

*Enfants en (risque de) danger, enfants protégés :
quelles données chiffrées ?*

*SYNTHÈSE
du onzième rapport annuel de l'ONPE
au Gouvernement et au Parlement*

NOTE PRÉALABLE

Ce document étant une synthèse de rapport, nous recommandons au lecteur
qui désire des précisions sur les données chiffrées exposées de se référer au texte complet
du onzième rapport de l'ONPE au Gouvernement et au Parlement
à l'adresse suivante : [\(lien à venir\)](#).

L'une des principales missions de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) est la mise en cohérence de données chiffrées portant sur la protection de l'enfance. Selon le Code de l'action sociale et des familles (article L. 226-6) : « *L'Observatoire national de la protection de l'enfance contribue au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la protection de l'enfance, en provenance de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant en ce domaine. Il contribue à la mise en cohérence des différentes données et informations, à l'amélioration de la connaissance des phénomènes de mise en danger des mineurs [...].* » Ainsi, le projet de l'ONPE, dans son onzième rapport, est de recenser et d'expliquer l'ensemble des données chiffrées qui portent sur les enfants en (risque de) danger et les enfants protégés.

Dans la première partie du rapport sont présentés quelques résultats portant sur les enfants victimes de violences et négligences issues des enquêtes de victimation, notamment Contexte de la Sexualité en France (CSF) et Évènements de vie et santé (EVS), et de la cohorte représentative d'enfants Étude longitudinale française depuis l'enfance (Elfe). Ces analyses sont complétées par des encarts présentant les enquêtes et les résultats Cadre de vie et sécurité (CVS), Enquête nationale sur les violences envers les femmes en France (Enveff) et Violences et rapports de genre (Virage).

Dans la deuxième partie du rapport portant sur le repérage des enfants en situation de danger ou de risque de danger, les données présentées concernent les crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie, les informations préoccupantes (IP) communiquées par le Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (Snated/119), les IP arrivant aux Crip (étude des rapports d'activité). Ces analyses sont complétées par la présentation des données de la Justice concernant l'enfance en danger et par la présentation des IP provenant de l'Éducation nationale.

Enfin, dans la troisième et dernière partie, l'analyse porte sur les populations bénéficiant de la protection de l'enfance et sur les mesures ou prestations les concernant. Plus spécifiquement, ces données sont issues de l'enquête annuelle sur les pupilles de l'État menée par l'ONPE, de l'estimation annuelle des populations bénéficiaires effectuée par l'ONPE sur la base des données issues de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), de la Justice et de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), et du dispositif d'observation exhaustif et longitudinal instauré par la loi du 5 mars 2007 et le décret du 28 février 2011, et coordonné par l'ONPE.

I. Enfants victimes de violences et de négligences : essai de chiffrage

Dans le corpus juridique national ou international, la littérature professionnelle ou les écrits issus du champ de la recherche, et encore plus largement dans les médias, les concepts et définitions varient beaucoup, si bien qu'un même vocable ne désigne pas toujours exactement le même phénomène ou la même population. Un terme qui revient régulièrement et s'impose progressivement est celui de « *maltraitance* »¹.

La définition qui fait de plus en plus référence est celle proposée en 1999 par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) : « *La maltraitance des enfants se définit comme suit : toutes les formes de mauvais traitements physiques et/ou affectifs, de sévices sexuels, de négligence ou de traitement négligent, ou d'exploitation commerciale ou autre, entraînant un préjudice réel ou potentiel pour la santé des enfants, sa survie, son*

¹ Ce terme aux nombreux usages a fait l'objet d'une publication spécifique :

ONPE (sous la coordination d'Anne-Clémence SCHOM). *Revue de littérature : « la maltraitance intrafamiliale envers les enfants »* [en ligne]. Paris : La Documentation française, août 2016 [consulté en septembre 2016].

http://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/revue_web_liens_actifs.pdf

développement ou sa dignité dans le contexte d'une relation de responsabilité, de confiance ou de pouvoir ». Elle distingue quatre types de « violence » envers les enfants : la violence physique, sexuelle, psychologique et la négligence (catégorisation également employée par l'Ispecan).

Dans cette catégorisation, toutefois, notons que certains éléments ne font pas l'objet d'un large consensus. Des auteurs considèrent, par exemple, qu'il faut restreindre la catégorie d'« enfant maltraité » aux situations d'enfants pour lesquelles l'origine de cette maltraitance se trouve dans une relation interpersonnelle ; d'autres considèrent qu'il faut rajouter la catégorie des « violences institutionnelles ». En outre, à l'heure actuelle, la littérature internationale considère de plus en plus qu'un enfant qui vit dans un contexte de violences conjugales est un enfant maltraité – y compris s'il n'est pas lui-même victime de violences physiques – puisque le fait d'être exposé à ce contexte a potentiellement un impact sur son développement². Il s'agirait ainsi de considérer cette situation en tant que violence psychologique, voire de la distinguer comme une autre forme de violence. De surcroît, la catégorie de « négligence » fait toujours l'objet de nombreux débats. Certains distinguent la négligence « lourde » ou « grave » de la négligence « légère ». Mais dans ce cas, le débat n'est que déplacé : aucun accord n'est établi sur le seuil qui permet de qualifier le niveau de gravité.

Ainsi, ces débats ont des répercussions en France, où ce concept de « maltraitance » est défini de façon très diverse selon les disciplines ou les professionnels qui l'utilisent. En outre, antérieurement à la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, ce terme n'a figuré dans le CASF qu'un pendant une courte période. Désormais, la loi précitée dispose que le président du conseil départemental pourra effectuer directement un signalement au parquet lorsque « ce danger est grave et immédiat, notamment dans les situations de maltraitance » (article 11). Toutefois, la loi ne définit pas cette situation de maltraitance. Dans l'avenir, comme les situations locales diffèrent grandement, ce terme nouvellement réintroduit dans la loi ne permettra pas, dans une démarche d'étude statistique ou démographique, de définir et quantifier au niveau national une procédure ou population.

Les concepts de « maltraitance » et d'« enfants maltraités » recouvrent une catégorie large, au périmètre mal défini, que l'observation porte sur les actes, les situations ou les personnes qui les vivent. Certes, l'introduction de ce concept dans la littérature internationale a permis d'insister encore plus amplement sur la prise en compte des situations contextualisées – ne pas se focaliser uniquement sur des actes – et des conséquences sur le développement de l'enfant. Toutefois, comme ces situations sont à appréhender plus finement et comme les conséquences sont diverses et souvent multiples, les enquêtes, quand il s'agit de chiffrer un phénomène, s'attachent plus spécifiquement aux sous-catégories d'observations : celles de l'Ispecan – c'est-à-dire celles de violences physiques, sexuelles et psychologiques et de négligences –

² ONED/ONPE (sous la coordination de Nadège SÉVERAC). *Les enfants exposés à la violence conjugale* [en ligne]. Paris : décembre 2012 [consulté en septembre 2016]. http://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/oned_eevc_1.pdf

auxquelles des chercheurs ajoutent parfois celles de violences familiales ou de violences conjugales, de violences institutionnelles, etc. C'est pourquoi dans le rapport n'est pas utilisée cette catégorie générique de « *maltraitance* » (ni de « *mauvais traitement* ») mais les catégories plus spécifiques (qui font certes elles aussi l'objet de définitions pas toujours convergentes) de violences et de négligences.

Plusieurs enquêtes en France abordent la question des enfants victimes de violences et de négligences. Toutefois, elles ne portent pas exactement sur les mêmes populations, n'adoptent pas les mêmes méthodes et ne questionnent pas selon le même vocabulaire ou avec les mêmes formulations. Pour comprendre ces différences, il est nécessaire de définir les objectifs et les enjeux en termes d'usage pour les politiques publiques. Dans tous les cas, les enseignements, sans pour autant être parfaitement complémentaires, sont assez denses.

La majeure partie de ces enquêtes est constituée d'enquêtes appelées de « victimation ». Toutefois, celles-ci étant rétrospectives, elles portent sur la déclaration par les répondants d'actes vécus au cours de leur vie : non pas sur des actes mais des souvenirs d'actes, ce qui met en exergue toutes les problématiques de l'élaboration et de l'évolution des souvenirs dans le processus de mémorisation. En outre, dans ces enquêtes, il s'agit de prendre en compte les violences en tant qu'actes ponctuels (même s'ils sont répétés). C'est pourquoi, d'ailleurs, elles saisissent difficilement le phénomène des négligences plus diffuses, non objectivables en tant qu'actes ponctuels, parfois appelées « *négligences affectives* » par exemple. Malgré cette réserve, les enquêtes de victimation permettent d'avoir une vision, parfois assez précise, des violences subies.

Enquête Contexte de la sexualité en France (CSF)

En ce qui concerne les mauvais traitements considérés dans les enquêtes de victimation portant sur les violences subies durant l'enfance, les actes de violences sexuelles sont les plus étudiés. Ainsi, l'enquête Contexte de la sexualité en France (CSF) menée par l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et l'Institut nationale d'études démographiques (Ined)³ en 2005-2006 auprès d'un échantillon de 12 364 personnes âgées de 18 à 69 ans comporte un module portant sur les agressions sexuelles. Selon cette enquête, 59 % des femmes et 67 % des hommes ayant subi au cours de leur vie un rapport ou une tentative de rapport sexuel forcé ont vécu ces agressions avant l'âge de 18 ans.

Enquête Événements de vie et santé (EVS)

L'enquête EVS , menée en 2005-2006 par la Drees auprès de 10 000 personnes, âgées de 18 à 75 ans est plus qu'une enquête de victimation *stricto sensu* puisqu'elle prend en considération les conséquences

³ BAJOS Nathalie, BOZON Michel (dir.). *Enquête sur la sexualité en France : pratiques, genre et santé*. Paris : La Découverte, 2008. 609.

d'une violence subie sur l'état de santé de la personne enquêtée. Cette enquête se compose en plusieurs modules considérant les phénomènes de violences à deux moments dans la narration des enquêté(e)s : un module très détaillé sur les violences vécues au cours des 24 derniers mois, et un module moins détaillé sur les violences vécues tout au long de la vie. Par ailleurs, un module biographique permet d'avoir des informations sur les conditions de vie durant l'enfance. Selon cette enquête :

- 15 % des hommes et 8,4 % des femmes âgés de 20 à 75 ans en 2005-2006 déclarent avoir vécu/subi des violences physiques de manière durable durant l'enfance et l'adolescence (soit 11,6 % de l'ensemble de la population) ;
- 0,2 % des hommes et 2,5 % des femmes âgés de 20 à 75 ans en 2005-2006 déclarent avoir vécu des violences sexuelles de manière répétée durant l'enfance et l'adolescence (soit 1,4 % de l'ensemble) ;
- il faut noter, en outre, dans cette enquête que 11,6 % des hommes et 16,7 % des femmes âgés de 20 à 75 ans en 2005-2006 déclarent avoir vécu un grave manque d'affection durant l'enfance et l'adolescence (soit 14,2 % de l'ensemble).

Cette enquête présente également une distinction dans le vécu violent entre deux grandes périodes (enfance et adolescence) et permet de mesurer la précocité des phénomènes. Ainsi, parmi les 11 % de femmes déclarant avoir subi des violences sexuelles, 31 % déclarent avoir subi une première violence de cet ordre durant l'enfance (0-10 ans).

Étude longitudinale française depuis l'enfance (Elfe)

L'Étude longitudinale française depuis l'enfance (Elfe) est la première étude longitudinale française consacrée au suivi des enfants de la naissance à l'âge adulte. Cette enquête, organisée par l'unité mixte Ined-Inserm-EFS « Elfe », est à passages répétés sur une période prévue de vingt ans, concernant une cohorte de plus de 18 000 enfants nés en 2011. Le questionnaire est rempli par les parents, la mère étant la personne référente de départ, selon une périodicité précise : à la maternité, aux 2 mois de l'enfant, à 1 an, à 2 ans, à 3 ans ½, à 5 ans ½ (courant 2016-2017). La construction du questionnaire de collecte à 9 ans ½ est en cours. Jusqu'à maintenant, le questionnaire est administré par téléphone et/ou en face-à-face, avec la programmation d'un passage progressif vers des questionnaires auto-administrés destinés à l'enfant. Il est possible de mener des enquêtes spécifiques entre deux points de collecte. Le suivi est prévu jusqu'aux 20 ans de l'enfant.

Cette enquête aborde les multiples aspects de la vie de l'enfant sous l'angle des conditions sociales d'existence, de la santé et du contexte environnemental. En ce qui concerne l'environnement familial, les grands thèmes abordés dans les questionnaires sont : situation familiale de l'enfant, placements, logement, famille élargie (grands-parents), entente et répartition des tâches au sein du couple, pratiques éducatives, séparation et relation des parents, études et formations des parents, lieu d'accueil de l'enfant

en fonction de son âge, utilisation d'appareils, d'équipements, ou de biens culturels, travail des parents, revenus et classe socioprofessionnelle, conditions de vie, sociabilité enfantine.

Cette enquête ne contient pas à proprement parler de variables sur les violences et la négligence mais certaines variables abordent la question des dispositifs de protection de l'enfance à travers des questions sur le lieu de vie de l'enfant (pouponnière, foyer de l'enfance, famille d'accueil, village d'enfants...), sur la fréquence des rencontres parents-enfants si ce dernier ne vit pas avec son père et/ou sa mère, sur l'existence d'un suivi de la famille durant les douze derniers mois et le type de suivi (suivi par une assistante sociale, soutien par un éducateur, suivi par un TISF ou aide à domicile, suivi de l'ASE, suivi par un juge des enfants), sur l'enfant concerné par le suivi (enfant Elfe ou autre enfant de la famille), et sur la date du suivi. Pour les enfants placés, des questions supplémentaires concernent le cadre du placement : date du premier placement, lieu de vie de l'enfant, rencontre d'un juge des enfants, vie commune ou non avec les frères et sœurs, lieu où l'enfant retrouve ses parents, fréquence des rencontres parents-enfant, présence ou non d'un tiers (proche, professionnel...) pendant ces rencontres, existence d'un droit d'hébergement des parents. Les résultats portant sur cet aspect de la protection de l'enfance ne sont pas encore analysés.

Les apports de cette enquête sont d'ores et déjà nombreux, en ce qui concerne les conditions de vie (sanitaires et sociales) de l'enfant. Elle fait également apparaître des éléments intéressants en ce qui concerne les violences et négligences subies et les mesures/prestations de protection. Il s'agit de la première véritable cohorte nationale d'enfants en France – analysée de surcroît de façon pluridisciplinaire – qui permet d'étudier et de contextualiser (sur les plan social, sanitaire et environnemental) les parcours de vie de l'enfant. Ainsi, il pourrait être envisagé, si les financements sont obtenus et avec l'accord de toutes les instances décisionnelles, d'intégrer un module complémentaire à une phase de l'enquête en préparation, par exemple l'enquête aux 9 ans ½ de l'enfant (2020-2021). Sur certains domaines d'observation, par exemple, l'enfant pourrait saisir directement l'information à l'aide d'une tablette. Il serait ainsi possible d'intégrer des variables portant sur le ressenti de bien-être, ce qui, de façon indirecte, permettrait de questionner d'éventuelles violences et négligences subies. L'avantage est que l'échantillon est représentatif de l'ensemble des enfants d'une classe d'âge et que les informations ainsi collectées pourraient être croisées avec les autres données sanitaires, sociales et environnementales concernant l'enfant, en les réintégrant dans son parcours de vie depuis sa naissance.

II. Repérage des enfants en situation de danger ou de risque de danger (données portant sur les informations et les évaluations)

Dans le cadre français, une seconde catégorie de données chiffrées porte plus spécifiquement sur les situations de danger ou de risque de danger. Le Code civil et le Code de l'action sociale et des familles en France évoquent les situations de danger dans les parties portant sur l'autorité parentale (titre IX du

Code civil) ou sur les prestations délivrées par l'Aide sociale à l'enfance. Selon le Code civil : « *Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par la justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public* » (article 375). Le CASF, en son article L. 221-1, stipule quant à lui que le service de l'Aide sociale à l'enfance « *apporte un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social* ».

Ainsi, cette situation de danger est très large, puisqu'elle englobe la santé, la sécurité, l'éducation, le développement et la moralité. Mais elle est toutefois bien encadrée dans deux champs interprétatifs qui permettent de la considérer, *in concreto*, lorsqu'il s'agit de prendre une décision. Elle doit être mise en regard avec l'exercice de l'autorité parentale et évaluée dans une perspective de l'intervention de la puissance publique, par la mise en place d'une mesure judiciaire ou d'une prestation administrative de protection de l'enfance. Il est ainsi nécessaire de qualifier un enfant comme étant dans une situation où sa santé, sa sécurité ou sa moralité se trouvent « *en danger* », ou « *en risque de danger* », puis d'articuler cette situation avec l'effectivité de l'exercice de l'autorité parentale, pour ensuite prononcer une mesure ou une prestation de protection de l'enfance.

Sur cette population d'enfants en (risque de) danger, deux types de chiffres existent : les chiffres concernant les situations des enfants faisant l'objet d'un repérage (à l'instant du repérage) et ceux portant sur les suites données à l'évaluation du danger en termes de protection, que ce soit par la mise en œuvre d'une mesure judiciaire ou d'une prestation administrative.

La deuxième partie du rapport porte l'analyse sur les situations des enfants ayant fait l'objet d'un repérage. Cette phase de repérage est constituée de deux « temps » qui peuvent chacun faire l'objet d'une observation spécifique : le premier « temps » porte sur l'ensemble des informations qui arrivent à l'instance qui effectue un repérage (flux entrant), même si le repérage n'est pas sa mission première (Crip, service ASE pour les demandes directes des familles, parquet, unité d'accueil médico-judiciaire, mais aussi enregistrement de plaintes...); l'observation dans le deuxième « temps » porte sur l'ensemble des informations qui, après évaluation selon des critères explicités, sont transmises, notamment dans le cadre d'une mesure judiciaire d'investigation ou d'une évaluation en Crip, à une autre instance pour une prise de décision finale (magistrat du siège ou du parquet ou président du conseil départemental).

Dans le cadre de cette observation, il est à noter que la plupart de ces chiffres portent sur l'activité conduite lors de ce temps de repérage (informations préalables ou résultats de l'évaluation) et non pas

directement sur les enfants qui en bénéficient. Une des limites de ce type de données est la possibilité qu'elles comportent des doubles-comptes (plusieurs épisodes d'évaluations concernant un seul enfant) ou des « comptes globaux » (un épisode d'évaluation concernant plusieurs enfants, par exemple d'une même fratrie).

Les données sur les crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie

Les données fournies par le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) portent sur des crimes et délits enregistrés par les services de police ou de gendarmerie. Ce sont des événements connus des services de police et de gendarmerie, suite à une plainte déposée par une victime, à un signalement, un témoignage, un délit flagrant, une dénonciation, etc., mais aussi sur l'initiative des forces de sécurité. Toutefois, les apports de l'exploitation consolidée de cette base sont extrêmement riches sur le sujet des victimes mineures de violences et négligences. Depuis 1972, la police et la gendarmerie ont mis en place un outil standardisé de mesure de l'activité judiciaire des services, appelé État 4001. Ce document administratif porte sur les crimes et les délits enregistrés pour la première fois par les forces de sécurité et portés à la connaissance de l'institution judiciaire.

Les infractions sont classées en 103 catégories appelées « index », très hétérogènes par la nature et la gravité des faits, mais aussi par le nombre d'infractions constatées chaque mois. Les critères de différenciation entre les index de cette nomenclature font souvent référence à l'incrimination pénale constitutive du crime ou du délit, mais aussi parfois au type de victime (les mineurs de moins de 15 ans sont souvent spécifiés, ainsi que les femmes, ou certains groupes professionnels), au mode opératoire (le cambriolage est spécifié, ainsi que le « *vol à la tire* ») ou au lieu de commission de l'infraction (lieux publics, domiciles...).

Récemment, le dispositif s'est aussi enrichi de la Natinf (« nature de l'infraction »), la nomenclature des infractions créées par le ministère de la justice en 1978 pour les besoins de l'informatisation du casier judiciaire et des juridictions pénales. Deux indicateurs ont été constitués :

- les « *violences physiques* » contre les personnes : il regroupe les homicides, les autres coups et blessures volontaires criminels ou correctionnels sur personnes de plus de 15 ans, et les coups et blessures volontaires sur mineurs de moins de 15 ans, mauvais traitements et abandons d'enfant ;
- les « *violences sexuelles* » : les viols et les agressions sexuelles (dont harcèlement sexuel).

L'étude des crimes et délits se limite aux victimes âgées de 0 à 25 ans. Les victimes sont comptées autant de fois que d'infractions de nature différente subies au sein d'une même procédure judiciaire. Qui plus est, les données administratives ne permettent pas dans leur enregistrement actuel, qui « anonymise » les victimes, de rendre compte de la continuité d'un phénomène dans le temps, sauf dans certains cas lorsque la fréquence des atteintes est déclarée au moment de la plainte et qu'une nature d'infraction permet d'en

rendre compte. Une même personne victime de la même infraction à deux dates éloignées sera donc comptée deux fois. Il est important de souligner que les chiffres présentés ne représentent que la partie révélée de la délinquance, car toutes les victimes et toutes les atteintes ne sont pas connues de la police et de la gendarmerie.

En 2015, 55 000 victimes enregistrées de violences physiques sont mineures, dont 14 400 ont moins de 10 ans, et 20 200 victimes enregistrées de violences sexuelles sont mineures, dont 8 300 ont moins de 10 ans.

À partir de ces données, est calculé un taux de victimation enregistrée par rapport à l'ensemble de la population française de la même classe d'âge :

- 1,5 ‰ des filles de moins de 10 ans sont victimes de violences physiques (1 ‰ dans un cadre familial) et 5,4 ‰ des filles mineures de 10 ans et plus (1,7 ‰ dans un cadre familial) ;
- 2,1 ‰ des garçons de moins de 10 ans sont victimes de violences physiques (1,4 ‰ dans un cadre familial) et 7,4 ‰ des garçons mineurs de 10 ans et plus (1,3 ‰ dans un cadre familial) ;
- 1,5 ‰ des filles de moins de 10 ans sont victimes de violences sexuelles (0,7 ‰ dans un cadre familial) et 3,3 ‰ des filles mineures de 10 ans et plus (0,5 ‰ dans un cadre familial) ;
- 0,6 ‰ des garçons de moins de 10 ans sont victimes de violences sexuelles (0,2 ‰ dans un cadre familial) et 0,5 ‰ des garçons mineurs de 10 ans et plus (0,1 ‰ dans un cadre familial).

En comparaison avec les enquêtes de victimation, ces chiffres peuvent paraître faibles. Toutefois, il faut bien noter que :

- ces chiffres portent sur une année d'enregistrement alors que les chiffres de victimation rétrospectifs portent sur l'ensemble de la période de minorité ;
- ces chiffres correspondent à des enregistrements de signalements auprès des forces de sécurité : toutes les victimes, *a fortiori* si elles sont mineures et que l'acte qui fait l'objet d'une plainte se déroule dans un contexte familial, n'engagent pas cette démarche.

Il est donc nécessaire non pas de comparer ces chiffres avec ceux issus des enquêtes de victimation mais de les compléter en les recontextualisant.

Les informations préoccupantes du Snated

Créé par la loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements et la protection des mineurs, le Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (Snated, communément appelé « le 119 ») assure une mission de prévention et de protection en accueillant les appels d'enfants en danger ou en risque de l'être (et de toute personne confrontée à ce type de situations) afin d'aider à leur repérage et faciliter la protection des mineurs et jeunes majeurs.

Pour chaque appel traité par le service, dont le contenu nécessite que l'appelant s'entretienne avec un écoutant du service, le Snated dispose de données individuelles non exhaustives sur le profil des appelants, des enfants en danger, des auteurs présumés, sur l'objet de l'appel, la nature et la forme des mauvais traitements. L'entretien téléphonique donne lieu soit à une aide immédiate lorsque le Snated exerce sa mission, d'écoute, de conseil et d'orientation, soit à une information préoccupante (IP) définie comme un entretien téléphonique relatif à une situation d'enfant en danger ou en risque de danger dont le compte rendu est adressé à la Crip du ou des départements concernés.

Grâce aux retours d'IP des conseils départementaux, le Snated produit des statistiques sur les suites apportées aux IP transmises. L'analyse statistique du Snated, publiée annuellement⁴, fournit des informations sur l'entrée dans le dispositif et la réponse en protection de l'enfance.

Entre 2010 et 2014, le nombre d'enfants concernés par une IP et pour lesquels au moins un danger est évoqué est passé de 19 108 à 25 729, soit une hausse de plus de 33 % pour un total de 115 439 enfants sur cette période⁵. Le nombre de dangers associés augmente plus rapidement que le nombre d'enfants sur cette période, puisque sur les cinq années considérées le nombre de dangers a connu une hausse de presque 40 % passant de 27 891 en 2010 à 38 847 en 2014 pour un total de 165 503 dangers.

Entre 2010 et 2014, pour les enfants dont l'âge et le sexe sont connus (102 890), près de deux tiers (65,6 %) ont moins de 11 ans. Cette part est passée de 68 % en 2010 à 64,2 % en 2014 et va dans le sens d'une augmentation de l'âge des enfants concernés. En 2014, plus de 1 enfant sur 10 a moins de 3 ans, 2 enfants sur 10 ont entre 3 et 5 ans (inclus), 3 enfants sur 10 ont entre 6 et 10 ans (inclus).

Concernant la répartition par classes d'âge dans les populations masculine et féminine, les garçons en situation de danger sont plus jeunes que les filles : ils sont 68,7 % à avoir moins de 11 ans contre 62,5 % pour les filles. Les écarts apparaissent dès le plus jeune âge : jusqu'à la classe d'âge 6-10 ans, les garçons sont majoritaires, la tendance s'inversant dès 11 ans.

La nomenclature des types de dangers utilisée au Snated a été construite en référence aux textes internationaux et à la définition de la maltraitance que l'OMS a proposé dans sa *Consultation de l'OMS sur la prévention de la violence envers les enfants* (1999). Aux quatre types de « violences » envers les enfants (psychologiques, physiques, sexuelles, négligences lourdes) proposées par l'OMS et l'Isplan en 2006, le groupe de travail interne au Snated a ajouté deux autres catégories renvoyant plus précisément à des

⁴ <http://www.allo119.gouv.fr/sites/default/files/upload/content/activite/etude-stats2014-snated.pdf>

⁵ Un enfant pouvant être concerné par différentes IP, il peut être comptabilisé plusieurs fois dans ce décompte. À l'inverse, une IP peut concerner plusieurs enfants.

situations d'enfants en danger, par les conditions d'éducation qu'ils reçoivent ou par leurs propres actes et comportements.

Sur la période 2010-2014, plus de 1 danger évoqué sur 3 concerne une violence psychologique, plus de 1 sur 5 des violences physiques et 1 sur 5 des négligences lourdes. Les conditions d'éducation compromises sans négligences lourdes représentent 14 % de l'ensemble des dangers. Enfin, les violences sexuelles représentent 3,4 % des dangers évoqués sur cette période et les comportements des mineurs mettant en danger leur sécurité et/ou leur moralité 3,5 %. Pour une augmentation de 39,3 % de l'ensemble des dangers entre 2010 et 2014, les dangers marquant la plus forte progression sont les négligences lourdes (+ 66,7 %) qui représentent plus de 1 danger évoqué sur 5 en 2014. Les comportements des mineurs mettant en danger leur santé, sécurité et/ou moralité ont également augmenté de 62 % et concernent 4 % des dangers en 2014. *A contrario*, les violences physiques ont augmenté moins rapidement que la moyenne. La part des conditions d'éducation compromises sans négligences lourdes et celle des violences sexuelles sont restées stables depuis 2010.

L'étude des données du Snated/119 dans le rapport se termine par une contextualisation de ces dangers en fonction du comportement et du mode de vie de l'enfant, du comportement du ou des parents, ainsi que de l'environnement socio-économique et la scolarité de l'enfant.

L'ONPE préconise que le Snated maintienne ses orientations prises depuis quelques années, à savoir que l'analyse des données d'activité chiffrées issues de ce service national puisse se construire comme une étude de repérage des phénomènes de mise en danger, de son évolution, et des populations de mineurs faisant l'objet des appels. En outre, à des fins de comparaison et de mise en cohérence avec les dernières évolutions législatives et les expertises en la matière, il serait pertinent que le Snated finalise l'adaptation de sa catégorisation des situations de violences et de négligences conformément aux catégories partagées internationalement et au décret en préparation relatif au dispositif de remontée (attendu automne 2016) des données vers les ODPE et l'ONPE.

Les informations préoccupantes (IP) arrivant aux conseils départementaux

Selon à l'article R. 226-2-2 du CASF, l'information préoccupante (IP), notion introduite par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, est définie comme suit : « *L'information préoccupante est une information transmise à la cellule départementale pour alerter le président du conseil départemental sur la situation d'un mineur, bénéficiant ou non d'un accompagnement, pouvant laisser craindre que sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger ou en risquent de l'être ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ou en risquent de l'être. [...]. La finalité de cette transmission est d'évaluer la situation d'un mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier.* »

Faisant suite à l'enquête nationale Informations préoccupantes réalisée en 2011 par l'Observatoire⁶, l'étude présentée dans le rapport vise à recenser les données chiffrées disponibles sur les IP en France dans la documentation produite par les conseils départementaux (CD). Cette étude se fonde sur l'analyse des rapports d'activité réalisés par les CD, qu'il s'agisse des rapports d'activité de la direction enfance famille, du service ASE, de l'ODPE et/ou de la cellule de recueil de l'information préoccupante (Crip), ou de présentations d'indicateurs chiffrés lors des réunions annuelles de l'ODPE. La totalité des 101 conseils départementaux ont transmis des éléments chiffrés et/ou des rapports d'activité relatifs aux IP reçues dans les départements, ce qui indique que l'évolution des IP fait l'objet d'un suivi de la part de tous les départements.

Le nombre d'informations reçues par le conseil départemental au cours de l'année 2014 est mentionné dans la quasi-totalité (94 %) des rapports transmis par les CD. Il faut noter que l'information reçue par le conseil départemental et l'IP peuvent recouvrir des périmètres différents si le conseil départemental réalise une (primo) qualification des informations reçues à leur arrivée dans les services avant de la considérer comme une IP. Par ailleurs, une même situation de danger peut conduire au recueil de plusieurs IP. Ainsi, dans certains départements, ces IP successives sont distinguées avec les notions d'« IP initiale » ou d'« IP principale » pour désigner la première IP reçue, et d'« IP complémentaire » pour désigner l'IP reçue concernant le même enfant et les mêmes éléments de danger que ceux évoqués auparavant.

Pour les 95 départements pour lesquels ce calcul est possible, le taux d'informations préoccupantes reçues en 2014 varie de 5,1 à 32,6 ‰ des mineurs du département. Cet indicateur est à interpréter avec précaution du fait des différences de périmètre de l'IP dans les départements, et des limites de la fiabilité de l'IP comme unité de compte, comme l'enquête nationale Informations préoccupantes de 2011 l'avait mis en évidence. Ainsi, par exemple, certains conseils départementaux considèrent également comme IP les demandes d'aide des familles ou restreignent le périmètre des IP aux informations qualifiées de préoccupantes par la Crip.

Concernant la disponibilité d'un historique pour les effectifs d'informations préoccupantes reçues par le conseil départemental sur la période 2011-2014, les tendances sont les suivantes :

- le nombre d'IP diminue « de manière prononcée » dans 8 départements ; cette baisse varie selon les départements de - 22 % à - 6 % entre 2011 et 2014 ;
- dans 15 départements le nombre d'IP varie peu (une variation comprise entre - 5 % et + 5 %) sur la période ;

⁶ ONED/ONPE. *Enquête nationale Informations préoccupantes* [en ligne]. Paris : octobre 2011 [consulté en septembre 2016]. http://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/enquete_ip_201110_5.pdf

- enfin, dans 24 départements le nombre d'IP est en nette augmentation variant de + 6 % à + 67 % sur la même période.

Enfin, dans le rapport est étudiée la disponibilité d'indicateurs relatifs aux caractéristiques des IP dans les rapports des conseils départementaux selon trois axes : l'origine de l'IP; les suites données à l'IP ; les éléments (danger, risque de danger, problématiques familiales) ayant motivé l'IP. Face à la diversité de l'information (périmètre, indicateurs...), l'ONPE émet au final plusieurs préconisations afin d'améliorer la comparabilité de ces données d'un département à l'autre. En constituant un groupe de travail interdépartemental, il accompagnera les départements en ce sens.

III. Données portant sur les populations bénéficiant de la politique de protection de l'enfance et les mesures/prestations les concernant

Dans la troisième partie du rapport, l'ONPE porte son observation sur la population des « enfants protégés », qui bénéficient d'une prestation ou d'une mesure relevant de la protection de l'enfance. Ce sont donc uniquement des enfants qui ont fait au préalable l'objet d'un repérage (par divers services) et dont la situation a été considérée, après évaluation, comme nécessitant une protection/mesure dans le cadre d'un dispositif relevant de la protection de l'enfance.

Dans l'analyse de ces chiffres, il est indispensable de garder à l'esprit que les dispositifs de protection de l'enfance sont conçus en France comme étant un soutien voire, lorsque c'est nécessaire, une suppléance à l'exercice de l'autorité parentale. En effet, il faut le rappeler, les parents sont légalement les premiers protecteurs de l'enfant. Si un enfant victime de violences, de négligences, ne trouve pas le secours suffisant auprès de ses parents (voire si ses parents sont sources de ces violences ou négligences), ou si les parents ont besoin d'un soutien pour assurer la protection nécessaire à son bon développement, cet enfant bénéficie d'une protection de la puissance publique (prestation d'aide sociale de l'enfance ou mesure judiciaire de protection).

La protection de l'enfance concerne également le public des enfants qui sont par définition à protéger faute de protection parentale effective et *a priori* en danger puisque ne bénéficiant pas de la présence de « parents » détenteurs de l'autorité parentale. Ces enfants peuvent soit être des pupilles de l'État, des bénéficiaires d'une tutelle départementale, ou des mineurs non accompagnés. Ces mineurs sont, par leur situation d'isolement, confrontés à des difficultés risquant de les mettre, ou les mettant de fait, en danger. De ce fait, ils bénéficient des dispositifs de protection de l'enfance.

Un exemple de population spécifique : les pupilles de l'État

La population des pupilles de l'État est l'une des populations les mieux connues en protection de l'enfance, en termes de nombre, de profil et de devenir de la population depuis près de trente ans.

Au 31 décembre 2014, 2 435 enfants ont le statut de pupille de l'État en France, soit un ratio de près de 17 pour 100 000 mineurs. Les garçons sont plus nombreux que les filles (54,5 %) et près de 1 enfant sur 4 a moins de 1 an. Lors de leur admission, 40 % des enfants ont moins de 1 an et près de 6 pupilles de l'État sur 10 présents au 31 décembre 2014 ont été admis après une prise en charge en protection de l'enfance (59,5 %). Au 31 décembre 2014, les trois quarts des enfants qui bénéficient du statut de pupille de l'État sont des enfants sans filiation (36 %) ou admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon (38 %). Les pupilles de l'État sont en moyenne âgés de 7,7 ans. Cet âge moyen diffère selon les conditions d'admission. En effet, les enfants « sans filiation » sont beaucoup plus jeunes que les autres, la quasi-totalité d'entre eux étant admis dès leur naissance, tandis que les orphelins et les enfants admis suite à une décision de justice sont les plus âgés lors de leur admission. Pour ces derniers, l'admission est presque toujours précédée d'une prise en charge par l'ASE, alors que pour les enfants remis par leur(s) parent(s), cela n'est le cas que pour 3 enfants sur 10.

Au 31 décembre 2014, 4 enfants sur 10 bénéficiant du statut de pupille de l'État vivent dans une famille en vue de leur adoption. Celle-ci est le plus souvent une famille agréée du département. Pour les enfants les plus âgés, notamment ceux qui ont été admis suite à une décision judiciaire ou encore les orphelins, la famille d'adoption est alors 1 fois sur 2 la famille d'accueil de l'enfant. Les enfants qui ne sont pas confiés en vue d'adoption ont en moyenne 10,8 ans. Ils ont bénéficié, pour 79 % d'entre eux, d'une prise en charge antérieure à l'ASE. Les enfants placés en vue d'adoption sont en moyenne 4 fois plus jeunes (3,0 ans). Les enfants de moins de 1 an pour lesquels aucun projet d'adoption n'est formulé (12 % des enfants non confiés en vue d'adoption), sont presque tous des enfants qui ne sont pas encore admis à titre définitif ou qui l'ont été dans les deux derniers mois de l'année 2014.

Les enfants qui ne sont pas placés en vue d'adoption présentent des situations diverses. Si 25 % d'entre eux, notamment les plus jeunes, seront probablement accueillis dans une famille en vue d'adoption (un projet étant en cours ou leur statut de pupille n'étant pas encore définitif), pour d'autres enfants, aucun projet d'adoption n'est envisagé. Les motifs d'absence de projet sont variables : séquelles psychologiques ou refus de l'enfant, maintien de liens avec la famille d'origine...

Les enfants présentant des besoins spécifiques du point de vue de leur santé, de leur âge ou de l'existence d'une fratrie représentent près de 42 % des enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État au 31 décembre 2014. Si 20 % d'entre eux sont confiés à une famille en vue d'adoption (contre 55 % des

pupilles n'ayant aucun besoin spécifique), cette proportion est en augmentation (alors qu'elle a diminué en 2013).

L'estimation annuelle de l'ONPE

Les données chiffrées de l'enfance en protection de l'enfance constituent un volet essentiel de chacun des rapports annuels de l'Oned/ONPE depuis le premier, présenté au Gouvernement et au Parlement en septembre 2005. Ainsi, l'Observatoire réalise, chaque année, une estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs concernés par une mesure de protection de l'enfance au 31 décembre⁷. Cette estimation, qui porte cette année sur les chiffres au 31 décembre 2013, se fonde sur la comparaison des données de la Drees et de la DPJJ, avec le nombre de mineurs en assistance éducative (article 375 du Code civil) issus des tableaux de bord des tribunaux pour enfants. Ces données étant des estimations, elles doivent être analysées avec précaution.

Au 31 décembre 2013, environ 288 300 mineurs sont pris en charge par les services de protection de l'enfance au niveau national, ce qui représente 19,7 % des moins de 18 ans. Près de 21 800 jeunes majeurs sont concernés par une mesure de prise en charge fin 2013, soit 9,5 % des 18-20 ans. Le nombre de mesures en protection de l'enfance a augmenté de 1,5 % chez les mineurs et les jeunes majeurs entre 2012 et 2013. Les taux de prise en charge fin 2013 sont également en hausse par rapport à 2012. Des disparités départementales demeurent tant dans les niveaux de prise en charge que dans leurs évolutions.

Au 31 décembre 2013, le taux national de prise en charge en milieu ouvert des mineurs est de 10,7 %, légèrement supérieur au taux de prise en charge en placement estimé à 9,7 %. Chez les mineurs, le nombre de mesures de placement a augmenté en moyenne de 1,4 % chaque année entre 2007 et 2013 au niveau national. Sur la même période en France, le taux de prise en charge en milieu ouvert reste relativement stable quand celui des placements croît régulièrement avec des disparités d'évolutions selon les départements.

Fin 2013, plus de la moitié des mesures pour les mineurs se déroulent à domicile ; pour les jeunes majeurs, le taux de prise en charge en milieu ouvert (1,5 %) est plus de 5 fois inférieur au taux de prise en charge en placement (8,1 %). Les nombres de mesures de placement et de mesures à domicile des jeunes majeurs ont évolué de manière différente entre 2007 et 2013, comme dans la majorité des départements : celui des mesures de placement a très légèrement diminué (moins de 1 %) tandis que celui des mesures à domicile a fortement diminué sur cette période (- 22 %). Ainsi, fin 2013, 85 % des mesures pour les jeunes majeurs sont des mesures de placement. Les disparités départementales

⁷ L'estimation nationale a fait l'objet d'une note d'actualité : ONED/ONPE. *Estimation de la population des enfants pris en charge en protection de l'enfance au 31/12/2013* [en ligne]. Paris : octobre 2015 [consulté en septembre 2016].

http://onpe.gouv.fr/system/files/publication/20151012_oned_estimation.pdf

observées aussi bien pour les mineurs que pour les jeunes majeurs reflètent l'hétérogénéité des pratiques et des choix faits par les conseils départementaux entre placement et milieu ouvert, et celle de l'offre de services en protection de l'enfance dans les territoires.

Au 31 décembre 2013, plus de la moitié des mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE sont hébergés en familles d'accueil, 38 % d'entre eux vivent au sein d'établissements, 4 % sont autonomes et 6 % ont un autre mode d'hébergement. La répartition par mode d'hébergement varie selon les départements.

L'Étude longitudinale sur l'accès à l'autonomie des jeunes en protection de l'enfance (ÉLAP)

L'Étude longitudinale sur l'autonomisation des jeunes après un placement (Élap), dans sa première phase d'enquête Élap 1, a été menée par l'Ined (en partenariat avec le CNRS et l'université de Caen Normandie) en 2007-2008. L'objectif est d'étudier les trajectoires de prise en charge d'une cohorte d'enfants dans deux départements français (un en Ile-de-France et un en province) nés la même année (au milieu des années 1980), ayant atteint 21 ans, ayant connu au moins un placement au cours de leur jeunesse, et sortis du système de protection de l'enfance après l'âge de 10 ans. Ont ainsi pu être observées 809 trajectoires individuelles. La collecte d'information a été réalisée sur la base d'une analyse exhaustive des informations administratives et socio-éducatives renseignées dans les dossiers archivés de l'ASE et des tribunaux pour enfants. Pour chaque parcours, il est reporté sur une « grille biographique » des informations portant sur la date de début et de fin de prestation/mesure, type de prestation/mesure, mode de placement, motif(s) de prise en charge.

En ce qui concerne les violences et négligences, il est relevé les violences physiques, abus sexuels, violences psychologiques et négligences lourdes subies par le jeune durant sa minorité. D'autres motifs de danger liés aux comportements ou conditions de vie des parents (conditions d'éducation défailtantes, mineurs orphelins ou isolés, enfants exposés à des violences ou conflits conjugaux des parents, mineurs non accompagnés, conditions de précarité de la situation résidentielle des parents) ou davantage liés au comportement de l'enfant lui-même (problèmes de comportement du jeune vis-à-vis de la société, situations de danger résultant du comportement de l'enfant lui-même, conflits familiaux, problèmes scolaires) sont également relevés.

Les principaux résultats sont significatifs⁸. Pour 35 % des enfants (filles 44,4 % contre garçons 27,4 %) les motifs d'entrée (jeune entré au moins une fois en raison d'un motif donné) sont des maltraitances. Cela comprend un motif parmi les quatre suivants : violences physiques pour 24,4 % (filles 30,7 % contre garçons 19,2 %) ; violences sexuelles pour 7,5 % (filles 11,6 % contre garçons 4,2 %) ; violences

⁸ Voir FRECHON Isabelle, et al. *Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger : trajectoires des prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans*. Paris : Ined, mars 2009.

psychologiques pour 8,4 % (filles 10,5 % contre garçons 6,7 %) ; négligences lourdes pour 8,4 % (filles 11,1 % contre garçons 6,3 %).

Ainsi, le motif d'entrée pour maltraitance est plus fréquent chez les filles (tous types de maltraitance confondus, et quel que soit le type de maltraitance). En revanche, le motif d'entrée pour des problèmes de comportement ainsi que pour des problèmes scolaires sans maltraitance est plus fréquent chez les garçons. Il convient de noter également que 25 % des jeunes ont révélé des maltraitements une fois placés (34 % des filles en moyenne à 14,6 ans ; 16 % des garçons en moyenne à 12,6 ans).

L'enquête révèle également des résultats instructifs sur la polyvictimisation. Les jeunes n'ayant subi aucune forme de maltraitance représentent 55 % de l'échantillon (filles 44 % contre garçons 64 %) ; ceux ayant subi 1 forme de maltraitance 27 % de l'échantillon (filles 30 % contre garçons 24 %) ; ceux ayant subi 2 formes de maltraitance 13 % de l'échantillon (filles 18 % contre garçons 10 %) ; ceux ayant subi 3 à 4 formes de maltraitance 5 % de l'échantillon (filles 7 % contre garçons 2 %). Il faut également noter qu'une grande partie de ces enfants ont été exposés à des conflits ou violences conjugales (VCC) : 141 enfants y ont été exposés (soit 19 %) et 110 enfants ont été protégés notamment en raison de ce danger (soit 15 %).

Cette enquête est ainsi instructive à plus d'un titre. Elle se fonde sur un suivi de trajectoires individuelles à partir de l'observation des dossiers ASE et TPE, étudie la maltraitance (violences physiques, sexuelles, psychologiques ou négligences lourdes) repérée par les services sociaux et qui a donné lieu à une mesure de protection (physique) et permet d'éviter une sous-estimation qui serait liée à un enregistrement par le seul motif d'entrée (notamment pour les abus sexuels). Toutefois, il est difficile de déduire de cette enquête une estimation de la part des maltraitements pour toute la France, tant les différences des politiques départementales et des offres de services sont marquées. Enfin, cette enquête se fonde sur les situations des enfants qui ont bénéficié d'une mesure de protection, de placement de surcroît. Ils ont donc tous été repérés ; et leur situation a été jugée suffisamment grave pour faire l'objet de ce placement.

Le dispositif de remontée des données issu de la loi du 5 mars 2007 et du décret du 28 février 2011

Le dispositif de remontée des données en protection de l'enfance piloté par l'ONPE est consécutif à la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et au décret du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme par les présidents des conseils départementaux aux ODPE et à l'ONPE. Ses principaux objectifs sont de contribuer à la connaissance de la population des mineurs pris en charge en protection de l'enfance et de faciliter la continuité des actions mises en œuvre au titre de la protection de l'enfance par le biais des connaissances sur les parcours des mineurs, à partir de données individuelles, anonymisées et longitudinales.

Les experts réunis lors de la démarche de consensus⁹ initiée en 2013 ont recommandé, parmi 12 préconisations, que le périmètre d'observation du dispositif soit consolidé autour de la population des mineurs bénéficiant d'une « *mesure individuelle de protection de l'enfance, administrative ou judiciaire, hors aides financières, quelle qu'en soit l'origine* ». En outre, le comité d'experts a également préconisé l'intégration des jeunes majeurs dans le périmètre d'observation. Ainsi, tenant compte de ces préconisations, l'article 6 de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant acte une consolidation et un élargissement du champ d'observation de l'actuel dispositif de remontée des données. En effet, l'article L. 226-3-3 du CASF stipule désormais que : « *Sont transmises à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de la protection de l'enfance, sous forme anonyme, les informations relatives aux mesures, mentionnées aux articles L. 222-3, L. 222-4-2, L. 222-5 et L. 223-2 du présent code, aux articles 375-2, 375-3 et 375-9-1 du Code civil, à l'article 1^{er} du décret n° 75-96 du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection judiciaire en faveur de jeunes majeurs et à l'article 1183 du Code de procédure civile, dont bénéficient des mineurs ou des majeurs de moins de vingt et un ans. [...]. La nature et les modalités de transmission de ces informations sont fixées par décret.* »

Afin de contribuer à l'élaboration de propositions à la DGCS en vue de l'écriture du décret à venir, relatif au dispositif de remontée de données, annoncé dans la loi du 14 mars 2016, l'ONPE a réuni, au cours du premier semestre 2016, un groupe de travail restreint avec des membres volontaires des comités de pilotage et technique accompagnant la mise en œuvre dudit dispositif. Ce décret fixera les nouvelles modalités de transmission et la nature des informations communiquées aux ODPE et à l'ONPE en se fondant sur la formulation actuelle du décret du 28 février 2011, les préconisations issues de la démarche de consensus, les expériences des différents départements ayant déjà transmis des bases de données à l'ONPE et sur les différentes actualisations de l'outil d'aide à la saisie.

Dans cette démarche d'observation collaborative, l'engagement des conseils départementaux s'est constamment développé depuis la mise en place de ce dispositif, puisque dès la première année de sa mise en œuvre, en 2012, l'ONPE a reçu 5 bases de données portant sur l'année 2011. En 2013, 11 bases de données ont été transmises portant sur l'année 2012. Entre 2014 et 2015, 26 conseils départementaux ont transmis leurs bases portant sur l'année 2013. Pour la remontée des données de l'année 2014, le nombre de bases de données transmises entre mars 2015 et octobre 2016 s'élève à 28 au 1^{er} octobre 2016.

Durant l'année 2015, l'ONPE a poursuivi sa démarche de collaboration auprès des 3 principaux éditeurs de logiciels commercialisant 4 logiciels (Solis, Iodas, Sirius et Implicit) en charge de l'élaboration de l'outil d'extraction des données dans les conseils départementaux, afin de rappeler le cadre du dispositif

⁹ ONED/ONPE. *Démarche de réflexion et d'expertise en vue d'un consensus sur le périmètre de l'observation de la population prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance* [en ligne]. Paris : La Documentation française, juillet 2013 [consulté en septembre 2016]. http://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/20130702_consensus.pdf

de remontée des données, de mettre au jour les difficultés communes ou propres à chaque logiciel, et de renouveler la disponibilité de l'ONPE pour échanger avec eux.

Comme préconisé dans son dixième rapport au Gouvernement et au Parlement, l'Observatoire a œuvré en 2015 à consolider et pérenniser la démarche de co-construction des tableaux de bord départementaux. Destinés aux professionnels des services ASE et aux décideurs politiques des collectivités départementales, ces tableaux de bord ont vocation à fournir un ensemble d'indicateurs synthétisant les situations décrites dans les bases de données afin de dresser un panorama de la situation départementale et de conduire une démarche d'observation en fonction des informations disponibles et communiquées par un conseil départemental.

Les indicateurs présentés dans le rapport sont extraits des 16 tableaux de bord synthétiques construits par l'ONPE à partir des bases de données 2014 et diffusés aux départements concernés. Le périmètre retenu pour le calcul des indicateurs présentés dans les tableaux de bord départementaux 2014 comprend l'intégralité des mesures/prestations et des renouvellements de mesures/prestations, concernant des mineurs, décidés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2014, ou ceux, concernant des mineurs, débutés et/ou terminés en 2014, quand cela était possible. Même si une harmonisation des périmètres d'observation se dessine au sein des bases transmises à l'ONPE, les bases départementales 2014 ne sont pas comparables en tous points. Ce problème devrait se résoudre avec les évolutions et les révisions des paramètres des logiciels utilisés actuellement dans les départements, ainsi que par une plus large saisie dans les territoires des informations prévues dans le décret du 28 février 2011.

En 2014, pour les départements dont nous disposons des données, le nombre de mineurs concernés par une décision de mesures varie de 834 mineurs (1 088 décisions de mesures) dans le Gers à 4 171 mineurs (5 172 décisions) dans le Calvados. Respectivement 745 mineurs du Cantal (1 156 mesures) et 7 164 mineurs des Bouches-du-Rhône (9 197 mesures) ont été concernés par un début de mesure en 2014.

La répartition des mesures décidées ou débutées en 2014 selon le type de décision permet d'appréhender la répartition des flux entre prestations administratives et mesures judiciaires dans chaque département. La part de décisions judiciaires parmi les mesures décidées/débutées durant l'année 2014 varie selon les départements de 35 % dans le Vaucluse à 83 % dans la Loire. Par ailleurs, le Vaucluse est le seul département à présenter un taux de prestations administratives (65 %) supérieur à celui des mesures judiciaires : dans les autres départements, le taux de prestations administratives varie de 17 % dans la Loire à 44 % dans la Haute-Garonne.

La nature de l'intervention, qu'il s'agisse d'une mesure judiciaire ou d'une prestation administrative, permet de déterminer s'il s'agit d'une prise en charge avec hébergement ou en milieu ouvert. Les prises

en charge en milieu ouvert sont majoritaires dans 13 des 16 départements présentés (de 53 % dans l'Aube à 76 % dans le Cantal). Les départements dans lesquels la prise en charge avec hébergement est plus fréquente – la Côte-d'Or, le Gers et la Haute-Garonne – présentent des taux de prise en charge en milieu ouvert de l'ordre de, respectivement, 43, 49 et 47 %.

Le nombre de mineurs concernés par une fin de mesure entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2014 varie de 1 344 mineurs pour 1 732 mesures pour le département des Pyrénées-Orientales à 7 316 mineurs pour 9 282 mesures dans les Bouches-du-Rhône. La durée moyenne des mesures terminées en 2014 (qu'elles soient administratives ou judiciaires) varie de 3,3 mois en Haute-Garonne à 11 mois dans l'Aisne. Pour 6 départements sur 9 pour lesquels la durée des mesures a pu être calculée, la durée moyenne des mesures judiciaires terminées en 2014 est plus longue que celles des prestations administratives : dans le Finistère, les mesures judiciaires durent en moyenne 10,8 mois contre 6,1 mois pour les prestations administratives. Pour les 3 autres départements (Bouches-du-Rhône, Gers, Loire), les durées moyennes des deux types de prestations/mesures sont relativement équivalentes.

Une différence dans les durées moyennes des prises en charge est également observée selon qu'elles soient en milieu ouvert ou en hébergement : les prises en charge avec hébergement durent en moyenne de 2 mois (Gers) à 13,6 mois (Aisne) alors que les prises en charge en milieu ouvert présentent une durée moyenne de 5,3 mois (Vaucluse) à 9,9 mois (Bouches-du-Rhône). Dans seulement 3 départements (Haute-Garonne, Loire, Haute-Savoie), les prises en charge en milieu ouvert durent plus longtemps que celles avec hébergement.

Les taux d'incidence font référence au nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une mesure en protection de l'enfance (ou renouvellement de mesure) décidée en 2014 pour 1 000 mineurs du département. Pour les mineurs bénéficiant de mesures débutées/décidées en 2014, cet indicateur varie de 11,1 ‰ pour la Haute-Savoie à 48,7 ‰ pour la Creuse. Pour 8 départements, ce taux d'incidence est compris entre 20 et 30 ‰. Compris entre 8 ‰ (Vaucluse) et 39,7 ‰ (Creuse), le taux d'incidence estimé pour les mineurs bénéficiant de mesures judiciaires est supérieur à celui estimé pour les mineurs faisant l'objet de prestations administratives, hormis pour le département du Vaucluse. Concernant les mineurs bénéficiant de prises en charge en milieu ouvert, les taux d'incidence sont plus élevés que les taux d'incidence relatifs aux prises en charge avec hébergement (sauf pour la Côte-d'Or) et sont compris entre 7,2 ‰ en Haute-Savoie et 37,7 ‰ dans la Creuse. Pour 11 départements, ils sont compris entre 10 ‰ et 20 ‰.

L'hétérogénéité des bases, liée notamment au fait que les remontées sont partielles dans certains départements, explique en partie ces différences. Mais celles-ci traduisent également des contextes locaux différents en termes de dispositifs et de pratiques dans le domaine de la protection de l'enfance. Parmi les mineurs pris en charge en 2014, les classes d'âge connaissant le plus de variabilité entre

départements sont les classes d'âge extrêmes. Ainsi, la part des moins de 3 ans varie de 7 % dans les départements de Côte-d'Or et du Gers à 16 % dans le Vaucluse tandis que celle des enfants âgés de 16 à 17 ans varie de 8 % dans le Cantal à 17 % pour les départements du Finistère, de la Haute-Garonne et de la Haute-Savoie. *A contrario*, la variabilité est peu marquée concernant les enfants d'âges intermédiaires : la proportion variant de 12 % à 16 % pour les enfants âgés de 3 à 5 ans, de 24 à 32 % pour les enfants âgés de 6 à 10 ans et de 32 % à 39 % pour les enfants âgés de 11 à 15 ans.

Ainsi, répondant à une obligation légale définie par le décret n° 2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux ODPE et à l'Observatoire, la mise en œuvre du dispositif de remontée des données connaît des avancées notables mais variables selon les départements. Le travail mené en réelle collaboration avec les conseils départementaux et l'implication grandissante de certains éditeurs de logiciels ont permis la transmission de 28 bases de données concernant 2014. Une amélioration croissante de la qualité des données recueillies est également observée. L'analyse des données chiffrées issue du traitement des 16 bases de données exploitables permet de calculer des indicateurs stabilisés renseignant sur les prestations et mesures décidées/débutées, le nombre de mineurs concernés, la répartition entre les prestations administratives et les mesures judiciaires, entre les prises en charge en milieu ouvert et avec hébergement. Les taux d'incidence rendent possible la comparaison des effectifs de mineurs présents dans le dispositif de protection de l'enfance dans chaque département. Le calcul des durées des prestations/mesures découle de la connaissance des dates de fins de ces dernières. Enfin, les caractéristiques sociodémographiques de la population concernée se résument à la connaissance de l'âge moyen et de la répartition filles/garçons de cette population. Les disparités départementales constatées dans les résultats devront, à terme, être mises en lien avec une contextualisation des territoires via des indicateurs caractérisant les tissus départementaux.

De nombreuses actions ont été mises en œuvre par l'ONPE, les services départementaux et les éditeurs de logiciels afin de répondre aux préconisations émises dans le dixième rapport au Gouvernement et au Parlement dans le but de consolider le dispositif de remontée des données en garantissant, entre autre, la transmission de données aux ODPE et à l'ONPE, et la valorisation de celles-ci. Les préconisations émises dans le onzième rapport, en 2016, reprennent, développent et actualisent celles qui étaient présentées dans le dixième et précédent rapport. L'engagement d'accompagnement pérenne de l'ONPE auprès des conseils départementaux s'accroîtra. De la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant élargissant le périmètre d'observation aux jeunes majeurs et aux mesures de protection de l'enfance qu'il y ait ou non préalablement une IP, résultera un décret d'application qui affectera les variables présentes dans le dispositif de remontée de données. Cette évolution nécessitera une actualisation de la configuration des différents logiciels utilisés dans les conseils départementaux. Les éditeurs de logiciels devront alors mettre à disposition des départements des outils conformes au décret dès qu'il sera en vigueur. Les documents ressources produits par l'ONPE seront mis à jour et

diffusés aux départements pour accompagner le développement du dispositif de remontée des données. La mise en œuvre du nouveau décret vise au renforcement de ce système d'observation commun à l'ensemble des départements. Son développement est indispensable à la connaissance et au suivi des populations concernées par le dispositif de protection de l'enfance local et national, à travers la consolidation et la présentation d'indicateurs chiffrés qui en sont issus, et qui permettent de faire des comparaisons et de suivre les évolutions.

Conclusion

Malgré la disposition d'un grand nombre de données chiffrées portant sur les enfants victimes de violences et de négligences, les enfants en situations (de risque) de danger et les enfants bénéficiant d'une mesure de protection, qui sont recensées dans la présente étude, le besoin d'explication et de contextualisation est toujours essentiel. Les données ne portent en effet pas toujours sur le même phénomène, sur les mêmes populations, dans la même temporalité (à un moment T ou sur une période) et ne répondent pas toujours aux mêmes modes de calcul. Ainsi, au-delà des questionnements éthiques que soulève le recueil de données dès lors que ces dernières concernent des enfants, la multiplicité des méthodes utilisées dans les enquêtes ayant trait à la protection de l'enfance conduit à une absence de mesure standardisée, ce qui rend difficile voire impossible l'agrégation de ces différentes sources de données. C'est pourtant la complémentarité de ces indicateurs qui va permettre la bonne conduite des politiques publiques dans le domaine de la protection de l'enfance.

L'ONPE émet ainsi une série de 33 préconisations pour qualifier les informations et les rendre comparables, lorsqu'elles portent sur des populations ou des phénomènes qui peuvent se comparer. L'ONPE s'investit pleinement dans cette mission et, lorsque les organismes qui émettent des données en éprouvent le besoin, l'Observatoire sera disponible pour des échanges et/ou des travaux en commun.

ONPE, octobre 2016

Version complète du onzième rapport annuel au Gouvernement et au Parlement de l'ONPE : [\(lien\)](#)