

**ENQUÊTE
NATIONALE
INFORMATIONS
PREOCCUPANTES**

Octobre 2011

Enquête réalisée par Sarra Chaïeb, Clara Frantin et Tania Lejbowicz

ENQUÊTE NATIONALE INFORMATIONS PREOCCUPANTES

Octobre 2011

Le rapport a été rédigé par Sarra Chaïeb, chargée d'études et doctorante en sociologie à l'ONED, Clara Frantin, chargée d'études analyse des politiques publiques à l'ONED, et Tania Lejbowicz, chargée d'études statistiques à l'ONED. Il a été relu par l'équipe de l'ONED.

Le rapport ainsi que toutes les annexes sont disponibles sur le site de l'ONED
<http://www.oned.gouv.fr>

Sommaire

Introduction et présentation de la méthodologie adoptée.....	6
I/ Les dispositifs départementaux de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes	8
I-1/ La création et la composition des dispositifs	8
I-2/ Les outils informatiques des dispositifs de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes	9
II/ Les partenariats développés par les Conseils généraux.....	11
II-1/ Les relations partenariales	11
II-2/ Les relations entre les dispositifs de recueil, de traitement et d'évaluation et les parquets.....	15
II-3/ Les principaux pourvoyeurs d'informations préoccupantes.....	17
III/ Les définitions et les périmètres de la notion d'information préoccupante	19
III-1/ La réception des informations et leur qualification en information préoccupante.....	19
III-2/ Les définitions de l'information préoccupante.....	20
III-3/ Les périmètres de l'information préoccupante.....	21
IV/ Les chiffres de l'enquête concernant les informations préoccupantes, les signalements et les copies de signalements.....	27
IV-1/ Les biais affectant les chiffres collectés lors de cette enquête	27
IV-2/ Les biais empêchant les comparaisons interdépartementales	30
IV-3/ Les évolutions des chiffres des informations préoccupantes	33
IV-4/ Les évolutions des chiffres des signalements et des copies de signalement directs ...	35
V/ Conclusion.....	37

Guide de lecture :

- *Lecture* : sert à faciliter la compréhension des tableaux et graphiques, un exemple choisi aléatoirement est proposé.
- *Champ* : indique le champ d'observation sur lequel portent les graphiques et les tableaux.
- *Source* : donne l'origine des données analysées dans les graphiques et les tableaux.
- *Note* : précise, si nécessaire, une remarque portant sur les graphiques et les tableaux

Introduction et présentation de la méthodologie adoptée

L'enquête « Informations Préoccupantes » vise 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 de signalements directs reçues par les Conseils généraux¹. 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 se place en lien avec la mise en œuvre du décret n° 2011-222 du 28 février 2011 permettant la remontée à l'Observatoire National de l'Enfance en Danger des données anonymisées des départements (ces données permettront, au-delà de l'analyse des entrées, d'appréhender les parcours des enfants).

Cette enquête vient compléter et approfondir les travaux précédemment menés par l'ONED :

- l'enquête sur la mise en place des cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes, les CRIP²;
- l'étude de 50 protocoles départementaux réalisée en 2009³.

Au-delà des données chiffrées, l'enquête contribue à apprécier les impacts de la loi du 5 mars 2007, qui a institué les CRIP, a introduit la notion d'information préoccupante⁴ et a dévolu au Président du Conseil général un rôle de tête de file dans le dispositif de la protection de l'enfance.

Afin de mieux comprendre un fonctionnement complexe, plusieurs niveaux d'action ont été différenciés lors de cette enquête :

- le niveau départemental (le Conseil général) ;
- le niveau du dispositif de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes, qui comprend à la fois le niveau des territoires du département (appelés par exemple les unités territoriales d'action sociale) et le niveau centralisé de la cellule de recueil (la CRIP).

Cette enquête a été officiellement lancée par l'ONED avec l'envoi d'une lettre datée 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 heure⁵. 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 %⁶. L'enquête a été bien accueillie par l'ensemble des départements, et tous ont été volontaires pour transmettre des documents internes complémentaires quand ils étaient en leur possession (guide d'évaluation des IP, rapports d'activité, fiches de recueil des IP, etc.). Afin de réaliser ces entretiens téléphoniques, un guide d'entretien comportant plus de 50 questions ouvertes et fermées a été construit.

¹ Quand les partenaires envoient un signalement aux parquets sans passer par le dispositif départemental, ils sont tenus d'en envoyer une copie à la CRIP.

² Cf. *Quatrième rapport annuel de l'ONED au Gouvernement et au Parlement*, Décembre 2008.

³ Cf. *Cinquième rapport annuel de l'ONED au Gouvernement et au parlement*, Avril 2010.

⁴ Notion précisée par la suite lors des Etats Généraux de l'enfance de 2010.

⁵ Ce système permettait une meilleure compréhension qu'un questionnaire papier.

⁶ L'ensemble des 101 départements a en effet répondu.

Dès le début de cette enquête, plusieurs hypothèses ont été émises, afin de guider le travail. Ces hypothèses étaient les suivantes :

- les CRIP, au regard de la loi de 2007, sont un interlocuteur privilégié du parquet et celui-ci est un des principaux pourvoyeurs d'informations préoccupantes ;
- les départements qui possèdent un logiciel informatique sont plus à même d'enregistrer les informations préoccupantes, tant au niveau des territoires qu'au niveau central.
- l'inclusion ou l'exclusion des informations entrantes dans le champ des informations préoccupantes varie en fonction de la définition de l'information préoccupante, de la réalisation ou non d'un pré-tri, des critères de qualification des IP, des modalités de décompte (par fratrie, par enfant, etc.), ce qui engendre des biais dans la production de chiffres ne permettant pas d'avoir des données chiffrées nationales et rendant difficile la réalisation de comparaisons interdépartementales.

Le rapport présente dans une première partie les principales caractéristiques des CRIP et des dispositifs de recueil, de traitement et d'évaluation en détaillant leur date de création, leurs missions et leur composition et en abordant l'utilisation des outils informatiques par les départements. Une seconde 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. Le rapport met ensuite en lumière la diversité des définitions et des périmètres de la notion d'information préoccupante selon les départements. Finalement est abordée la partie sur les données chiffrées et les biais qui les affectent, avant de conclure.

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

Aujourd'hui, les 101 départements français disposent d'un dispositif centralisé de recueil, d'évaluation et de traitement des informations préoccupantes, en accord avec la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, qui place le Président du Conseil général en chef de file de la protection de l'enfance⁷ et institue les dispositifs comme lieux uniques de recueil des informations préoccupantes⁸. Des dispositifs semblables⁹ avaient déjà été créés par certains départements avant cette loi, et 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 : leur rôle était de centraliser les « informations signalantes »¹⁰, selon la terminologie de l'époque.

Plus du quart des dispositifs actuels (27%) ne porte pas le nom de « Cellule » mais celui de « Bureau », « Antenne », « Unité », « Service », « Pôle », « Observatoire », « Espace », etc.

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 mais l'enquête permet de constater que l'ensemble des CRIP comporte au moins un personnel administratif :

- 93 CRIP comptent au moins un cadre administratif et 94 CRIP comptent un ou plusieurs agents administratifs¹¹ ;
- 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).

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.

⁷ 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 ».

⁸ 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 ».

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Ces agents sont en général les principaux préposés à la saisie des IP et de leurs suites.

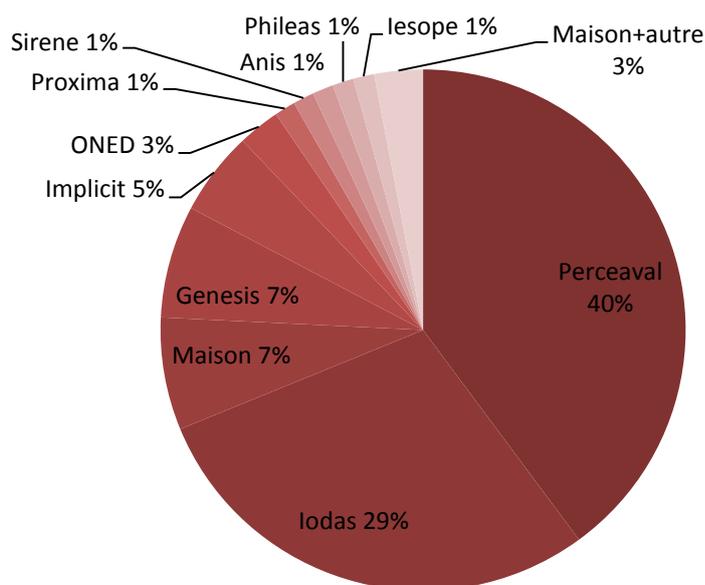
Il existe une grande variabilité dans la composition des CRIP, tant dans le nombre de personnes, que dans leurs fonctions et leurs qualifications. Deux types principaux de compositions des CRIP émergent : des CRIP uniquement composées de personnels administratifs et des CRIP mixtes :

- 39 CRIP peuvent être qualifiées de « CRIP administratives » : elles sont exclusivement composées de personnel administratif¹² ;
- 62 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).

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).

Figure I-1 : Répartition des CRIP par type de logiciel de saisie des IP



Lecture : 40% des CRIP utilisent le logiciel Perceval 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

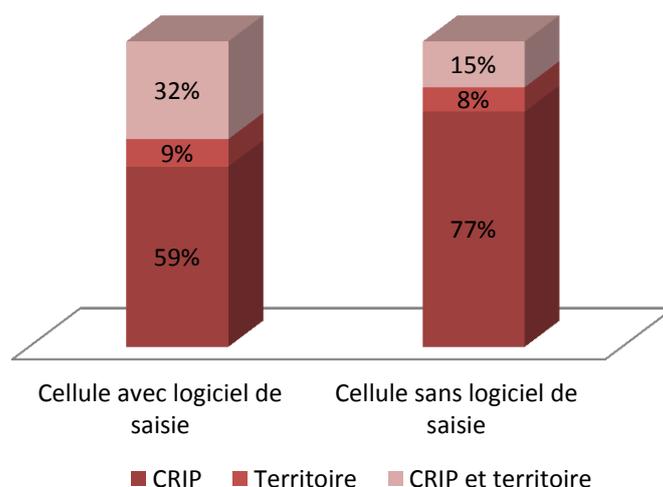
Note : deux des 75 CRIP utilisent un logiciel maison associé à un autre logiciel (Iodas pour l'une, Genesis pour l'autre)

¹² Tels que des cadres administratifs, des agents administratifs, des statisticiens et des juristes.

L'équipement en logiciels informatiques concernerait alors 93 dispositifs. L'enquête recense 11 logiciels de saisie (cf. Figure I-1) : Iodas, Perceaval, Genesis, Proxima, Sirene, Anis, Phileas, Iesope, Implicit, les logiciels maison¹³ et le logiciel proposé en 2008 par l'ONED¹⁴. 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-2). 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).

Figure I-2 : 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

¹³ Les logiciels dits « maison » sont des logiciels développés par le service informatique du Conseil général. Sept des 101 départements en possèdent un.

¹⁴ Le logiciel ONED est un masque de saisie construit à l'occasion du 1^{er} décret instaurant la remontée de données à l'ONED en 2008 dans l'idée qu'il serait provisoire.

II/ Les partenariats développés par les Conseils généraux

II-1/ Les relations partenariales

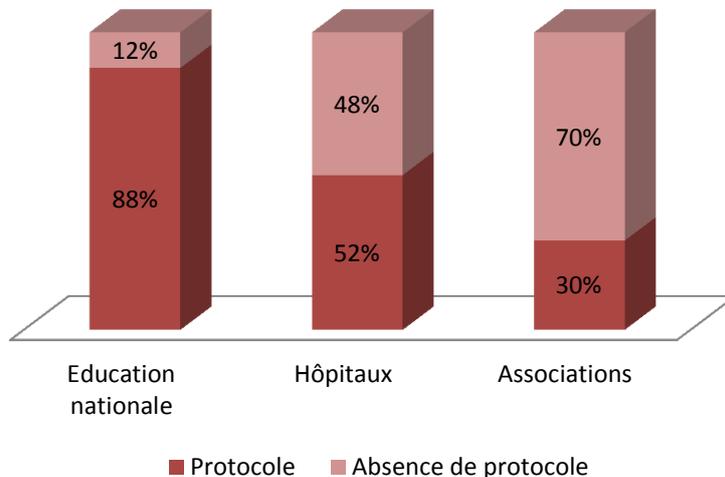
Les signatures de protocoles

Une large partie du 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 31/12/2009, 76 départements avaient établi au moins un protocole. Le rapport annuel de 2009 explique 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 remontée d'informations préoccupantes¹⁶ ».

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

Figure II-1 : Répartition des protocoles par type de partenaires



Lecture : 88% des 100 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-1), les protocoles avec l'Education nationale sont les plus fréquents : 88% des départements en possèdent un. Par ailleurs, plus de

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 [...] ».

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

la moitié (52%) des départements ont établi un protocole avec les hôpitaux et seulement 30% avec les associations.

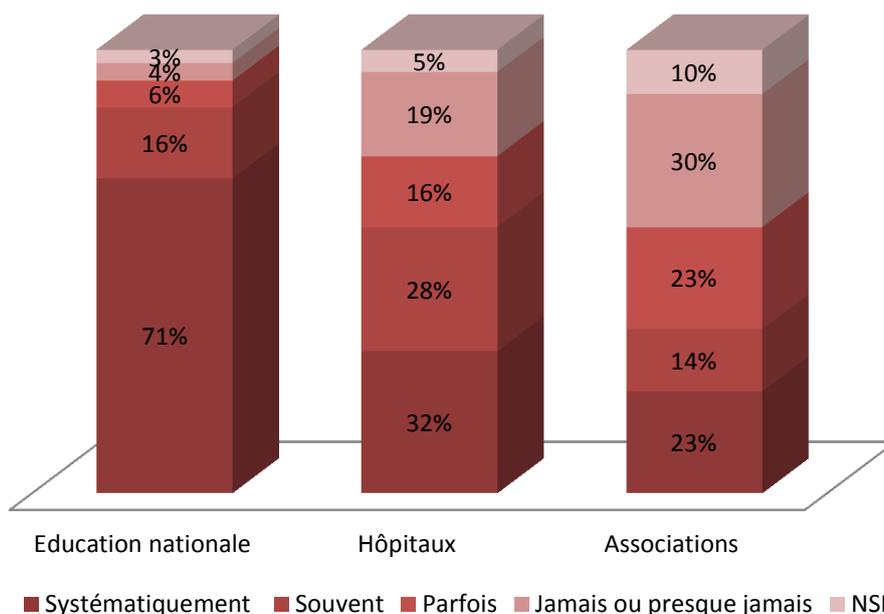
La réception des copies de signalements directs

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 assuré 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-2).

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

Figure II-2 : Fréquence estimée à laquelle les CRIP reçoivent les copies de 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)

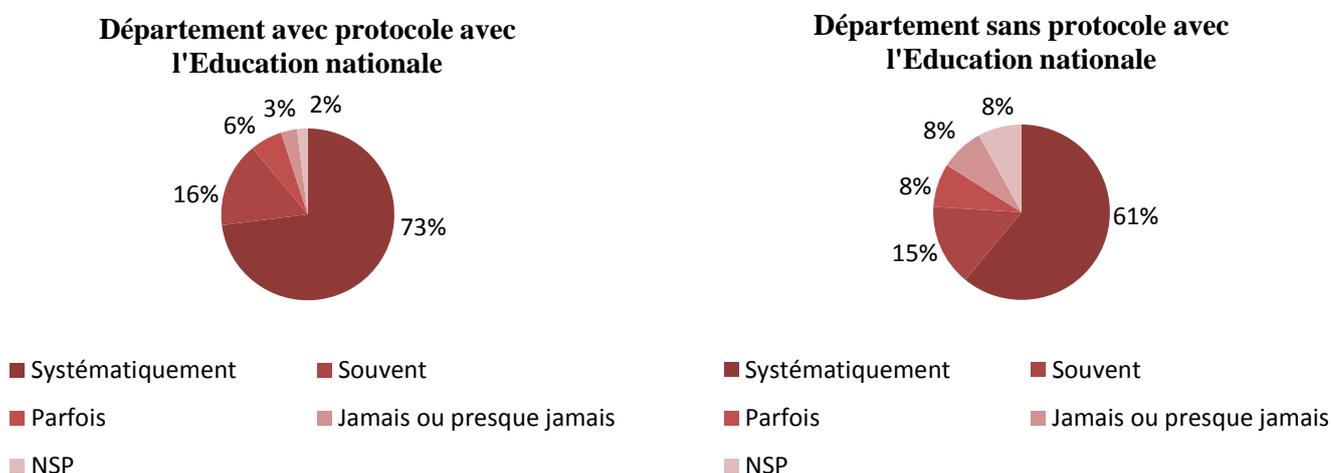
Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

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.

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-3). 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 signalement 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-4 et II-5).

Figure II-3 : Fréquence à laquelle les responsables de CRIP estiment recevoir les copies de signalements directs de l'Education nationale

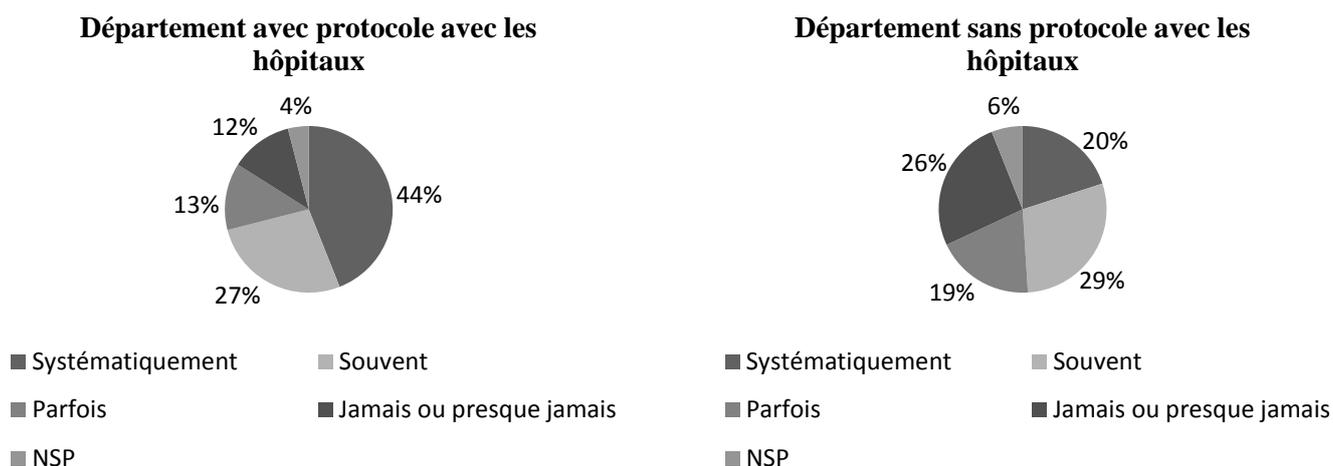


Lecture : 61% des responsables de CRIP ne possédant pas de protocole avec l'Education nationale estiment recevoir de façon systématique les copies de signalements directs en provenance de ce partenaire

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-4 : Fréquence à laquelle les responsables des CRIP estiment être informés des copies de signalements directs des hôpitaux

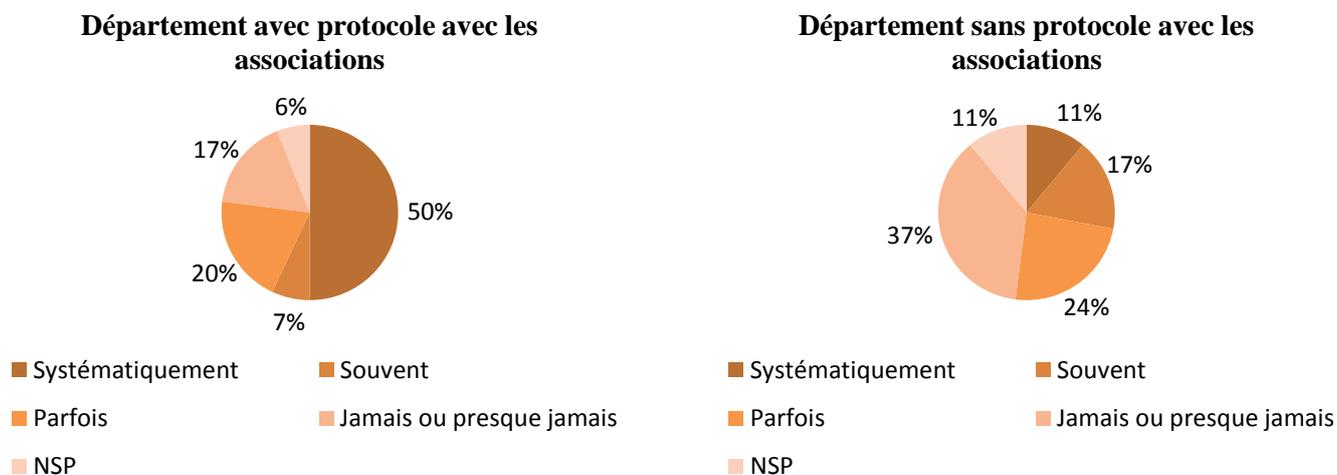


Lecture : 20% des responsables de CRIP ne possédant pas de protocole avec les associations estiment recevoir de façon systématique les copies de signalements directs en provenance de ce partenaire

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-5 : 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 interlocuteurs ;
- 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 police et de 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 (mise en place des fiches de liaison pour faciliter la transmission des IP, subvention d'une partie d'un ou de plusieurs postes au sein des organismes partenaires, identification de personnes ressources au sein des organismes partenaires, réalisation d'évaluations d'IP en partenariat, etc.).

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

Les dispositifs (et principalement les CRIP), ont un rôle de réception des soit-transmis du parquet. Les soit-transmis peuvent être de diverses natures, mais sont principalement :

- des transferts pour compétence ;
- des demandes de compléments d'information ;
- des demandes d'évaluation.

L'ensemble concourt à une mission d'interlocuteur des dispositifs départementaux qui a été encouragée auprès des parquets¹⁹.

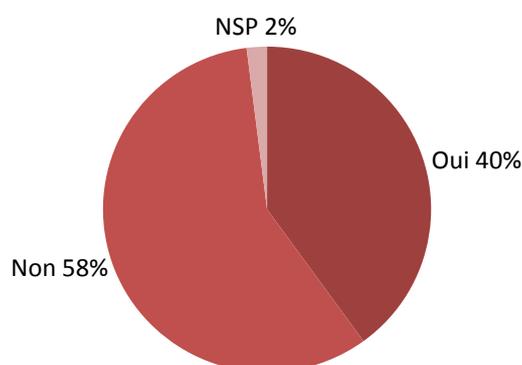
L'enquête permet également de constater que d'autres pratiques ont été instituées entre le parquet et les départements dans le cadre de soit-transmis qui facilitent la communication et le bon fonctionnement des partenariats.

¹⁹ 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 types de soit-transmis suivants ont également pu être identifiés :

- les soit-transmis « pour information » : le parquet ne se dessaisit pas de l'affaire, mais en transmet certains éléments pour information au dispositif, quand il suppose une connaissance de la fratrie ou de l'enfant ;
- les demandes de compléments d'information : lorsque le parquet souhaite savoir si l'enfant ou la fratrie sont déjà connus des services départementaux de protection de l'enfance afin de bénéficier d'éléments d'appréciation (58 dispositifs sur 101 affirment en recevoir) ;
- certains départements ont indiqué recevoir d'autres types de soit-transmis du parquet de façon plus marginale. Il s'agit de documents tels que des procès-verbaux de police ou de gendarmerie, des déclarations de fugues ou des demandes de suivi de prévention ;
- une part importante des dispositifs (40 sur 101) indique recevoir des demandes d'évaluation en provenance des parquets (cf. Figure II-6). Il s'agit d'une pratique qui met le département dans le rôle d'un service d'évaluation du parquet puisque ce dernier ne se dessaisit pas de l'affaire.

Figure II-6 : 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, cette demande génère parfois des tensions car elle occasionne une surcharge de travail pour le personnel du dispositif. Six d'entre eux ont spontanément évoqué ces difficultés lors de l'enquête menée et cinq d'entre eux déclarent freiner ou refuser les demandes d'évaluation du parquet, au motif que le Président du Conseil général n'a pas vocation à assurer une fonction d'« auxiliaire de justice » au service de l'autorité judiciaire, cette dernière devant disposer de son propre service d'enquête. Ces derniers départements déclarent avoir engagé un dialogue avec le parquet à ce sujet grâce à des réunions ou à des échanges téléphoniques.

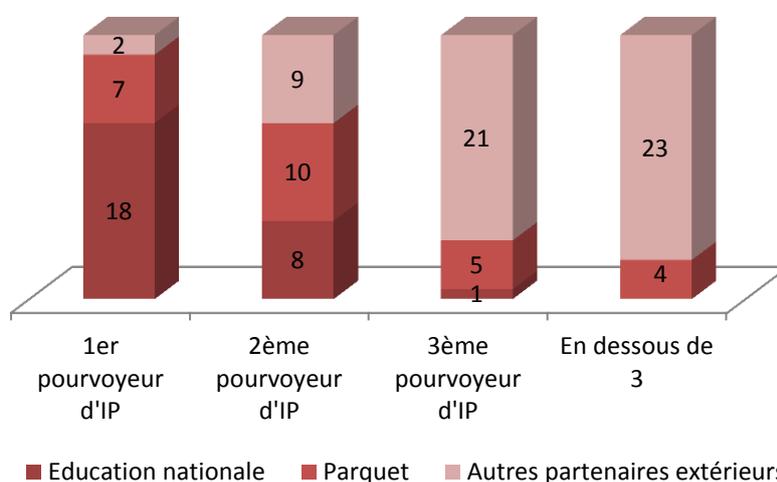
Par ailleurs, deux départements ont spontanément évoqué au cours de l'enquête avoir été confrontés dans le passé au problème des demandes d'évaluation du parquet et avoir réussi à limiter les soit-transmis aux transferts pour compétence : l'un d'entre eux a mis en place un document-type de soit-transmis pour compétence.

Finalement, un dernier département a trouvé une solution dans l'acceptation des soit-transmis pour évaluation, mais en réalisant un important travail partenarial avec le parquet et en créant un cadre de collaboration bien délimité.

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 chiffres de l'année 2011 qui ont été pris en compte. Pour permettre des comparaisons interdépartementales, seuls les partenaires extérieurs ont été pris en compte. L'étude ne porte donc pas 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. Finalement, cette étude faisant apparaître que l'Education nationale et le parquet sont les deux principaux pourvoyeurs d'IP, il a été choisi de les étudier de façon spécifique dans cette partie de l'enquête.

Figure II-7 : 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

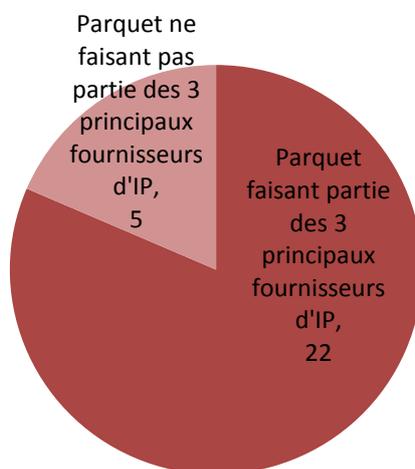
Champ : les rapports d'activités comportant des données sur les pourvoyeurs d'IP (n=27)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Cet histogramme (cf. Figure II-7) permet de constater que 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 tels que les membres des services de santé scolaire ou des services sociaux en faveur des élèves, fortement sensibilisés aux problématiques de protection de l'enfance. 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.). Finalement, 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.

Par ailleurs, l'enquête a permis de constater que l'Education nationale et le parquet assurent à eux deux le rôle de premiers fournisseurs d'IP dans 93% des cas (25 départements sur 27).

Figure II-8 : 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-8) 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. 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 procédure judiciaire ? 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 amené le parquet (lorsque la situation ne justifie pas l'intervention judiciaire) à ne plus classer sans suite et à renvoyer une information au Conseil général.

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.

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 tels que 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 de partenaires tels que les parquets, 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 départemental.

La qualification des 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 trier les informations entrantes et de ne pas considérer l'ensemble comme des IP ;
- finalement, six départements n'ont pas répondu à cette question.

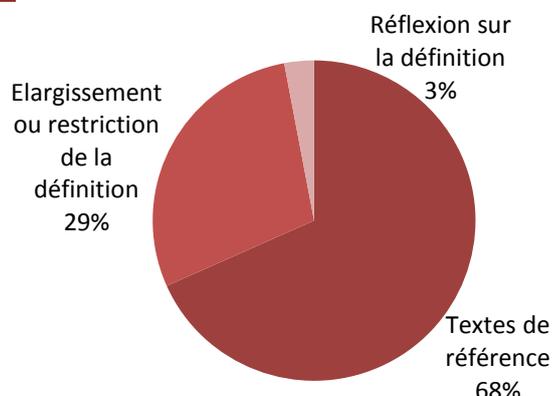
Parmi les 80 départements exerçant une qualification des informations entrantes, les niveaux de qualification diffèrent :

- 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



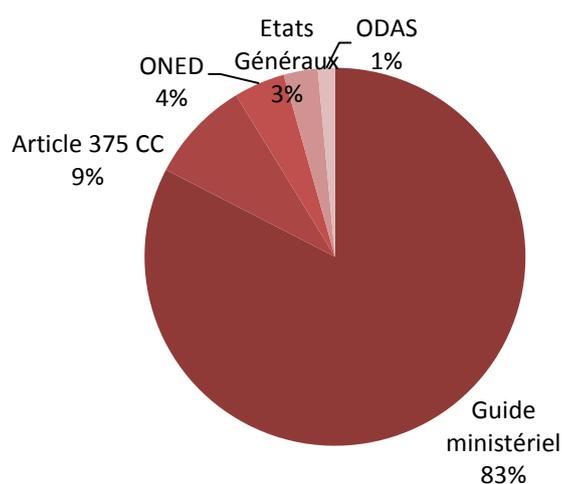
Lecture : 69 départements sur 101 disent se baser principalement sur les textes de référence

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 base 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 sur le guide ministériel dans leurs pratiques professionnelles. Ce guide voit dans la notion d'information préoccupante « *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 nettement moins citées par les départements, qui ne sont que 12 à utiliser pour base de travail d'autres textes que celui du guide ministériel.

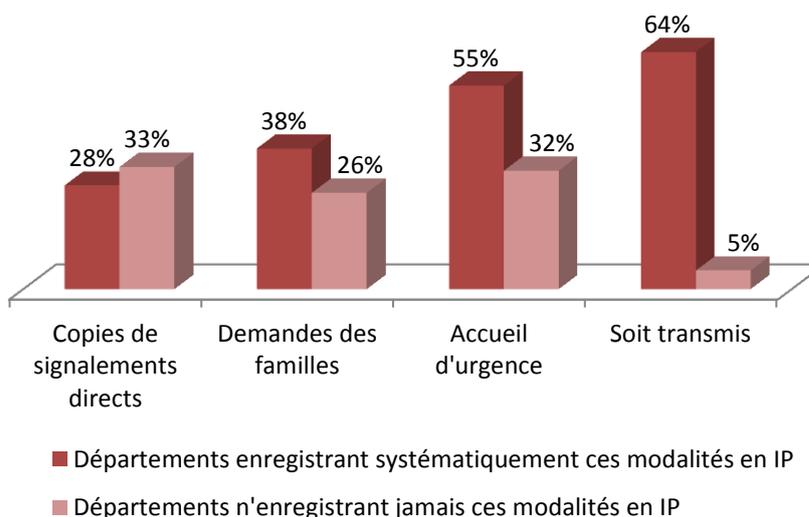
Pendant, les définitions théoriques de l'information préoccupante sont façonnées et précisées par les pratiques départementales : les réalités de terrain et les moyens dont disposent les départements impactent la définition de l'IP et contribuent à déterminer un périmètre pratique à la notion d'information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

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-3 : 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

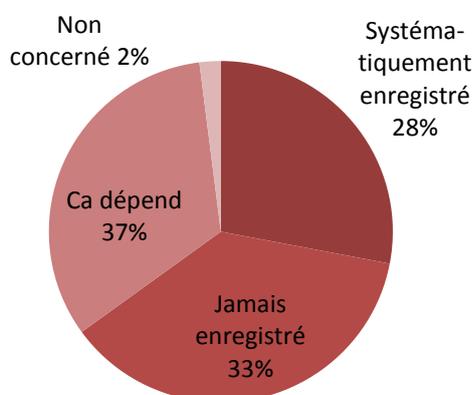
²¹ Guide pratique de la protection de l'enfance, *La cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation*, p.9.

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-4 : 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.

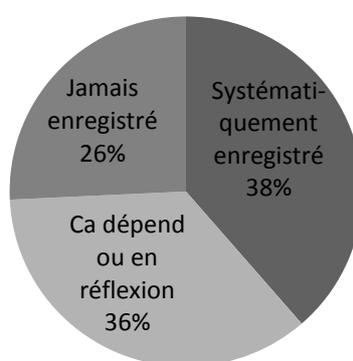
Dans les missions dévolues à la CRIP, deux missions implicites coexistent pour l'enregistrement des IP : la mission d'enregistrement pour traitement opérationnel et la mission d'enregistrement pour suivi statistique. La pratique consistant à enregistrer les copies de signalement direct comme des IP peut 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 problématiques relevées par l'enquête IP, de par la grande diversité des réponses qui ont été récoltées.

- 26 départements disent 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-5 : 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)

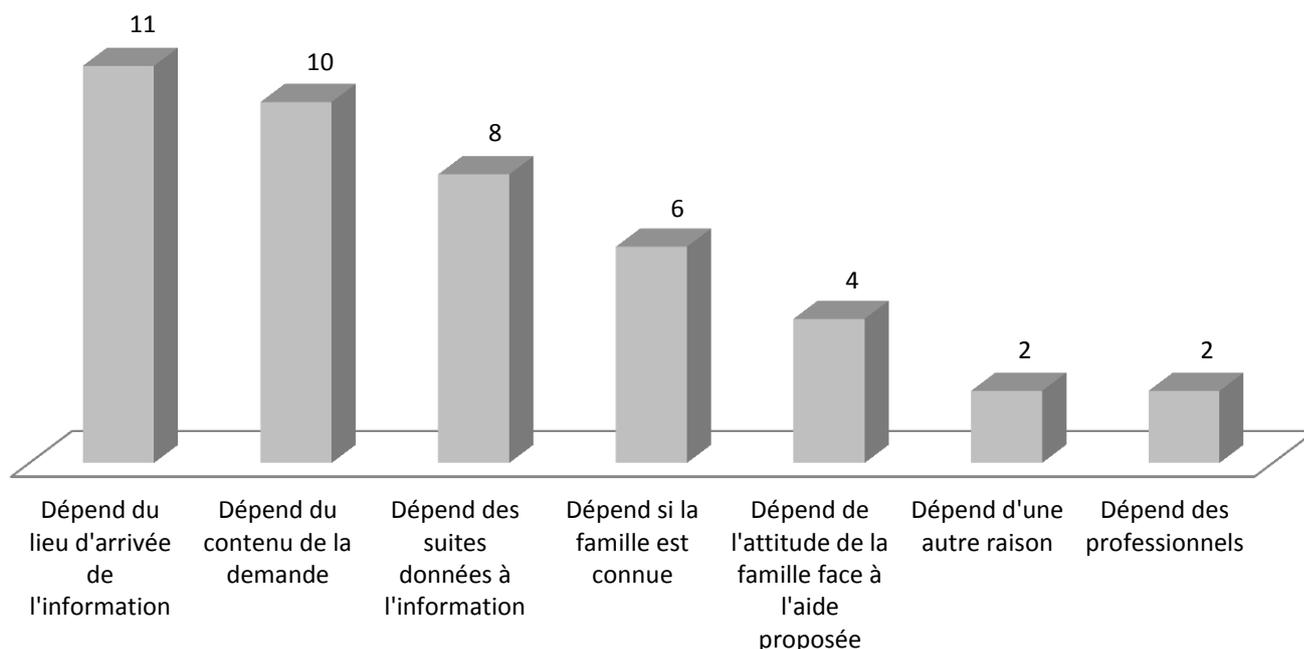
Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

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).

Les répartitions 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 » disposent d'autant de modalités différentes indiquent qu'aucune majorité ne se dégage à ce sujet. De plus, il faut préciser que la demande des familles est rarement immédiate 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.

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

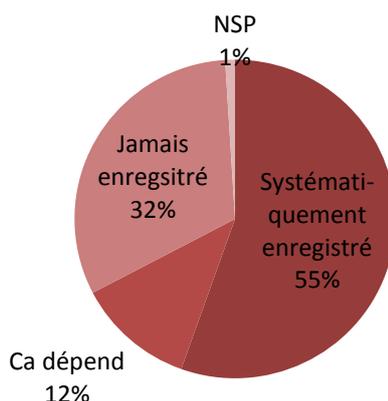
Note : un département peut prendre en compte plusieurs critères

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 IP²². D'autres départements enregistrent les accueils d'urgence comme des informations préoccupantes uniquement s'ils ne sont pas pérennisés, car ils sont sinon 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. Finalement, 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.

²² 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



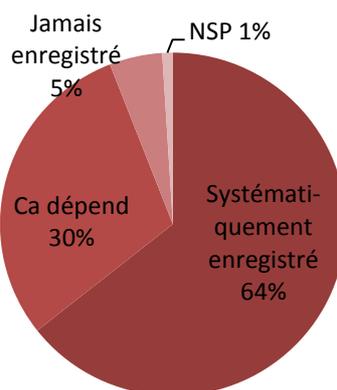
Lecture : les accueils d'urgence sont enregistrés de façon systématique par 55% des départements

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 enregistre de façon systématique les soit-transmis du parquet comme des IP. Un contingent de départements assez important (30%) explique que la comptabilisation 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

- la comptabilisation 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. Finalement, la qualification comme IP peut provenir du sentiment que la mesure ou le suivi dysfonctionne.

Par rapport à l'ensemble des critères de délimitation de l'IP 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 comptabilisés de manière systématique et conjointement que par trois départements, ce qui donne une appréciation de l'extrême variabilité de ce périmètre de l'IP. 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 la comptabilisation 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 chiffrées.

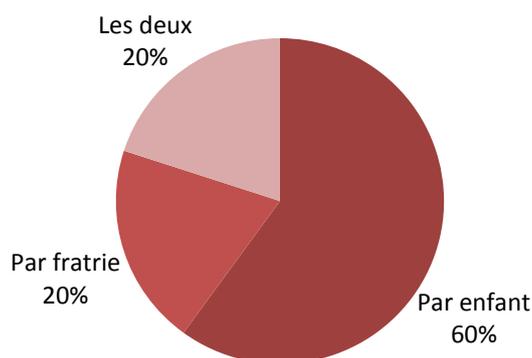
Les biais du périmètre et de la définition de l'information préoccupante

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.

Les biais relevant de la comptabilisation des IP

La comptabilisation 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)

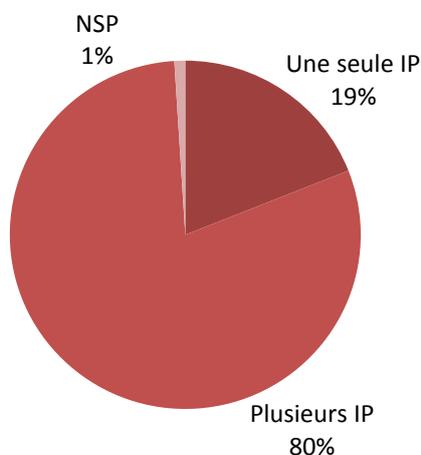
Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

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 enfant²³. 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.

²³ 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.

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 comptabilisation : 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.

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.

L'absence de certains chiffres

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. Tableau 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 comptabilisation. 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 chiffres 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 dans la présente enquête, davantage d'ailleurs lorsque l'on souhaite étudier l'évolution année par année.

Outre qu'il est impossible de fournir de données nationales sur les IP, l'ensemble de ces biais²⁴ rend donc nécessaire de prendre des précautions concernant la comparaison des données chiffrées entre départements et selon les années.

²⁴ 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 interdépartementales

Grâce au nombre de situations donnant lieu à une IP pour un enfant en 2010 et au nombre estimé de mineurs par département²⁵, le ratio IP/mineurs peut être calculé pour 52 départements²⁶ (cf. Figure IV-4). Ce ratio permet de calculer le nombre d'IP pour 1000 mineurs par département en 2010 : plus le ratio est faible, plus le nombre de mineurs faisant l'objet d'une IP sur le nombre total de mineur du département est faible ; plus le ratio est élevé, plus le nombre de mineurs faisant l'objet d'une IP sur le nombre de total de mineur du département est important. La représentation cartographique de cette variable permet d'avoir une vision globale sur les départements qui reçoivent peu d'IP (en jaune et orange sur la carte) ou beaucoup (en vert et brun sur la carte)²⁷.

Cependant les disparités départementales vis-à-vis de ce ratio ne sont pas à prendre telles quelles : les multiples biais mis en avant dans la partie précédente peuvent expliquer une partie de ces différences.

Afin d'observer si le ratio IP/mineurs est lié à la comptabilisation des IP des départements, un indice évaluant le degré d'ouverture de la comptabilisation de l'IP peut être calculé (cf. Figure IV-5). Cet indice se base sur 4 modalités de comptabilisation :

- 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.

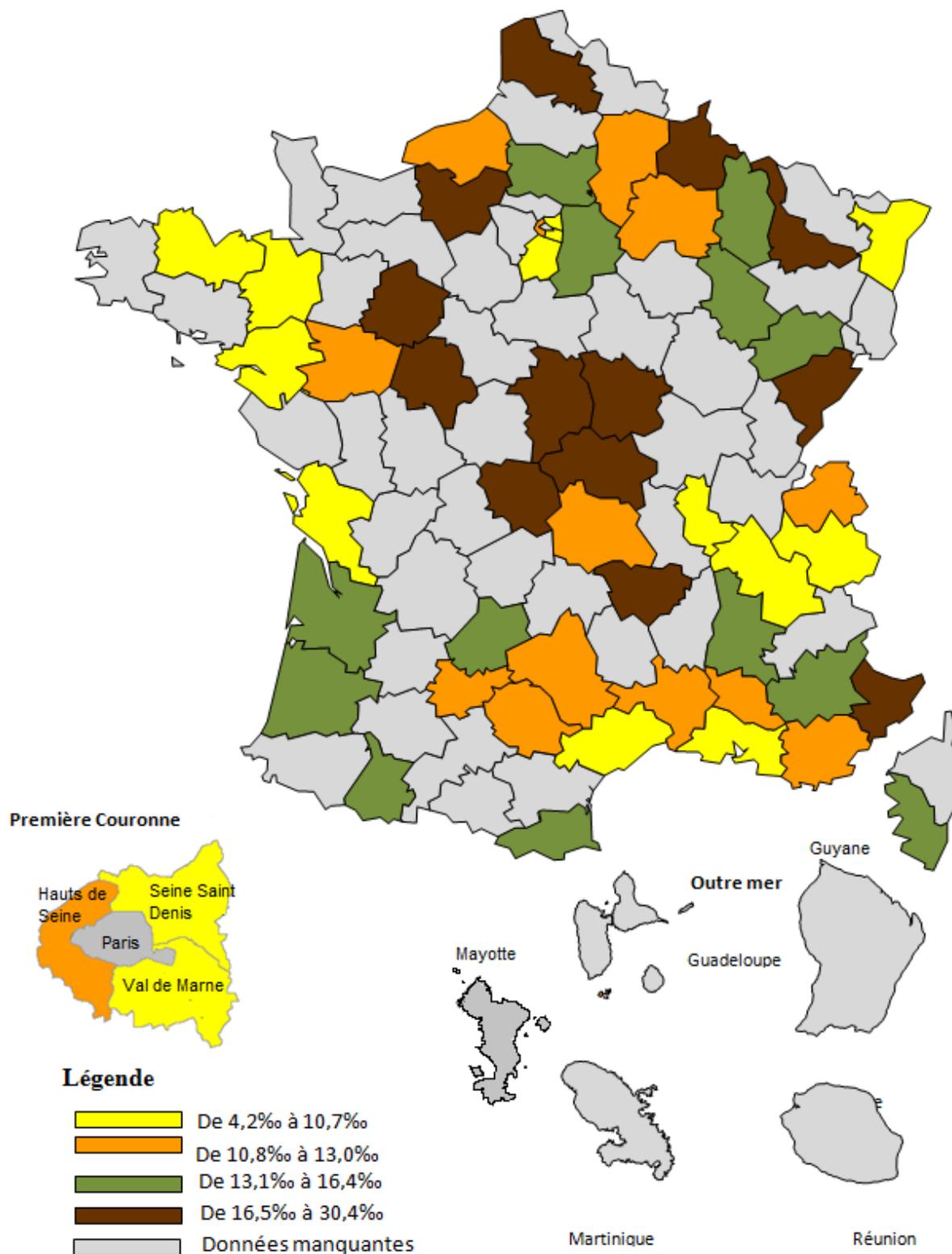
Un département enregistrant systématiquement ces 4 modalités en IP a une comptabilisation très large des IP, alors qu'un département n'enregistrant jamais ces 4 modalités en IP a une comptabilisation très restrictive des IP. Ainsi si les départements avec un mode de comptabilisation très restrictif correspondent aux départements avec un ratio faible et si les départements avec un mode de comptabilisation très large correspondent aux départements avec un ratio fort, les disparités départementales du ratio peuvent en partie s'expliquer par des différences de comptabilisation des IP.

²⁵ Estimation faite par l'ONED au 1^{er} janvier 2009, d'après les données INSEE de 2008 sur les mineurs de 0 à 17 ans inclus.

²⁶ Il s'agit des départements comptabilisant le nombre de situations ayant donné lieu à une IP pour un enfant en 2010.

²⁷ Les départements grisés sont ceux pour lesquels des chiffres par enfant n'étaient pas disponibles pour 2010.

Figure IV-4 : Répartition géographique du ratio nombre d'IP pour 1000 mineurs en 2010

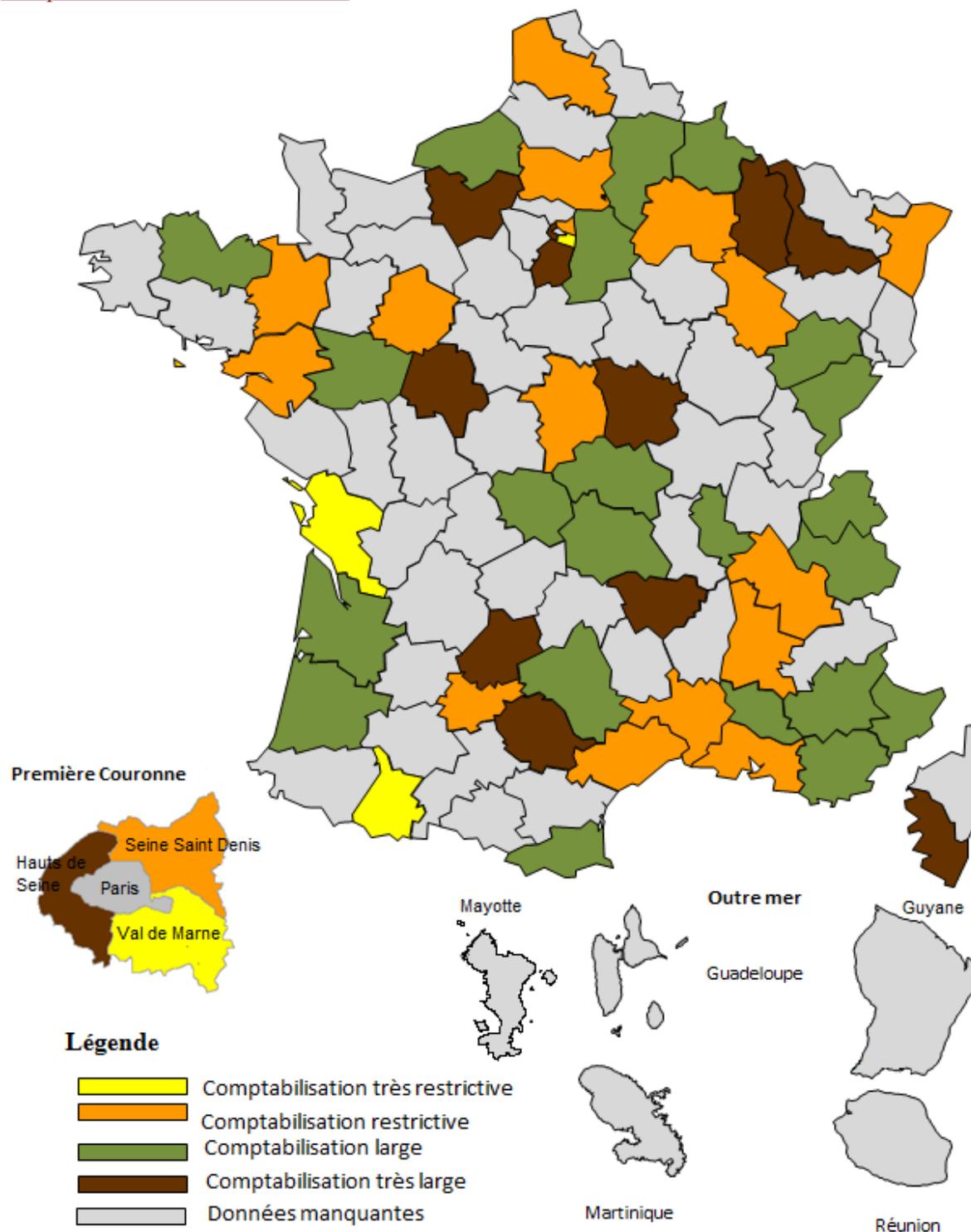


Lecture : en 2010, l'Hérault avait entre 4,2 et 10,7 IP pour 1000 enfant

Champ : les départements pour lesquels le nombre de situations donnant lieu à une IP pour un enfant en 2010 est disponible (n=52)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Figure IV-5 : Répartition géographique de l'indice sur le degré d'ouverture de la comptabilisation de l'IP en 2010



Lecture : en 2010, l'Hérault avait une comptabilisation restrictive de l'IP

Champ : les départements pour lesquels le nombre de situations donnant lieu à une IP pour un enfant en 2010 est disponible (n=52)

Source : ONED, enquête nationale informations préoccupantes 2011

Au regard des deux cartes présentées, une corrélation entre le ratio IP/mineur et l'indice de comptabilisation des IP s'observe : seuls 10 des 52 départements étudiés ont un ratio IP/mineurs élevé et une comptabilisation des IP restrictive ou inversement. Pour le reste des départements il est possible de penser que le ratio IP/mineur découle, au moins en partie, de la façon dont le département comptabilise les IP.

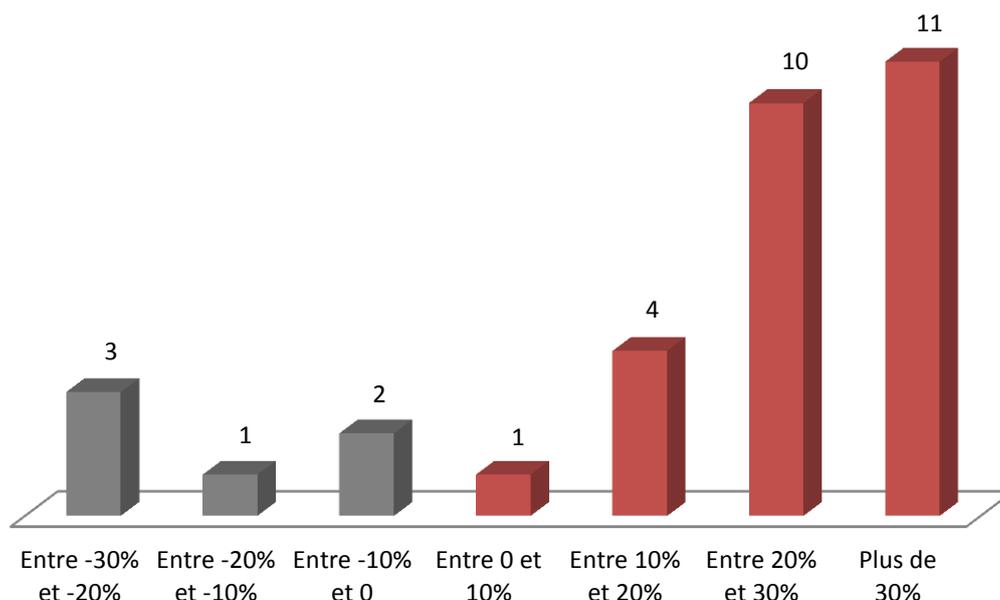
Il ressort de ce constat que les comparaisons interdépartementales doivent être réalisées avec beaucoup de précautions : deux départements présentant des caractéristiques sociales, démographiques et économiques similaires ne pourront pas forcément comparer leurs données si leur mode de comptabilisation n'est pas le même. Outre les différents biais évoqués, une uniformisation du mode de comptabilisation des IP serait un premier pas pour avoir un aperçu national du nombre d'IP et du nombre d'enfants concernés en France.

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.

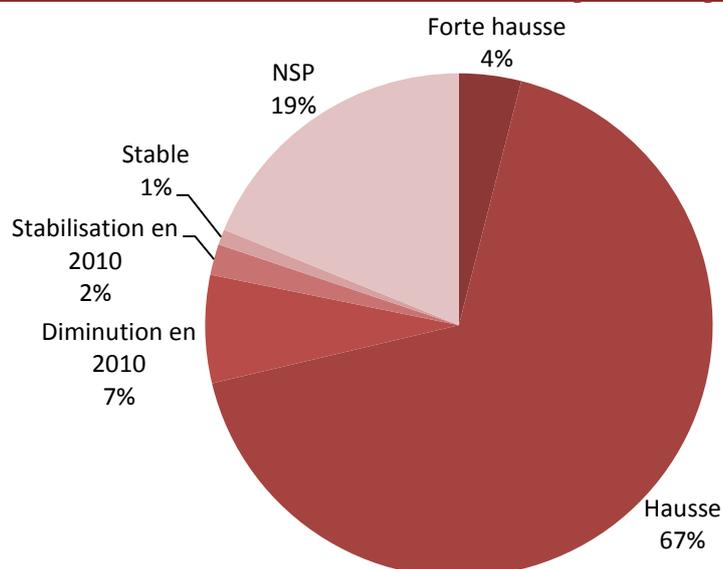
Par ailleurs, les chiffres des hausses peuvent atteindre des niveaux très élevés : cinq départements constatent des augmentations de plus de 50%, l'augmentation la plus élevée atteignant 77,3%.

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 vérifier.

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

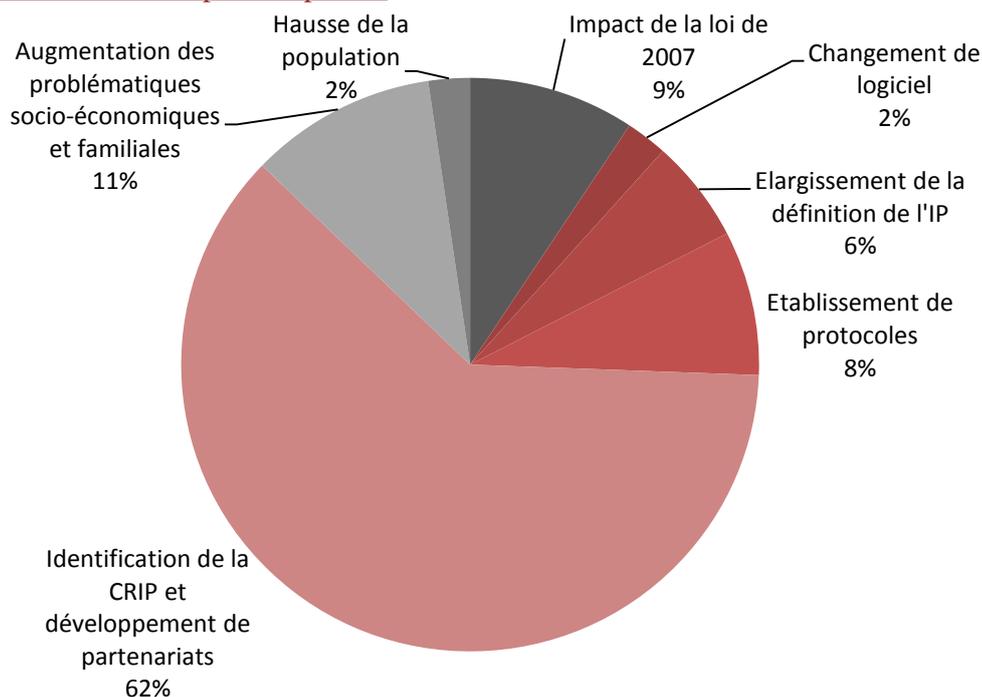
Champ : l'ensemble des départements (n=101)

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

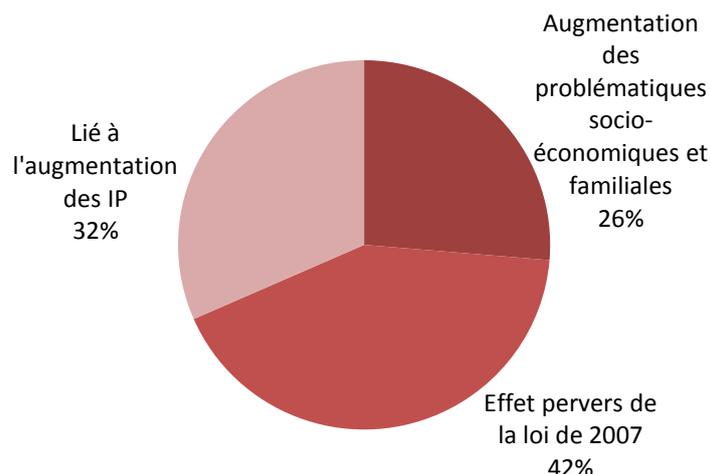
La raison invoquée dans 62% des cas concerne la meilleure identification de la CRIP et le développement de partenariats. Pour les raisons externes, on remarque que les responsables ont invoqué majoritairement l'augmentation des problématiques socio-économiques et familiales liées à une augmentation de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

La conclusion de ce rapport revient sur les principales hypothèses qui le sous-tendaient. Quatre ans après la loi du 5 mars 2007, il est possible d'affirmer que les CRIP sont devenues interlocuteurs privilégiés du parquet, mais également qu'un lien fort existe entre le niveau central (les CRIP et les cadres ASE) et les parquets. Ce constat pose cependant la question de la prépondérance du parquet parmi les fournisseurs d'informations préoccupantes à la CRIP : existe-t-il un tri réalisé au niveau des parquets avant de transmettre les IP ou non ?

L'enquête permet de constater que les CRIP sont actuellement majoritairement dotées d'un logiciel permettant la saisie des informations préoccupantes, et la majorité de celles qui ne le sont pas comptent se doter d'un logiciel prochainement. Cependant, la possession d'un logiciel ne facilite pas toujours le travail de saisie réalisé par la CRIP, notamment quand le masque de saisie n'est pas entièrement adapté aux réalités territoriales ou qu'il ne permet pas de saisir des informations essentielles (par exemple de réaliser un décompte par enfant des informations préoccupantes, etc.). Cela amène certains départements à maintenir une saisie dans une base de données parallèle. Ainsi, la détention d'un logiciel informatique est un atout pour l'enregistrement et la saisie, à condition qu'une concertation ait présidé à l'élaboration des modules, et que ces derniers aient pu être modifiés s'ils n'étaient pas adaptés.

La dernière hypothèse concernait la grande variabilité de la définition et du périmètre que chaque département donne à la notion d'information préoccupante. La réalité de cette hypothèse peut être constatée sur le plan quantitatif : les définitions que les départements donnent sont extrêmement variables en théorie (la définition du guide est la plus utilisée, mais d'autres le sont également), mais la variabilité est encore plus grande dans le périmètre pratique dévolu à la notion d'IP. En effet, ce périmètre définissant les informations traitées et comptabilisées ou non comme des informations préoccupantes varie en fonction de différents paramètres décrits au cours de cette enquête tels que la réalisation ou non d'un pré-tri, les modalités de décompte par fratrie ou par enfant, la comptabilisation ou non des demandes des familles comme des informations préoccupantes, etc. L'enquête a donc permis de vérifier cette hypothèse de départ et d'en réaliser la portée : les biais introduits par la variabilité du périmètre et de la définition de l'information préoccupante sont tels qu'il est actuellement impossible de produire les données chiffrées attendues (notamment le nombre d'informations préoccupantes). De plus, ces biais rendent difficiles les comparaisons interdépartementales du nombre des IP.

Finalement, cette enquête ouvre de nouvelles perspectives d'investigation, afin de mieux comprendre le fonctionnement des dispositifs départementaux et des CRIP, ainsi que les modalités de mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 :

- ainsi, il serait intéressant de se pencher sur la question de l'émission d'informations préoccupantes par les parquets : comment décident-ils d'émettre une information préoccupante ? Réalisent-ils encore des classements sans suite ou ont-ils pris le parti, depuis la loi du 5 mars 2007, de transmettre toutes les informations dont ils disposent sous la forme de soit-transmis, à charge pour les services départementaux de faire le tri ?
- le constat du grand nombre d'informations préoccupantes provenant de l'Education nationale pourrait amener à plus d'interrogations : que recouvrent ces IP ? L'absentéisme est-il majoritairement considéré comme une IP ? Selon quels critères ?
- selon quelles modalités les territoires font-ils remonter les IP à la CRIP ? Quels sont les critères ou les processus utilisés permettant de différencier les IP du suivi de terrain ?
- pour les partenaires réalisant une pré-qualification, quelles en sont les modalités ?

- finalement, il serait intéressant de cerner de façon plus approfondie la façon dont les CRIP et les territoires s'articulent pour la prise de décision (émission de signalements, réalisation d'une évaluation, etc.). La question des prises de décision par les CRIP pourrait notamment entrer dans plus de subtilités : quelle est la proportion de CRIP qui prend réellement des décisions seule, et quelle est celle des CRIP qui entérinent des décisions prises à un autre niveau ?

L'enquête « Informations Préoccupantes » a pour objectif de comprendre la façon dont les cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP) réalisent les différentes missions qui leur sont dévolues par la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance : le recueil, le traitement et l'évaluation des informations préoccupantes.

Les CRIP des 101 départements français ont participé à l'enquête par le biais d'un entretien téléphonique d'environ une heure.

La première partie de cette enquête revient sur la création et la composition des dispositifs départementaux de recueil, de traitement et d'évaluation des IP, autour des CRIP et des territoires, et constate qu'actuellement les 101 départements disposent d'un tel dispositif. Dans certains départements, leur instauration pré existait à la loi de 2007.

La deuxième partie de l'enquête rend compte des partenariats développés, notamment par le biais de la signature des protocoles, ainsi que des principaux partenaires pourvoyeurs d'IP que sont l'Education nationale et le parquet.

Une troisième partie s'intéresse aux définitions théoriques et aux périmètres pratiques de la notion d'IP. Une majorité de départements se fonde sur la définition de l'IP émanant du guide pratique de la protection de l'enfance sur les CRIP. Cependant, le périmètre pratique dévolu à l'IP est très variable en fonction de l'inclusion ou non de certains types d'informations (les copies de signalements directs, les demandes des familles, les accueils d'urgence, etc.).

Enfin, la quatrième partie du rapport présente les différents biais rencontrés durant cette enquête : la comptabilisation peut être réalisée par enfant ou par fratrie, une ou plusieurs IP peuvent être comptabilisées dans l'année, certains chiffres sont manquants. Pour pouvoir disposer d'un chiffre au niveau national, il est nécessaire d'engager une harmonisation des modalités de comptabilisation, la présente enquête participe à cette démarche.

The study on "Informations préoccupantes" (IP: information giving rise to concern) aims to better understand how the C.R.I.P.s (Cellules de recueil des informations préoccupantes, Units in charge of gathering information giving rise to concern) accomplish the various missions they have been assigned by the March 5, 2007 Law No. 2007-293 reforming child protection in France: gathering, processing and evaluating information giving rise to concern.

The local units of all 101 French départements have participated in the study through phone interviews, each interview lasting approximately one hour.

The first part of this study describes the creation and composition of the organisations that have been set up at département level to gather, process and assess IPs around C.R.I.P.s and territorial units. The study finds that all 101 départements have by now implemented such schemes. In some of the départements, these schemes predate the 2007 Law.

The second part of the study deals with the partnerships that have been developed in this framework, particularly through the signature of protocols, as well as with the main IP providers: the French education system and public prosecutors.

A third part of the study focuses on the theoretical definitions, as well as the practical perimeters, given to the IP. A majority of departments base their own definitions on the definition that can be found in the practical guide on the C.R.I.P. that has been published for child protection workers. However, the practical perimeter given to the IP is very variable depending on whether or not certain types of information (copies of direct referrals, requests by the family, emergency childcare and so on) are taken into account.

Finally, the fourth part of the study presents the different biases that have been uncovered by the study: data can be collated either child by child or lumping together all siblings, multiple IPs regarding the same family/children can count as one annual IP or as many IPs, some data are missing. In order to give a quantitative estimate at national level, it is necessary to harmonise the way in which IPs are monitored and counted. This study takes part in this endeavour.