

Paris, le 19 septembre 2016

Avis du Défenseur des droits n°16-20

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Suite à l'audition de la Défenseure des enfants, le 13 septembre 2016, par la mission d'information relative à l'avenir de la prévention spécialisée de l'Assemblée nationale.

Emet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante chargée, notamment, de veiller à la mise en œuvre des principes généraux et des droits reconnus par la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

La protection de l'enfance constitue le premier poste de saisines reçues au titre de sa mission de défense des droits des enfants. Le Défenseur des droits consacre ainsi de nombreuses décisions et recommandations à ce sujet, de même que différents rapports thématiques.

Par ailleurs, le Défenseur des droits est mécanisme indépendant de contrôle et de suivi de l'application de la CIDE et contribue à ce titre au processus d'examen périodique de la politique menée par la France, par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, notamment en établissant un rapport d'appréciation transmis à ce dernier. Dans le cadre de ses différents travaux, le Défenseur des droits a été régulièrement amené à souligner l'importance des actions de prévention au sens large, en relevant leur caractère nettement insuffisant dans notre pays et a appelé de ses vœux la définition d'une stratégie nationale globale en faveur des enfants, en particulier des enfants relevant de la protection de l'enfance.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, dans ses observations finales transmises à la France dans le cadre de son dernier examen périodique en 2015, a également insisté sur la nécessité de disposer d'une telle stratégie, articulant les niveaux national et local, s'appuyant sur un recueil de données exhaustif et fixant des objectifs mesurables et évaluables.

Plus précisément, le DDD a évoqué expressément la prévention spécialisée dans ses observations complémentaires adressées au Comité en décembre 2015 comme suit :

« L'éducation et la lutte contre la radicalisation via une prévention spécialisée

Dans le contexte des attaques terroristes de janvier et de novembre 2015, propices à une radicalisation et au repli sur soi, il faut rappeler les termes de l'article 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant : « *L'éducation de l'enfant doit viser à préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone.* » Pour atteindre cet objectif, l'éducation et la prévention spécialisée via les éducateurs de rue et la mise en place de lieux de médiation sont des voies d'action à privilégier. Cependant, les budgets qui y sont aujourd'hui consacrés sont très majoritairement en diminution sur le territoire.¹

Dès lors, le Défenseur des droits invite le Comité à interroger le gouvernement français sur ce sujet d'importance et recommande que davantage de moyens soient dédiés à la prévention spécialisée. »

¹ En 2014, on note des baisses de 50% des subventions de certains conseils départementaux sur le champ de la prévention spécialisée. Dans un de ces Conseils départementaux, un million d'euros (soit le montant de la baisse envisagée par le Conseil départemental), correspondait à 18 jeunes, pendant un an, en internat alors que le service de prévention spécialisée suivait en moyenne 1000 jeunes de 12 à 21 ans et près de 300 familles.

Le Comité des droits de l'enfant a d'ailleurs consacré une observation générale au renforcement des mesures visant à prévenir le recrutement d'enfants par des groupes armés et des mouvements religieux et idéologiques radicaux.

En tout état de cause, au-delà des aspects liés aux phénomènes de radicalisation, auxquels ne saurait se réduire la question de la prévention spécialisée, le Défenseur des droits entend réaffirmer très nettement l'importance qu'il accorde au développement des actions de prévention spécialisée, dans le cadre de la lutte contre les inégalités territoriales et sociales.

L'action spécifique, et l'on peut dire « unique », des équipes de prévention spécialisée, caractérisée par « la présence de rue » et le « aller vers », constitue un maillon contribuant effectivement à améliorer la cohésion sociale : par sa connaissance fine des réalités de terrain liée à la proximité avec les jeunes et leurs difficultés ; par sa capacité à agir en « interstitiel », là où les services socio-éducatifs ne vont pas, de manière souple et réactive (absence de mandat) ; par sa capacité de disponibilité et de mobilisation immédiate (voir le rôle essentiel joué par les équipes de prévention spécialisée lors des émeutes dans les quartiers en décembre 2005).

Le Défenseur des droits souhaite faire plusieurs remarques sur la prévention spécialisée et son avenir :

1. Sur un plan historique

La prévention spécialisée a toujours occupé une place à part au sein du dispositif de protection de l'enfance caractérisé par la prédominance du curatif sur le préventif et de l'individuel sur le collectif, en raison également de cultures professionnelles différentes par rapport aux autres travailleurs sociaux (voir principes d'intervention définis en 1976 de libre adhésion et d'anonymat ; présence de rue).

Or cette « place à part » ou « à côté », ne permet pas une véritable lisibilité des actions, et une reconnaissance de la plus-value de ces interventions dans le cadre de la compétence de protection de l'enfance assurée par les conseils départementaux. Les départements et les associations gestionnaires de services de prévention spécialisée se sont ainsi régulièrement efforcés de clarifier les missions et les publics concernés avec, par exemple, la convention cadre élaborée au milieu des années 90 par l'association des départements de France (ADF), et proposée à l'ensemble des conseils généraux, avec des réussites diverses.

L'enjeu est bien de parvenir à une définition partagée entre décideurs politiques et financiers, et opérateurs sur les finalités de la prévention spécialisée, ses axes d'intervention, ses pratiques et la cohérence de ses actions avec l'ensemble des autres missions imparties aux services d'aide sociale à l'enfance.

2. Un contexte qui a considérablement évolué en trente ans

Le contexte dans lequel se situe la prévention spécialisée a considérablement évolué depuis l'origine et s'est largement complexifié, notamment avec :

- Une aggravation de la pauvreté et de la précarité des jeunes et de leurs familles : la proportion d'enfants pauvres ne cesse de croître depuis 1997. C'est également ce constat alarmant que dresse l'IGAS en début d'année 2014, dans son rapport sur la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté : la France compterait plus de 400 000 enfants pauvres supplémentaires entre 2008 et 2012 ;
- En corollaire, des possibilités d'insertion professionnelle sont en panne pour ces jeunes, avec un marché de l'emploi atone, privant les équipes de prévention spécialisée d'un levier essentiel dans leur accompagnement éducatif ;
- Une plus grande acuité des inégalités sociales et territoriales, se traduisant par un sentiment de relégation de la part des publics, très majoritairement en échec scolaire ou en décrochage scolaire ;
- Une forte prévalence des troubles d'ordre psychique tandis que les lieux de prise en charge sont débordés et/ou peu accessibles aux populations les plus défavorisées ;
- Une montée en puissance du fait religieux fondamentaliste et radical ;
- Dans le même temps, les politiques publiques spécifiques telles que la politique de la ville se développent, avec en particulier l'apparition, là où les éducateurs de rue étaient seuls présents pendant longtemps, de nouveaux métiers ressortant de la médiation sociale. Les sollicitations de l'Etat s'accroissent vis-à-vis de la prévention spécialisée (prévention de la délinquance, lutte contre le décrochage scolaire, politique de la ville, lutte contre la radicalisation...) sans dialogue véritablement construit et pérenne entre Etat et départements, ceci ayant pour effet de renforcer le manque de lisibilité et le sentiment d'inutilité pour leurs propres compétences invoqués par un nombre croissant de conseils départementaux.

Dans ce contexte, la prévention spécialisée a été amenée en permanence à devoir faire évoluer ses pratiques et modalités d'intervention, en multipliant les partenariats locaux, en repensant la question des territoires et en diversifiant ses pratiques, notamment en termes de travail avec les familles, sans pour autant parvenir à se rendre plus lisible et à convaincre son principal financeur de sa légitimité.

3. Une baisse préoccupante des moyens octroyés à la prévention spécialisée

Le Défenseur des droits a été alerté à plusieurs reprises depuis 2014 sur la baisse notoire des fonds alloués par les Conseils départementaux à la prévention spécialisée, doublée d'une forte inégalité territoriale.

Nous avons pu constater en 2014 des baisses de 50% des subventions de la prévention spécialisée de certains Conseils départementaux. Les adhérents de la Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE) ont signalé une baisse de leur budget allant de - 2.5% à - 50%. Certains font même état de la disparition totale des financements, comme c'est le cas en Isère. Enfin, la moitié des associations relèvent une baisse de financement, et d'autres une stagnation des budgets pour l'année 2016². Pourtant, les crédits consacrés à la prévention spécialisée représentent moins de 5 % des budgets de protection de l'enfance des départements.

En outre, sont constatées de fortes inégalités quant aux besoins des différents territoires mais également quant aux politiques mises en place, entre l'Outre-mer et la métropole, et entre les différents départements de métropole.

De surcroît, ces baisses budgétaires ne sont absolument pas compensées par les autres sources de financement possibles : communes, Etat (fonds interministériels divers), parfois CAF, région, mécénats divers, qui restent marginaux (au maximum 16% du financement total) et ont tendance à diminuer. En outre, il s'agit la plupart du temps de financements de projets spécifiques, ce qui ne permet pas de garantir le continuum du fonctionnement des équipes de prévention spécialisée.

Par conséquent, la pérennité des équipes, voire même leur existence, est aujourd'hui remise en question.

4. Une nouvelle reconnaissance législative de la prévention spécialisée

Le Défenseur des droits souligne avec satisfaction les apports de la loi du 14 Mars 2016 sur la protection de l'enfant. Désormais, l'article L.221-1 du code de l'action sociale et des familles précise au titre des missions du service d'ASE : « 2) organiser des actions collectives *« notamment des actions de prévention spécialisée »*. Cette précision vient opportunément conforter la place de la prévention spécialisée au sein de la compétence d'aide sociale à l'enfance des départements. Le Défenseur des droits sera toutefois attentif à l'appropriation concrète de cette nouvelle affirmation par les départements, en termes de définition d'une politique globale de protection de l'enfance définissant les articulations précises avec les interventions de prévention spécialisée.

² Audition de la CNAPE par la Mission d'information de l'Assemblée nationale relative à la prévention spécialisée, le 29 juin 2016.

Il salue également les travaux entrepris par la ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes (cartographie nationale, groupe de travail...).

Le Défenseur des droits suivra en particulier avec un grand intérêt le processus de conventionnement Etat/Associations d'élus départementaux et locaux, fédérations associatives, initié par la ministre en lien avec le ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports.

Le Défenseur des droits considère que la Loi du 14 Mars 2016 présente plusieurs opportunités à saisir pour consolider la place de la prévention spécialisée de manière effective : ainsi l'article L. 112-5 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit l'élaboration d'un protocole de mise en œuvre et de coordination des actions de prévention menées en direction de l'enfant et de sa famille ; l'article premier de la loi portant création d'un Conseil national de la protection de l'enfance ; ou encore l'évolution du rôle confié aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance.

5. Recommandations

Dans ce contexte, le Défenseur des droits souhaite exprimer les recommandations suivantes pour garantir l'avenir de la prévention spécialisée :

Partie intégrante de la mission de protection de l'enfance confiée aux départements, la prévention spécialisée doit précisément figurer dans le projet de service de l'Aide sociale à l'enfance prévu par le code de l'action sociale et des familles. A titre d'illustration, la question de la participation des éducateurs de prévention aux procédures de recueil des informations préoccupantes devra être clarifiée, en particulier concernant les évaluations : il apparait en effet dans de nombreux territoires que les équipes de prévention spécialisée sont les plus en situation de connaître l'environnement social et familial des enfants, et leurs conditions réelles de vie, en raison de leur présence effective et régulière sinon fréquente sur le terrain. Elles jouent de plus dans de nombreux cas le rôle de « fil rouge » en amont et en aval, mais aussi pendant les mesures de protection de l'enfance (ou protection judiciaire de la jeunesse), favorisant le lien entre les jeunes, leurs familles et les différents intervenants.

Il convient de clarifier définitivement le caractère obligatoire de la prévention spécialisée pour les départements, l'analyse combinée des dispositions du code de l'action sociale et des familles plaidant en ce sens :

- Article L 123-1 CASF (modifié par la loi du 5 mars 2007) :

Le département est responsable des services suivants et en assure le financement :

- 1) *Le service départemental d'action sociale prévu à l'article L123-2 ;*
- 2) *Le service de l'aide sociale à l'enfance prévu par le titre II du livre II ;*
- 3) *Le service de protection maternelle et infantile mentionné à l'article L2112-1 du code de la santé publique.*

Le département organise ces services sur une base territoriale.

- Article L 121-5 CASF :

Les dépenses résultant de l'application des articles L 121-1, L 121-3, L 121-4 et L 123-1 ont un caractère obligatoire.

Les missions du service de l'aide sociale à l'enfance ont donc un caractère obligatoire. Ces missions figurent au sein des articles L 221-1 à L221-9 du code de l'action sociale et des familles et comprennent notamment la prévention spécialisée.

En conséquence, les dépenses correspondantes doivent être assurées par les départements à titre principal.

Toutefois, le Défenseur des droits recommande au-delà de clarifier le paradoxe « originel » qui est celui du conflit de légitimité et/ou de compétences/responsabilité entre le département, qui est chargé de cette mission dans le cadre plus global de sa compétence en protection de l'enfance, et la ou les commune(s) sur le territoire de laquelle (lesquelles) intervient la prévention spécialisée, en réponse à des phénomènes d'inadaptation sociale au traitement desquels cette (ces) dernières contribuent activement dans le cadre de leurs responsabilités propres. Cette clarification ne peut passer (hors transferts de compétences entre collectivités) que par un partenariat réel entre Départements et communes, définissant une stratégie globale partagée sur un territoire donné.

Enfin, le Défenseur des droits recommande de développer les actions de prévention les plus précoces possibles portant sur les facteurs d'exclusion et de ségrégation. La prévention spécialisée, si elle contribue de fait à l'ordre public, ne doit pas s'y réduire sous peine de se priver d'un instrument inédit de lutte contre les inégalités et les discriminations qui frappent les jeunes et les territoires couverts. C'est tout particulièrement vrai concernant la lutte contre la radicalisation, dans laquelle la question du lien de proximité et de confiance noué avec les jeunes apparaît primordiale. Il appartient ainsi à l'Etat de clarifier auprès des services de prévention spécialisée, en accord avec les départements, ses attentes en ce domaine, et d'apporter les ressources nécessaires pour assurer les missions demandées.