabilité aux besoins des territoires mais elle doit se concilier avec le respect des principes généraux posés par le législateur. Ainsi celui-ci a fait de l'évaluation des situations un des axes majeurs du dispositif de protection de l'enfance rénové par la loi du 5 mars 2007. Repensée comme un véritable droit des familles conformément à la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme qui considère par exemple que le retrait d'un enfant de son milieu familial doit être une mesure évaluée comme nécessaire et proportionnelle à la situation de danger de l'enfant, repensée aussi dans ses modalités puisque la loi a précisé les champs qui doivent être investigués, qu'elle a prévu la possibilité du partage

³⁶ Rappelons que le projet initialement mis en œuvre par l'ONED (SOLED) reposait sur la mesure comme règle d'inclusion.

³⁷ Voir la note de la Séance 5 du Séminaire de cohésion sociale CAS/DGCS intitulée : « La conférence de consensus : une démarche innovante entre regards d'experts et débat démocratique ? » www.strategie.gouv.fr

d'informations à caractère secret invitant par là même à la pluridisciplinarité dans l'évaluation, et a prévu un support de formalisation des partenariats par l'établissement de protocoles entre les partenaires institutionnels concernés, l'évaluation devenue obligatoire, plus rigoureuse et participative est conçue comme un moyen de garantir une éthique de la protection de l'enfance et de garantir l'efficacité du système de repérage des enfants en danger et du système de prise en charge de ces enfants, en s'assurant que cette prise en charge correspond bien aux besoins de l'enfant tels qu'ils ont été évalués préalablement.

S'il existe deux circuits d'évaluation, l'un dans le cadre de l'information préoccupante, l'autre hors de ce cadre, qu'en est-il du respect du droit des familles, qu'en est-il du principe d'équité de traitement, comment garantir la durée de traitement des évaluations, quelle est la traçabilité des évaluations n'entrant pas dans le champ de l'information préoccupante ? Ces questions ne sont pas tranchées et méritent d'être approfondies dans le cadre d'une étude qui pourrait être menée sur l'organisation et les modalités de l'évaluation des situations initiales et en cours de mesure.

La thématique de la demande des familles mériterait également d'être étudiée. Cette question est apparue comme l'une des principales balises dans le rapport sur les IP, posant de nombreuses interrogations au sein des départements, comme au sein de l'ONED. A ce titre, il est important de souligner que l'appel d'offre 2011 de l'ONED était axé sur la place des familles et des enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance. Les contributions résultant de cet appel d'offre devraient fournir des pistes d'analyse et de réflexion sur cette question.

CHAPITRE II : CONNAISSANCE CHIFFREE DE L'ENFANCE EN DANGER

Les données chiffrées de l'enfance en danger constituent un volet essentiel de chacun des rapports annuels de l'ONED depuis le tout premier qui fut présenté au Gouvernement et au Parlement en septembre 2005. Le présent rapport n'y déroge pas et, pour la septième année consécutive, propose notamment une estimation du nombre de mineurs concernés par une mesure de protection de l'enfance au 31 décembre 2009.

Cette estimation est réalisée à partir de la comparaison des données de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), avec le nombre de mineurs en assistance éducative (Art. 375 du code civil) issus des tableaux de bord des tribunaux pour enfants.

Ces données ne sont toutefois que le résultat d'une estimation et sont donc à interpréter avec précaution. De plus, elles n'offrent qu'une photographie de la proportion des mineurs pris en charge au 31 décembre 2009, et n'apportent pas d'éléments de connaissance sur les caractéristiques de cette population. Enfin, ces données ne fournissent aucune connaissance sur les parcours des enfants au sein des dispositifs de protection de l'enfance, éléments pourtant indispensables à l'évaluation de la mise en œuvre de la politique en ce domaine en France.

Le dispositif de remontée de données individuelles mis en place par le décret n°2011-222 du 28 février 2011 permettra d'apporter des éléments de réponses complémentaires.

I. Estimation du nombre d'enfants pris en charge en protection de l'enfance au 31 décembre 2009

I.1 Effectifs de mineurs et de jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure en protection de l'enfance

Méthodologie retenue

L'estimation³⁸ du nombre de mineurs et de jeunes majeurs en danger pris en charge repose sur le croisement des données produites par la DREES et la DPJJ. A partir de son enquête annuelle sur les bénéficiaires de l'aide sociale départementale, réalisée auprès des conseils généraux, la DREES publie chaque année le nombre de bénéficiaires de l'Aide Sociale à l'Enfance par département en fonction des différents types de prise en charge³⁹. L'ONED recueille auprès de la DPJJ les données dont elle dispose sur les mesures judiciaires par département.

Celles-ci sont confrontées aux données sur le nombre de mineurs en assistance éducative (art. 375 du code civil) issues des tableaux de bord des tribunaux pour enfants (nombre de mineurs en danger en cours de suivi par les juges des enfants au 31 décembre). Ces données permettent de calculer un taux de double mesure⁴⁰, qui sera appliqué, par défaut, à l'ensemble des mesures, qu'elles soient administratives ou judiciaires, et qu'il s'agisse de mineurs ou de jeunes majeurs. Compte tenu de la qualité des données fournies, certains départements fournissant des

³⁸ La méthode d'estimation utilisée et ses limites ont été exposées en détail dans les rapports annuels 2005 à 2008.

³⁹ Borderies F., Trespeux F., *Bénéficiaires de l'aide sociale des départements en 2009*, Document de travail de la DREES, (Coll. Séries statistiques), n°156, avril 2011.

⁴⁰ Interpréter « double mesure » comme bénéficiant d'au moins une mesure.

estimations, et des hypothèses sous-jacentes à cette estimation, il convient donc de ne pas sur-interpréter ces résultats.

Le calcul réalisé par l'ONED du nombre de mineurs et de jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure de prise en charge, permet d'estimer la proportion de mineurs et jeunes majeurs pris en charge au 31 décembre 2009 :

- le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une mesure de prise en charge est estimé à 271 552 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 à 21 207 sur la France entière, ce qui représente 8,5 % des 18-21 ans.

Ces données étant le résultat d'une estimation, nous pouvons ainsi résumer la situation :

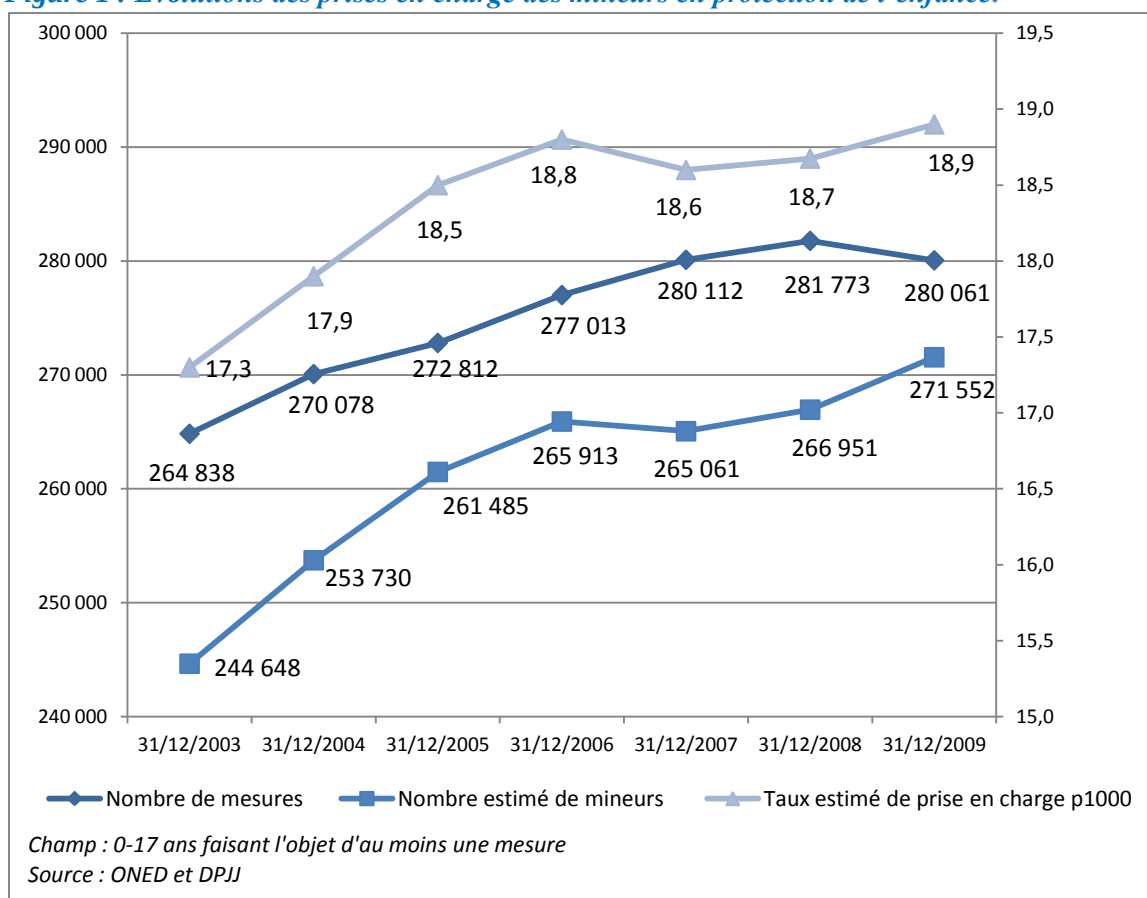
Au 31 décembre 2009, le nombre de mineurs pris en charge en protection de l'enfance est d'environ 271 500 pour la France entière soit un taux de prise en charge de 18,9 % des moins de 18 ans.

Le nombre de jeunes majeurs concernés par une mesure de prise en charge est d'environ 21 200, soit un taux de prise en charge de 8,5 % des 18-21 ans.

L'évolution du taux de bénéficiaires

Les mineurs

Figure 1 : Evolutions des prises en charge des mineurs en protection de l'enfance.

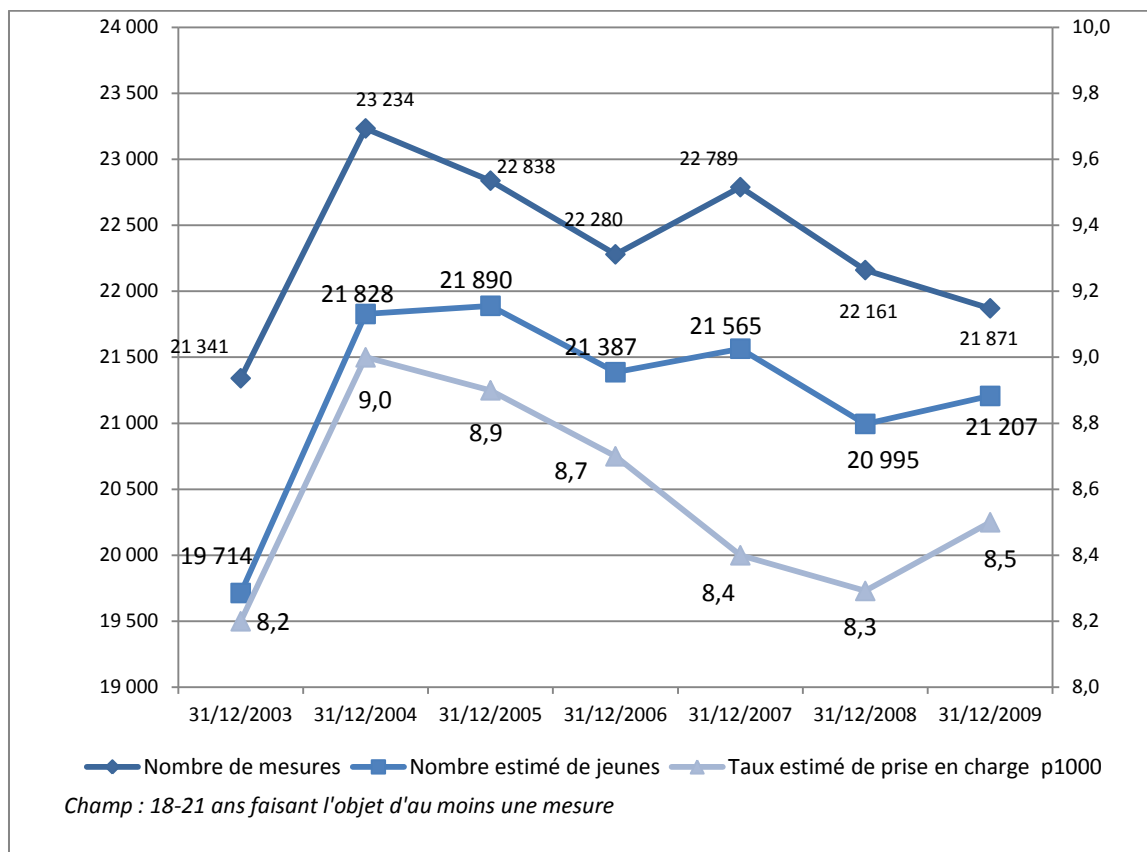


Le **nombre estimé de mesures** concernant des mineurs est en diminution de 2 % (passant de 281 773 à 280 061 mesures au 31 décembre 2009). C'est la première fois depuis 2003 qu'une baisse est enregistrée, l'estimation pour 2009 revenant sensiblement au niveau de celle de 2007.

Néanmoins, **le nombre estimé de mineurs** pris en charge, quant à lui, reste en augmentation, du fait de la diminution du nombre estimé de situations de mineurs faisant l'objet de plusieurs mesures par rapport aux années précédentes (la courbe est ici ascendante depuis 2007 après une légère décline entre 2006 et 2007). Ainsi, le taux de double mesure passe de 5,6 % en 2008 à 3,1 % en 2009.

Les jeunes majeurs

Figure 2 : Evolutions des prises en charge des jeunes majeurs en protection de l'enfance.



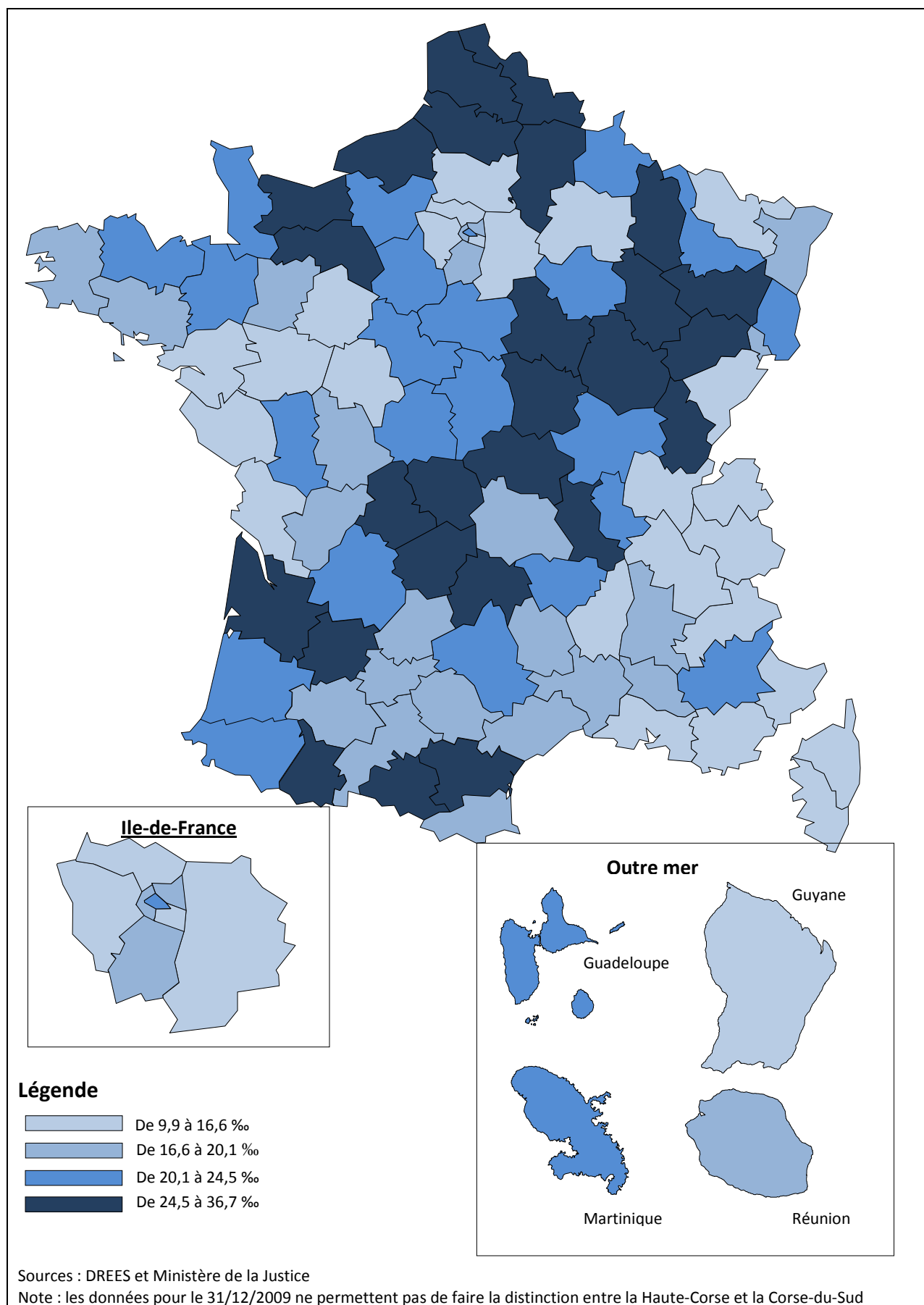
S'agissant des jeunes majeurs, on constate également une diminution du **nombre de mesures** ; cependant cette diminution ne fait que confirmer une tendance amorcée en 2008.

Le nombre estimé de jeunes majeurs pris en charge, quant à lui, est également en augmentation légère par rapport au 31 décembre 2008, restant toutefois inférieur à son niveau de 2007.

Disparités départementales

On constate de fortes disparités départementales, à la fois dans les niveaux de prises en charge et dans leurs évolutions. Le taux estimé de prise en charge des mineurs varie ainsi de 9,9 ‰ à 36,7 ‰, avec une médiane à 20,1 ‰, c'est-à-dire que la moitié des départements se situent en dessous de cette valeur et l'autre au dessus. Si l'on regarde l'évolution depuis 2006, 47 départements ont connu une diminution du nombre de mesures, dont 6 de plus de 10%, alors que 11 départements ont connu une augmentation de plus de 10 %.

Carte 1 : Part des mineurs pris en charge (au moins une mesure au 31 décembre 2009), pour 1000 mineurs dans le département



Pour les jeunes majeurs, le taux de prise en charge varie de 1,9 % à 16,9 %. En termes d'évolution, 50 départements ont connu une diminution du nombre de mesures sur la période 2006-2009, dont 28 pour lesquels la diminution est de plus de 10 %. Sur la période 2008-2009 ce sont 58 départements pour lesquels le nombre de mesures jeunes majeurs diminue.

Cette question des disparités départementales mériterait d'être approfondie, afin de mieux comprendre les mécanismes qui ont abouti aux spécificités de chaque département en la matière et de permettre une interprétation plus fine des évolutions départementales et des indications que l'on pourrait inférer de ces dernières sur l'évolution nationale. Cependant une telle étude dépasse le champ du présent rapport.

I.2. Placements et milieu ouvert : Evolutions des taux de prise en charge

Tableau 1 : Nombre et taux de mineurs et jeunes majeurs faisant l'objet d'au moins une mesure d'accueil ou de milieu ouvert depuis 2003.

	Mineurs				Jeunes majeurs			
	Accueil		Milieu ouvert		Accueil		Milieu ouvert	
	N	p1000	N	p1000	N	p1000	N	p1000
31/12/2003	125 947	8,9	138 891	9,8	17 434	7,3	3907	1,6
31/12/2004	127 012	9,0	143 066	10,1	19 122	7,8	4112	1,7
31/12/2005	127 793	9,0	145 019	10,2	19 138	7,6	3700	1,5
31/12/2006	128 824	9,0	148 189	10,4	18 531	7,4	3749	1,5
31/12/2007	129 956	9,1	150 156	10,5	18 545	7,4	4244	1,7
31/12/2008	130 991	9,2	150 321	10,5	18 009	7,1	4122	1,6
31/12/2009	132 125	9,2	147 936	10,3	17 968	7,2	3903	1,6

Champ : France entière

Source : DREES et DPJJ

Les mineurs

Pour les **mineurs**, le taux de prise en charge par une mesure de **milieu ouvert** est légèrement supérieur à celui de prise en charge par une mesure d'accueil.

Entre 2008 et 2009, pour les mineurs, seules les mesures de milieu ouvert ont diminué. Cette diminution de 2 % est la première enregistrée depuis 2003 (tableau 1).

Il est à souligner cependant, au regard de ce constat, que de nombreux départements ont, lors des rencontres entre l'ONED et les départements qui ont eu lieu tout au long de l'année 2011, fait état d'une tendance à l'augmentation des mesures de placement. Cette augmentation n'était cependant pas encore perceptible au niveau des données au 31 décembre 2009. En effet, si le nombre de placements a augmenté de 3 % entre 2006 et 2010, cette augmentation n'est que de 1 % entre 2008 et 2009 (tableau 1).

Les jeunes majeurs

Pour les **jeunes majeurs**, la prise en charge repose très majoritairement sur les **mesures d'accueil** (88%). Depuis 2007 le nombre de mesures d'accueil et de milieu ouvert diminue respectivement de 3 % et 8 %.

Disparités départementales

Au 31 décembre 2009, le taux de mineurs faisant l'objet d'une mesure d'accueil varie de 3,0 ‰ mineurs dans les Hautes-Alpes à 16,6 ‰ dans le Nord, avec une médiane à 9,3 ‰. Le taux de mineurs qui font l'objet d'une mesure à domicile varie, quant à lui, de 2,9 ‰ dans la Marne à 26,7 ‰ pour les Hautes-Pyrénées, avec une médiane à 10,4 ‰.

Le taux de jeunes majeurs faisant l'objet d'une mesure d'accueil varie, au 31 décembre 2009, de 0,1 ‰ dans le Tarn-et-Garonne à 14,6 ‰ dans le Finistère, avec une médiane à 6,7 ‰. Pour les mesures à domicile, les taux varient de 0,4 ‰ dans le Vaucluse à 7,7 ‰ pour les Hautes-Pyrénées ; la médiane se trouvant à 1,7 ‰.

L'évolution des taux de prise en charge entre 2006 et 2009 au niveau national (tableau 1) masque des contrastes départementaux. Entre 2006 et 2009, la moitié des départements ont diminué leur nombre de mesures, aussi bien pour les mesures à domicile que pour les mesures d'accueil. La prise en charge des jeunes majeurs a des évolutions plus contrastées, notamment du fait des petits effectifs concernés.

Tableau 2 : Nombre de départements par taux d'évolution des mesures entre 2006 et 2009

	Mineurs		Jeunes majeurs	
	Accueil	A domicile	Accueil	A domicile
< - 5%	21	36	44	35
[-5 % et 0 %]	24	17	8	3
[0 % et 5 %]	20	12	8	5
> 5%	35	35	38	57

Lecture : 21 départements ont connu une diminution du nombre de mesures d'accueil des mineurs de 5 % ou plus, entre 2006 et 2009

Champ : France entière

Source : DREES et DPJJ

Entre 2006 et 2009, 11 départements ont enregistré une augmentation de l'ensemble des mesures pour les mineurs et les jeunes majeurs. A l'inverse 9 départements ont diminué l'ensemble de ces mesures. Pour la seule période 2008-2009, ces chiffres passent respectivement à 9 et 11 départements.

I.3. Distribution des mesures : entre milieu ouvert et placement

La répartition entre mesures de milieu ouvert et d'accueil est différente pour les mineurs et les jeunes majeurs. Les mineurs font légèrement plus l'objet de mesures de milieu ouvert que de mesures d'accueil, alors que pour les jeunes majeurs les mesures d'accueil représentent plus de 80 % des mesures (tableau 2). Cette répartition est stable depuis 2003.

Tableau 3 : Répartition des mesures selon leur type et l'âge des bénéficiaires (%)

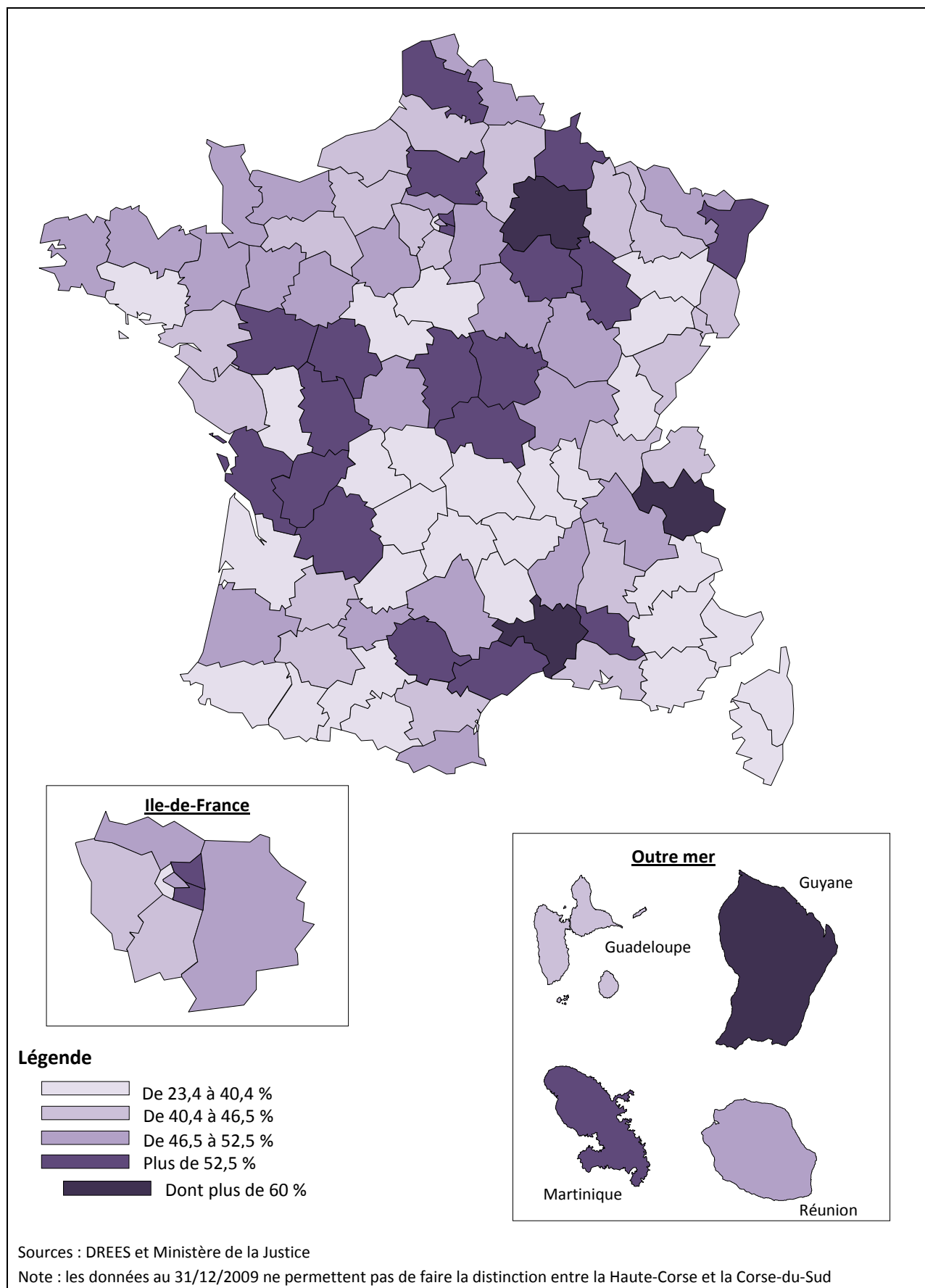
	Mineurs			Jeunes majeurs		
	N	Accueil	Milieu ouvert	N	Accueil	Milieu ouvert
31/12/2003	264 838	47,6	52,4	21 341	81,7	18,3
31/12/2004	270 078	47,0	53,0	23 234	82,3	17,7
31/12/2005	272 812	46,8	53,2	22 838	83,8	16,2
31/12/2006	277 013	46,5	53,5	22 280	83,2	16,8
31/12/2007	280 112	46,4	53,6	22 789	81,4	18,6
31/12/2008	281 312	46,6	53,4	22 131	81,4	18,6
31/12/2009	280 061	47,2	52,8	280 061	82,2	17,8

Champ : France entière

Source : DREES et DPJJ

Néanmoins, cette répartition des modes de prise en charge n'est pas homogène d'un département à l'autre, reflétant l'hétérogénéité des pratiques et des choix faits par les conseils généraux. Pour les mineurs, la part des mesures de placement en établissement ou en accueil familial parmi l'ensemble des mesures varie de 23,4 % à 76,9 %, la médiane se situant à 46,4 %. Dans 5 départements, moins d'1/3 des mesures de protection concernant les mineurs, sont des mesures de placement ; à l'inverse, pour 4 départements, plus de 60 % des mesures sont des mesures de placement. Pour les jeunes majeurs, la part des mesures de placement varie de 6,8 % à 96,2 %, avec une médiane à 80,3 %, avec 13 départements pour lesquels la proportion de mesure de placement est supérieure à 90 %, et seulement 2 départements pour lesquels cette proportion est inférieure à 1/3.

Carte 2 : Part des mesures d'accueil parmi l'ensemble des mesures au 31/12/2009



Cette diversité dans la répartition est stable depuis 2006, les écarts interquartiles, mesure qui correspond à l'étendue de la série après élimination de 25 % des valeurs les plus faibles et de 25 % des valeurs les plus fortes, étant constants depuis cette date. Seuls 5 départements pour les mineurs et 10 pour les jeunes majeurs, ont un écart de 10 points de pourcentage ou plus entre la répartition observée au 31 décembre 2006 et celle observée au 31 décembre 2009. Ces données traduisent une grande stabilité dans les orientations de prises en charge des enfants en protection de l'enfance au niveau de chaque département.

Comme dans le rapport précédent, il n'y a pas, dans les données du 31 décembre 2009, de corrélation entre le niveau du taux de prise en charge dans les départements et la part des placements parmi ces prises en charge. On trouve autant de disparité dans la répartition des mesures entre accueils et mesures à domicile dans le groupe des vingt-cinq départements pour lesquels les taux de prise en charge sont les plus élevés, que dans celui des vingt-cinq départements où les taux de prise en charge sont les plus faibles. Il est également intéressant de signaler ici l'analyse réalisée dans le rapport du groupe ADF-DRESS « Indicateurs sociaux départementaux » qui a mené une expérimentation d'analyse partagée sur la précarité pour tester la pertinence des indicateurs sélectionnés par le groupe de travail. Une approche typologique de la précarité a ainsi été réalisée, puis une analyse centrée sur les enfants en situation précaire et enfants en danger. Il ressort de ce travail statistique que *« c'est d'abord la pauvreté des enfants et l'échec scolaire qui distinguent les départements entre eux. Le taux de bénéficiaires de l'ASE et le taux de placement ne vient qu'ensuite. Ces deux dimensions sont très peu corrélées. »*⁴¹ En d'autres termes, il n'y a pas de lien statistique entre niveau de précarité des enfants d'un département et niveau de prise en charge en protection de l'enfance.

La disparité constatée dans les orientations départementales interroge la possibilité de pouvoir proposer un modèle d'interprétation exhaustif. Ces écarts peuvent être intensifiés par un biais propre à la formulation de l'enquête qui sert à collecter ces statistiques. Par exemple, certains départements ont, depuis longtemps, mis en place des mesures d'AEMO avec accueil. Ces mesures, si elles sont fortement répandues sur le territoire, viennent minimiser la part des mesures d'accueil par rapport aux mesures à domicile, mais la prise en charge effective de l'enfant s'apparente plus à une mesure d'accueil : les catégories même qui sont utilisées se retrouvent prises en défaut. De même certains départements ont mis en place des mesures d'accueil au domicile des parents, venant ici minimiser la part des mesures à domicile au bénéfice des mesures d'accueil. L'augmentation de ces possibilités, offerte par la loi de 2007, risque d'accentuer ces problèmes de recensement, le nombre de mesures à domicile et d'accueil n'étant plus le reflet exact du nombre de mineurs placés ou faisant l'objet d'un accompagnement à domicile.

Mais ces écarts ne peuvent uniquement s'expliquer par ce biais et il reste de grands écarts dans la prise en charge en protection de l'enfance. Est-ce le fait d'une pénurie de places en établissement ou en assistants familiaux qui oriente les décisions vers des mesures à domicile ? Dans quelles mesures les choix concernant la prise en charge d'un mineur, et à plus long terme son devenir, dépendent-ils de la culture du département en protection de l'enfance ? Des éléments sur le profil des mineurs et de leur famille permettraient déjà d'identifier les publics auxquels sont adressées ces mesures et de savoir si l'on retrouve une aussi grande diversité dans les profils que dans les types de prise en charge d'un département à l'autre.

⁴¹ CNIS, *Rapport du groupe d'expérimentation ADF-DRESS « Indicateurs sociaux départementaux »*, Document de travail, Série Sources et méthodes n°25, septembre 2011.

I.4. Distribution des mesures : entre décisions administratives et décisions judiciaires

La loi réformant la protection de l'enfance du 5 mars 2007 réorganise, dans la perspective de la gradation des réponses en fonction des situations, la transmission des situations par le président du Conseil général au Parquet. L'article L.226-4 du CASF vient clarifier les règles de transmission des situations à l'autorité judiciaire. Il s'agissait de réaffirmer la subsidiarité de l'intervention judiciaire par rapport à la protection administrative. Logiquement, ceci devrait s'illustrer, au niveau des données collectées, par une diminution de la proportion des mesures judiciaires parmi l'ensemble des mesures.

Figure 3- Répartition (%) du type de décision à l'origine de la mesure d'accueil.

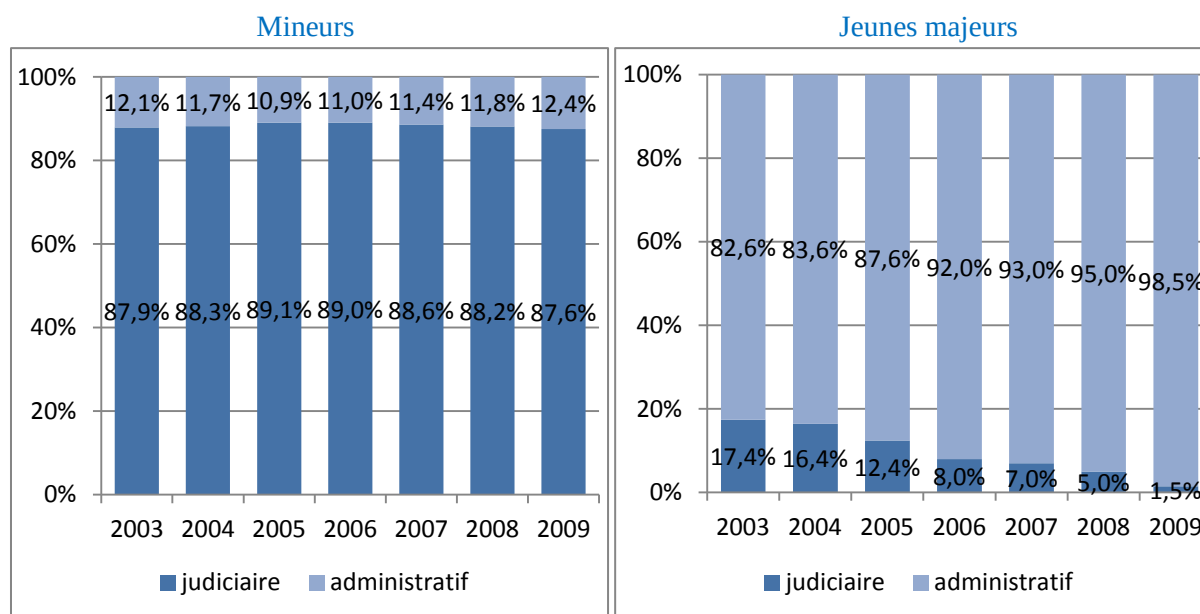
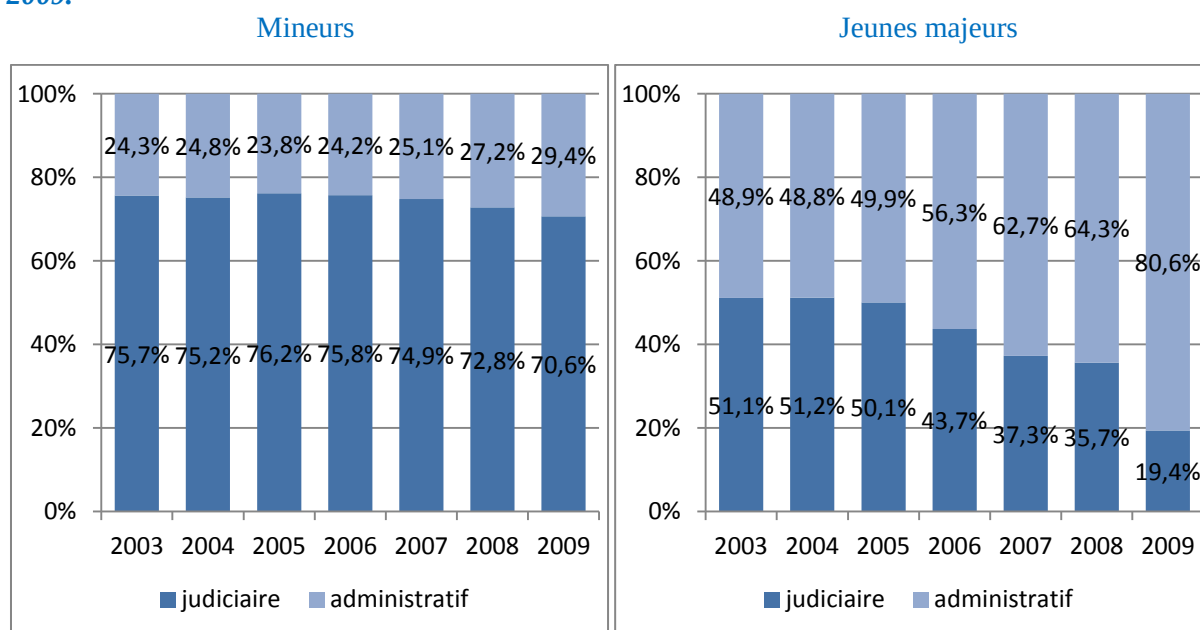


Figure 4 - Répartition (%) du type de décision à l'origine de la mesure en milieu ouvert de 2003 à 2009.



Lecture : Au 31 décembre 2009, pour les mineurs, 87,6 % des mesures d'accueil étaient des décisions judiciaires.

Champ : France entière.

Source : DREES et DPJJ.

Le désengagement de la PJJ de la prise en charge des mesures de protection jeunes majeurs (PJM) se traduit depuis 2006 par une forte baisse de la part des décisions judiciaires, aussi bien pour les mesures d'accueil que pour les mesures de milieu ouvert.

Pour les mineurs une très légère baisse de la part des mesures judiciaires commence à apparaître dans les données de 2009 (Figure 2 et 3) ; ceci constitue peut-être un effet du principe de subsidiarité inscrit dans la réforme de la protection de l'enfance de 2007.

Pour les mineurs, les mesures d'accueil sont, dans neuf cas sur dix, des décisions judiciaires, cependant la part des décisions administratives augmente faiblement passant de 11 % en 2006 à 12,4 % en 2009. Cette évolution est un peu plus marquée pour les mesures de milieu ouvert, pour lesquelles la part des décisions administratives est passée de 24,2 % à 29,4 % sur la même période.

Pour les jeunes majeurs, 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 %.

Cette distribution des décisions fait aussi l'objet de différences départementales : pour les mineurs la part des décisions administratives varie, parmi les mesures d'accueil, de 2,8 % à 32,9 %, avec une médiane à 12,3 %. Pour les mesures à domicile, elle varie de 5,2 % à 69, 4%, avec une médiane à 32,2%.

Détail des mesures de milieu ouvert :

Pour les mineurs, si l'on regarde en détail la répartition des mesures de milieux ouvert, on constate que la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 modifie légèrement leur répartition : la part des aides éducatives à domicile augmente, passant de 24 % à 29 % sur la période 2006-2009, alors que celle des AEMO du secteur public PJJ disparaissent passant de 5 % à 1% sur la même période (tableau 4). Le nouveau positionnement de la PJJ en matière de PJM impacte plus fortement la répartition des mesures pour les jeunes majeurs : parmi l'ensemble des mesures à domiciles les aides éducatives sont passées de 56 % à 81 %, les AEMO secteur public PJJ tendent à disparaître (tableau 5).

Tableau 4 : Répartition des mesures de milieu ouvert au 31 décembre, selon la nature de la décision. Mineurs.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mesures de milieu ouvert	138 891	143 066	145 019	148 189	150 156	150 782	147 936
AED-ASE	24%	25%	24%	24%	25%	27%	29%
AEMO-ASE	70%	69%	70%	70%	70%	69%	69%
AEMO - secteur public PJJ	6%	6%	6%	5%	5%	3%	1%

Lecture : Au 31 décembre 2009, pour les mineurs, 29 % des mesures de milieu ouvert étaient des AED

Champ : France entière

Sources : DREES et DPJJ. Calcul ONED

Tableau 5: Répartition des mesures de milieu ouvert au 31 décembre, selon la nature de la décision. Jeunes majeurs,

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mesures en milieu ouvert	3907	4112	3700	3749	4244	4152	3903
AED-ASE	49%	49%	50%	56%	63%	65%	81%
AEMO – PJJ secteur habilité PJM	32%	32%	29%	24%	23%	23%	14%
AEMO –PJJ secteur public	19%	20%	21%	20%	15%	12%	5%

Champ : France entière

Source : DREES et DPJJ. Calcul ONED

Détail des mesures d'accueil :

Pour les mineurs la répartition des mesures d'accueil, entre décisions administratives et décisions judiciaires, au 31 décembre est stable depuis 2003, seule une baisse de la part des placements directs par le Juge des enfants, qui se reporte sur les placements judiciaires mis en œuvre par l'ASE est observée.

Tableau 6 : Répartition des mesures d'accueil au 31 décembre, selon la nature de la décision. Mineurs.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mesures d'accueil	125 947	127 012	127 793	128 824	129 956	130 990	132 125
ASE - Décision administrative	12%	12%	11%	11%	11%	12%	12%
ASE - Décision judiciaire	69%	70%	71%	72%	72%	72%	73%
Placements directs par le Juge des enfants	19%	18%	18%	17%	16%	16%	14%
PJJ - Mineurs placés en secteur public PJJ	<0,5%	<0,5%	<0,5%	<0,5%	<0,5%	<0,5%	<0,5%

Champ : France entière

Source : DREES et DPJJ. Calcul ONED

Tableau 7 : Répartition des mesures d'accueil au 31 décembre, selon la nature de la décision. Jeunes majeurs.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Jeunes majeurs	17434	19122	19138	18531	18545	18009	17968
ASE - Décision administrative	83%	84%	88%	92%	93%	95%	99%
PJJ - PJM secteur public	2%	1%	1%	1%	1%	1%	<0,5%
PJJ - PJM secteur habilité	16%	15%	11%	7%	6%	4%	1%

Champ : France entière

Source : DREES et DPJJ. Calcul ONED

I.5. Distribution des mesures selon la décision et le financement

Bien que les décisions de prise en charge soient, pour les trois-quarts, le résultat d'une décision judiciaire en assistance éducative, le financement des mesures de protection de l'enfance est à la charge des Conseils généraux, puisque l'aide sociale à l'enfance (ASE) les finance à 99 % (tableau 8).

Tableau 8 : Répartition des mesures par type de décisions et financement au 31 décembre 2009

		Décisions administratives	Décisions judiciaires	Total	
				N	%
Financement ASE	0-17 ans	59 859	217 936	277 795	99%
	18-20 ans	20 850	0	20 850	
Financement DPJJ	0-17 ans	0	2 266	2 266	1%
	18-20 ans	0	1 021	1 021	
Total	N	80 709	221 223	301 932	100%
	%	27%	73%		

Champ : France entière

Sources : DREES et DPJJ. Calcul ONED

En effet, l'ensemble des mesures administratives et la quasi-totalité (99 %) des mesures judiciaires en assistance éducative des mineurs sont financées par l'ASE et la déjudiciarisation des prises en charge des jeunes majeurs (tableau 9) entraîne mécaniquement l'augmentation du poids du financement par l'ASE. Alors que la part des mesures financées par l'ASE est passée de 97 % à 99 % entre 2003 et 2009 pour les mineurs, elle est passée de 76 % à 95 % pour les jeunes majeurs.

Tableau 9 : Evolution des répartitions des décisions et des financements au 31 décembre (%).

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Part des décisions judiciaires parmi l'ensemble des décisions	0-17 ans	82	81	82	82	81	80	79
	18-20 ans	24	23	18	14	13	11	5
	Total	77	77	77	77	76	75	73
Part financée par l'ASE	0-17 ans	97	97	97	97	97	98	99
	18-20 ans	76	77	82	86	87	89	95
	Total	95	95	96	96	97	97	99

Lecture : Au 31 décembre 2009, pour les mineurs, 79 % de l'ensemble des décisions étaient des décisions judiciaires et 99 % de l'ensemble des décisions étaient financées par l'ASE.

Champ : France entière

Sources : DREES et DPJJ. Calcul ONED

II. La transmission des données individuelles et anonymisées : travail de l'année 2011

Compte tenu de la complexité du champ d'observation en protection de l'enfance, ainsi que de la grande disparité entre départements concernant l'organisation de cette observation, l'ONED a mis en place un dispositif national d'accompagnement de cette observation :

- Le comité de pilotage réunit les personnes concernées par la production de données en protection de l'enfance (des représentants des départements, des ministères concernés, de la justice, et d'associations) ainsi que des experts de la production de données, afin de pouvoir penser globalement le dispositif de connaissance chiffrée en protection de l'enfance.
- Le comité technique a un rôle plus opérationnel, à partir notamment des expériences départementales. C'est ainsi qu'il peut identifier les difficultés de mise en œuvre du dispositif de remontée de données et proposer les réponses que l'on peut apporter à ces difficultés. Il est constitué des représentants de 7 départements, des membres de la DREES en charge de l'enquête bénéficiaires de l'aide sociale départementale et d'un chercheur.

Chacun de ces comités s'est réuni trois fois au cours de l'année 2011. Au cours de cette première année de réunions les conclusions résultantes de l'enquête nationale informations préoccupantes sur la mise en œuvre du décret (voir conclusion de la partie I) ont été présentées et discutées. Ces comités ont également validé la rédaction de deux documents :

- [Le guide de préconisations concernant le recueil, la saisie et la transmission des données](#). Ce guide a été élaboré suite au courrier de la CNIL du 29 décembre 2009 adressé à la présidence du GIPED, invitant l'ONED à « éditer des recommandations auprès des départements concernant non seulement le respect de leurs formalités préalables auprès de la CNIL, mais également relatives à leurs obligations de sécurité et de confidentialité dans le recueil des données ». La CNIL proposait également à l'ONED son expertise juridique et technique à la réalisation de ces préconisations. De ce fait la rédaction de ces recommandations s'est inscrite dans un travail collaboratif concerté entre la CNIL et l'ONED.
- [L'outil d'aide à la saisie des informations pour la remontée des données aux ODPE et à l'ONED](#), en application du décret n° 2011-222 du 28 février 2011 précité. Ce document reprend les informations prévues par le décret n° 2011-222 du 28 février 2011 et fournit des indications pour permettre de coder de manière homogène les éléments connus concernant l'enfant et sa famille. Il est utilisable au moment de la saisie des informations et non au moment du recueil de ces informations. Il est donc destiné aux personnes en charge de la codification des informations. En aucun cas il ne constitue un outil d'évaluation des situations.

Les variables et les items qui leur sont attachées tels qu'ils ont été arrêtés par décret ont valeur normative. Toutefois, le document d'aide à la saisie des informations a vocation à être enrichi au fur et à mesure de la mise en œuvre de cette remontée de données, de façon à préciser et homogénéiser la saisie à partir des interrogations que certains cas pourront poser. A cet effet, le comité technique procède à des propositions de modifications, et le comité de pilotage à la validation.

Conclusion

Les données de la DREES et de la DPJJ permettent d'apporter quelques éléments de connaissance sur la mise en œuvre de la politique publique de protection de l'enfance en France. Il en ressort l'hétérogénéité départementale de cette mise en œuvre, qui voit, à la fois une grande diversité dans les taux de prise en charge et dans la répartition entre mesures de milieu ouvert et de placement et leur grande stabilité au sein des départements depuis 2006. La mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 n'a pas, au 31 décembre 2009, encore entraîné de modifications sensibles.

Néanmoins, si les chiffres au 31 décembre sont assez stables, ils ne nous donnent aucune information concernant le nombre de mineurs et de jeunes majeurs effectivement pris en charge sur la période 2006-2009, quelle était la part des nouveaux entrants chaque année, ni comment s'articule le lien entre mesure à domicile et mesures d'accueil, éléments indispensables pour avoir une meilleure compréhension du dispositif de protection de l'enfance.

Pour effectuer une analyse plus fine de la mise en œuvre de la politique publique de protection de l'enfance en France, il faudrait connaître le détail des mesures mises en œuvre, leurs durées et comment elles s'articulent entre elles. De plus, une analyse pertinente nécessite de connaître le profil des mineurs et jeunes majeurs usagers des services de protection de l'enfance (en termes d'âge, de sexe, de problématique d'entrée ...), ainsi que de leur famille.

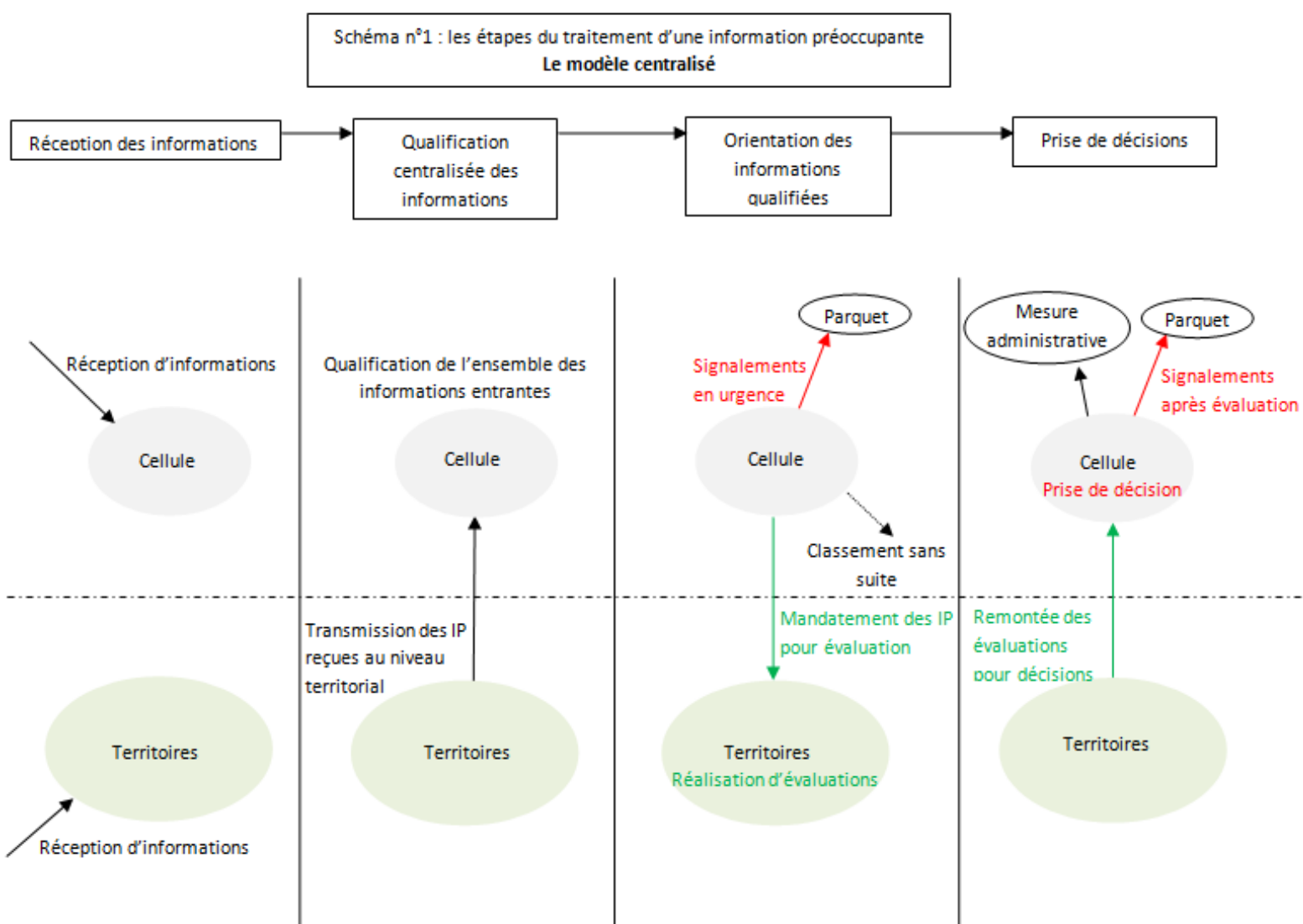
Une meilleure connaissance de la population prise en charge est un enjeu fort pour la protection de l'enfance, et l'objectif du décret du n°2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) et à l'ONED est bien de venir apporter ces éléments de connaissance essentiels pour éclairer les décisions en matière de politique publique de protection de l'enfance.

ANNEXES

Annexe I : Schémas de circuit des informations préoccupantes

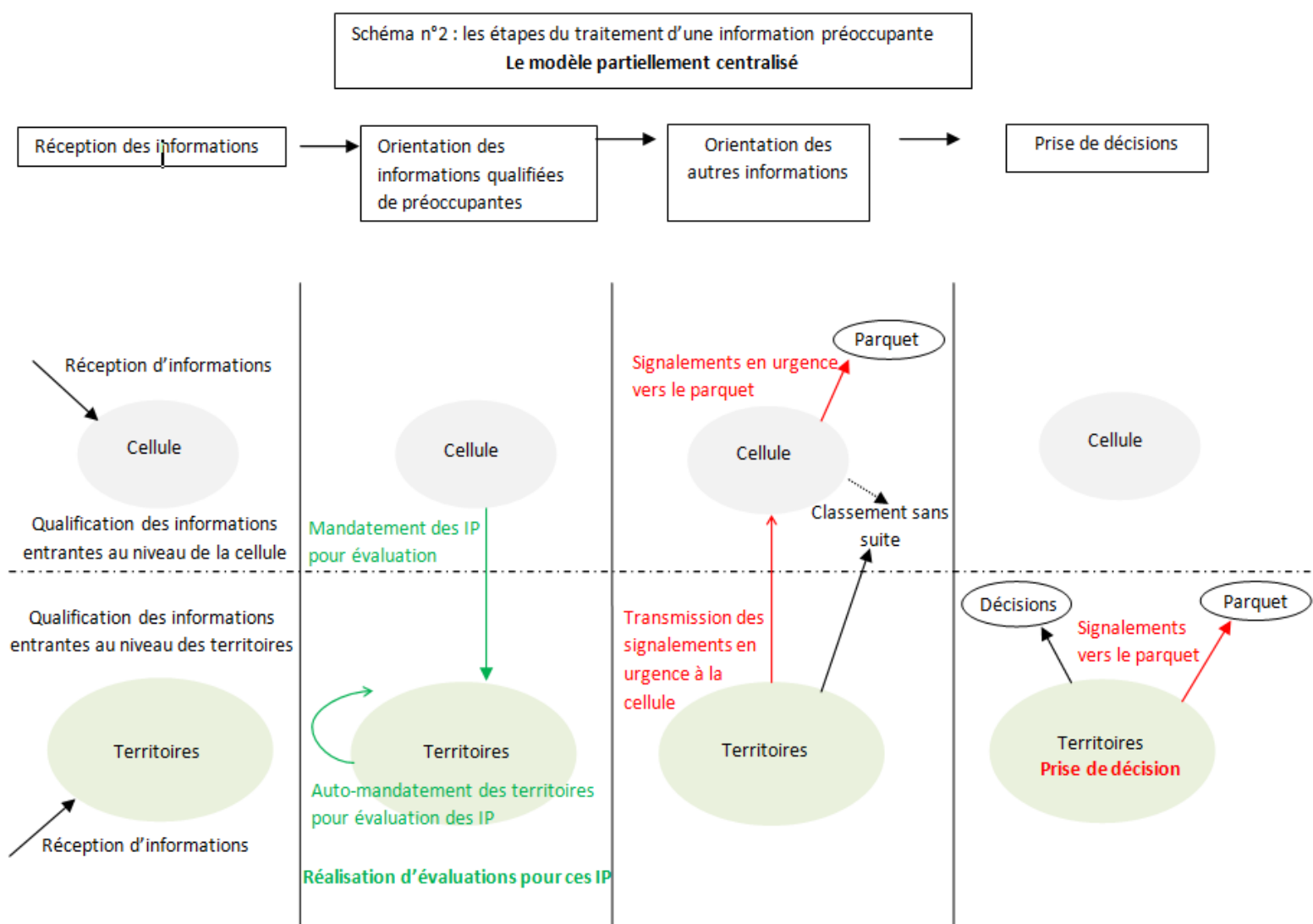
Les schémas récapitulatifs du circuit des informations préoccupantes sont destinés à donner un aperçu des différentes possibilités d'articulation des cellules et des territoires mais ne présentent pas l'exhaustivité des fonctionnements départementaux.

Figure 1 : le modèle centralisé du traitement d'une information préoccupante



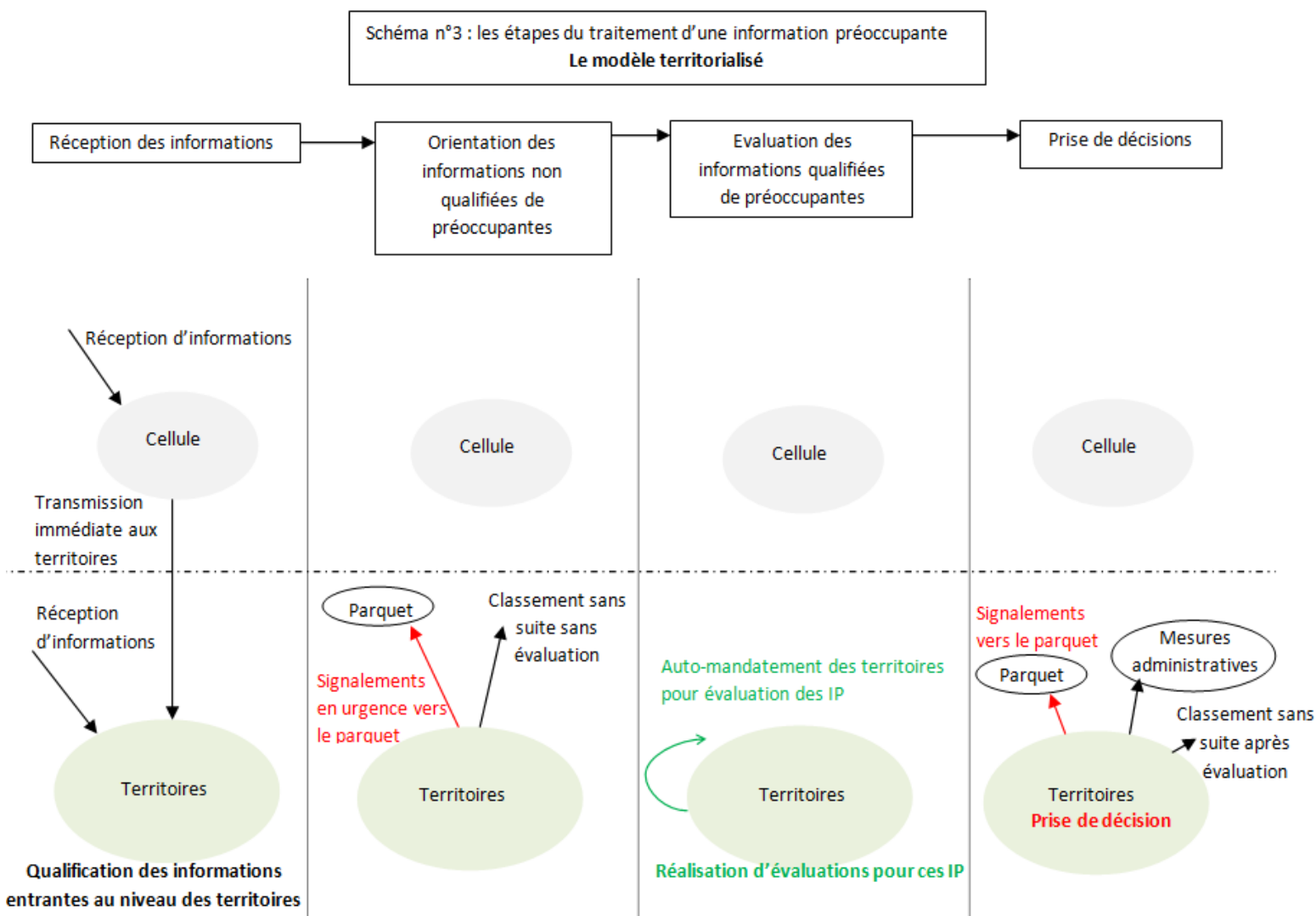
Le schéma présenté ci-dessus étudie les étapes du traitement d'une information préoccupante lorsque celle-ci a la possibilité d'entrer au niveau territorial et central et lorsque le modèle de traitement est centralisé. Nous remarquons qu'une fois la réception faite aux deux niveaux (première colonne), toutes les informations recueillies au niveau des territoires sont transmises au niveau central pour que ce dernier les qualifie en tant qu'informations préoccupantes (colonne 2) et les oriente : vers un signalement en urgence, vers un mandatement des territoires pour l'évaluation ou éventuellement dans les départements qui pratiquent cela, vers un classement sans suite (colonne 3). Une fois l'évaluation territoriale réalisée, elle est remontée à la cellule pour que cette dernière prenne les décisions (colonne 4).

Figure 2 : le modèle partiellement centralisé du traitement d'une information préoccupante



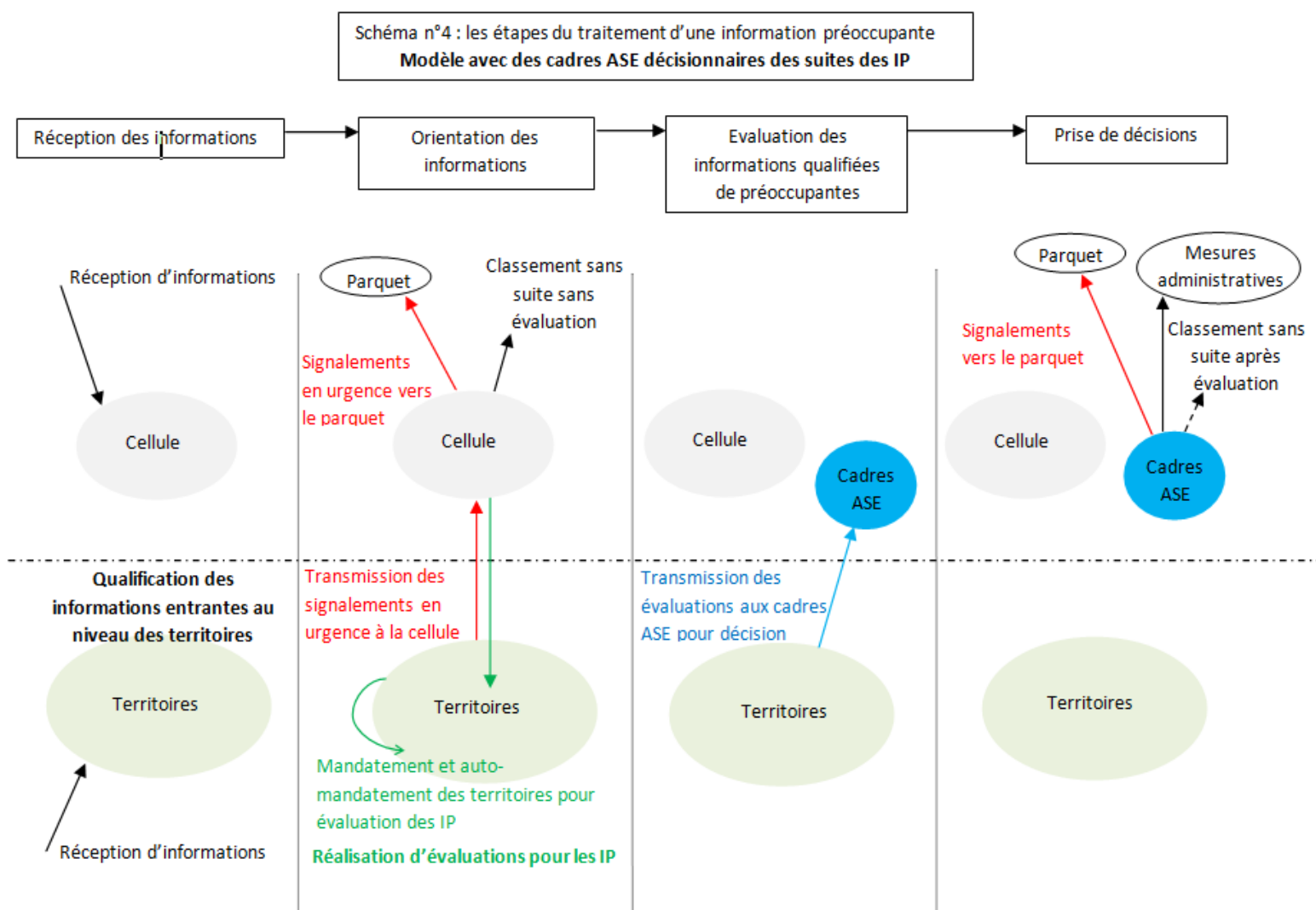
Pour les départements partiellement centralisés à deux portes d'entrée, les informations entrantes peuvent être qualifiées en tant qu'informations préoccupantes par les deux niveaux selon le lieu d'arrivée (colonne 1). Comme nous l'avons vu dans le rapport, certains départements ont développé des critères pour la répartition des qualifications entre le niveau territorial et central qui ne sont pas celles du lieu d'arrivée. Par la suite, la cellule oriente les informations reçues à son niveau : elle peut ainsi mandater les territoires pour la réalisation d'une évaluation. On remarque que les territoires ont la possibilité également de s'auto-mandater pour la réalisation d'une évaluation (colonne 2). Les territoires transmettent à la cellule les IP pour lesquelles ils estiment qu'un signalement en urgence est nécessaire. Selon les départements, la cellule peut revenir sur cette décision, ou ne joue qu'un rôle de courroie de transmission. La cellule transmet l'ensemble des signalements en urgence issus des IP qu'elle a reçues. Les territoires comme la cellule peuvent classer des informations entrantes sans suite, quand cela est une pratique du département (colonne 3). Finalement, le territoire prend les décisions concernant les informations qualifiées de préoccupantes qu'il n'a pas estimé nécessaire de transmettre en urgence au parquet. Il est à noter que parfois les évaluations sont remontées à la cellule qui décide elle-même des suites données à ces informations préoccupantes (colonne 4).

Figure 3 : le modèle territorialisé du traitement d'une information préoccupante



Le schéma ci-dessus (figure IV-3) présente le modèle territorialisé à deux portes d'entrée, dans lequel toutes les informations entrantes sont directement renvoyées au niveau territorial pour qualification (colonne 1) et orientation (colonne 2). Ce type de fonctionnement est souvent caractéristique des départements qui ont une cellule centrale à fonction administrative qui n'a pas vocation à prendre de décisions. Le niveau central est dans ces cas-là une courroie de transmission : la cellule peut enregistrer les informations entrantes sur un logiciel informatique mais la qualification de celles-ci se fait uniquement sur les territoires. Les territoires s'auto-mandatent donc pour réaliser les évaluations (colonne 3) et ils prennent les décisions (colonne 4).

Figure 4: le modèle du traitement d'une information préoccupante avec la participation de cadres ASE extérieurs à la CRIP



Finalement, ce dernier schéma montre le fonctionnement des cellules lorsqu'une partie des décisions est prise par les cadres ASE, en dehors de la CRIP. La réception des informations se fait de façon centralisée ou au niveau des territoires et des cellules (colonne 1). Par la suite, les territoires peuvent être mandatés, ou s'auto-mandater pour la réalisation d'évaluations, les signalements en urgence sont réalisés par la CRIP (colonne 2). Une fois les évaluations réalisées, elles sont transmises aux cadres ASE (colonne 3). Ce sont les cadres ASE qui prennent les décisions suite aux évaluations (colonne 4).

Annexe II : Repères en vue de travaux ultérieurs sur les CRIP et les IP

La complexité du champ de l'enquête liée à la diversité des modes d'organisation de recueil et de traitement des informations préoccupantes et à la diversité des modes de compatibilisation des informations préoccupantes a rendu nécessaire de modifier et d'adapter le questionnaire en cours d'enquête. La démarche a consisté à réinterpeller les départements après avoir aménagé le questionnaire pour répondre au plus près aux questions de fond posées par l'étude. Malgré cet effort de réajustement il reste des domaines insuffisamment observés et d'autres pourtant abordés n'ont pu l'être de façon exhaustive. Ainsi il n'a pas toujours été possible d'exploiter les réponses apportées lorsque les questions manquaient de précision ou pouvaient porter à confusion. On peut dresser la liste suivant de quelques problèmes relevés, en guise d'exemples.

Questions posées	Problèmes relevés
Année de création du dispositif de centralisation des IP	Certains dispositifs ont été créés avant 2007 et modifiés ensuite. Un questionnaire plus précis permettrait de savoir à quel moment les dispositifs de centralisation ont été créés ou mis à jour.
Nombre de personnes composant le dispositif de centralisation des IP et leurs fonctions	Le dispositif comporte un niveau central et un niveau territorial. La question a donc concerné le niveau central, il aurait cependant été intéressant d'obtenir une vision du niveau territorial.
Disposition d'un logiciel informatique	Pour obtenir plus de précisions, la question peut être posée concernant d'abord le logiciel départemental, afin de savoir si le logiciel permettant d'enregistrer les IP est le même ou non. Les fonctionnalités de ce logiciel mériteraient également une étude plus poussée.
La remontée des informations préoccupantes internes aux Conseils généraux	Ce point a été traité de façon peu approfondie dans l'enquête, et les modalités de remontée des informations préoccupantes internes aux Conseils généraux aux CRIP sont peu connues et différent d'un département à l'autre.
Le comptage des soit-transmis du parquet en tant qu'informations préoccupantes	Etant donné la grande diversité des soit-transmis qui arrivent aux dispositifs de la part du parquet, il aurait été intéressant d'avoir plus de précisions sur les soit-transmis qui sont ou non comptabilisés comme des IP. En effet, il est possible de faire l'hypothèse que tous les soit-transmis ne sont pas comptabilisés comme des IP, y compris par les départements ayant répondu oui à cette question.
Les évolutions du périmètre et du mode de comptabilisation des IP dans le temps (le périmètre et/ou le mode de comptabilisation des IP a-t-il connu une évolution depuis 2007 ?)	La question était posée à la fin du questionnaire, il pourrait être intéressant de la poser dès le début, afin de faciliter l'entretien pour le responsable de la CRIP et pour le chargé d'études de l'ONED.

GLOSSAIRE

Sigle	Définition
ADF	Assemblée des départements de France
AED	Aide éducative à domicile
AEMO	Action éducative en milieu ouvert
ASE	Aide sociale à l'enfance
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CC	Code civil
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CNIL	Commission nationale informatique et liberté
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CRIP	Cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes
DPJJ	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DREES	Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques
FINESS	Fichier national des établissements sanitaires et sociaux
GIPED	Groupement d'intérêt public Enfance en Danger
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGSJ	Inspection générale des services judiciaires
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JAF	Juge aux affaires familiales
JE	Juge des enfants
MECS	Maison d'enfants à caractère social
ODAS	Observatoire national de l'action sociale décentralisée
ODPE	Observatoire départemental de la protection de l'enfance

OMS	Organisation mondiale de la santé
ONED	Observatoire national de l'enfance en danger
OPP	Ordonnance de placement provisoire
ORS	Observatoire régional pour la santé
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PJM	Protection jeunes majeurs
PMI	Protection maternelle et infantile
SNATED	Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger
SOLED	Système d'observation longitudinal des enfants en danger
UDAF	Union départementale des associations familiales
UNAF	Union nationale des associations familiales
UTAS	Unités territoriales d'action sociale

L'Observatoire National de l'Enfance en Danger

La loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance porte création de l'Observatoire National de l'Enfance en Danger au sein du GIP Enfance en Danger. Cette création répond à l'objectif de «**mieux connaître le champ de l'enfance en danger pour mieux prévenir et mieux traiter**».

Dans le cadre des missions du GIPED de contribuer à une meilleure coordination entre l'Etat, les départements et les associations œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance, l'ONED se voit confier de :

- Développer et diffuser les connaissances en protection de l'enfance, connaissance chiffrée de l'enfance en danger et connaissance relative aux processus de mises en danger et de protection des enfants développée à travers des études et des recherches ;
- Recenser, analyser et diffuser les pratiques de prévention, de dépistage, de prise en charge médico-sociales et judiciaires ;
- Soutenir les acteurs de la protection de l'enfance à travers la mise à disposition de ressources pour différents organismes partenaires ;
- Participer au réseau des observatoires européens.

L'ONED présente, chaque année un rapport au Gouvernement et au Parlement.

www.oned.gouv.fr

GIP Enfance en Danger

63 bis, bd Bessières - 75017 Paris - Tél : 01 58 14 22 50 - Fax : 01 45 41 38 01