

2012
2017

**Préoccupations prioritaires
et demandes de l'Uniopss**

Enfance Jeunesse Familles



www.uniopss.asso.fr

UNIOPSS - 15, rue Albert - CS 21306 - 75214 Paris Cedex 13 - Tél. 01 53 36 35 00 - uniopss@uniopss.asso.fr

Enfance, Jeunesse, Familles

Si l'année 2011 restera marquée par les espoirs de changement portés par la jeunesse des pays arabes, elle le sera malheureusement aussi par la rechute de la crise financière et ses conséquences sur les budgets des états et sur leur population. Même si celles-ci ne sont pas encore clairement identifiées, les résultats de l'étude publiée par l'Insee le 30 août dernier, portant sur l'année 2009, mettent en évidence les effets de la crise de 2008 : une augmentation de la pauvreté d'un demi-point en un an, une augmentation des salariés et des chômeurs pauvres ainsi que des écarts de revenus avec, en corollaire, une accentuation des inégalités¹.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les statistiques de l'Union européenne nous confirment que les enfants sont plus vulnérables à la pauvreté et à l'exclusion sociale que les autres groupes.

Les réponses à apporter à cette situation, que ce soit dans le court, le moyen ou le long terme, sont complexes et supposent des choix politiques et économiques cruciaux, dans une période où les cartes politiques vont être rebattues à la faveur des élections présidentielles et législatives de 2012²

Les orientations et les moyens affectés à la politique familiale ne vont pas échapper à ces choix. Le défi est de taille : promouvoir l'accès universel de tous les enfants, quelle que soit leur origine socioculturelle, à l'éducation, tout en prenant en compte les situations de vulnérabilité, afin de rétablir une certaine équité dans l'accès à ces droits, et une certaine égalité des chances.

Comme le soulignait il y a plus de 15 ans René Lenoir³ : « nos sociétés dites développées restent ambivalentes. Elles affinent leurs outils juridiques, s'efforcent de mieux protéger les droits de l'homme, mais dans le même temps l'évolution technologique, le chômage, l'urbanisation désordonnée et la société du spectacle multiplient les difficultés des enfants et des jeunes ». Il poursuivait ainsi : « il faut bien comprendre qu'une société qui génère de l'exclusion a besoin de plus de police, a besoin de plus de juges, a besoin de plus de prisons. Cela signifie que tous les moyens qu'elle n'accepte pas de mettre en amont, avant la fracture sociale, il faudra les mettre en aval ».

Les préoccupations ci-dessous constituent la déclinaison des plateformes portées par l'Uniopss sur la petite enfance, l'enfance et la jeunesse : « Construire l'avenir avec les enfants et les jeunes » et « Pour un Big-Bang des politiques Jeunesse », réalisées à l'occasion des élections présidentielles 2012.

Les priorités de l'Uniopss

1. Créer un grand ministère compétent pour les questions relatives à la petite enfance, à l'enfance et à la jeunesse ou une instance nationale interministérielle de pilotage et de coordination des politiques relatives à la petite enfance, à l'enfance et à la jeunesse.
2. Élaborer un code de l'enfance consolidant l'ensemble des dispositions sociales, médico-sociales, éducatives, sanitaires et judiciaires.
3. Garantir un droit à l'éducation pour tous dès la naissance.
4. Créer un contrat territorial de prévention.
5. Mettre en place des moyens adaptés aux ambitions de la justice des mineurs, permettant de la rendre effective dans la complémentarité nécessaire de ses dispositifs.

¹ Résultats présentés dans le journal Le Monde du mercredi 31 août 2011

² Voir le chapitre sur la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion

³ Enfance délinquante, enfance en danger : une question de justice. Actes du Colloque de la Sorbonne, Paris, les 1^{er} et 2 février 1995 – Introduction du président de séance, M. René Lenoir, Président de l'Uniopss, ancien ministre.

Fiche 1 – Repenser et redéfinir une politique de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse

Fiche 2 – Élaborer un Code de l'enfance

Fiche 3 – Pour un Droit à l'éducation dès la naissance pour tous

Fiche 4 – Clarifier la gouvernance et le pilotage de la petite enfance

Fiche 5 – Pour une société inclusive des enfants en situation de handicap dès la petite enfance

Fiche 6 – La création d'un fond national d'innovation pour les actions petite enfance

Fiche 7 – La création d'un contrat territorial de prévention sociale et éducative

Fiche 8 – Articuler la justice des mineurs avec les politiques de l'enfance et de la jeunesse

Fiche 9 – Pour une redéfinition des politiques à destination des jeunes les plus en difficulté

Fiche 10 – Pour une réelle reconnaissance des droits mineurs isolés étrangers

Contact : Karine Métayer – kmetayer@uniopss.asso.fr

Fiche 1 – Repenser et redéfinir une politique de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse

Situation actuelle

Les questions liées à l'enfance à la jeunesse et à la famille sont complexes, car elles sont généralement pluridimensionnelles et concernent de multiples acteurs (État, collectivités territoriales, caisses d'allocations familiales, associations, ...). L'enfance et la jeunesse constituent un enjeu majeur pour notre société ; la place que nous leur donnons, et le regard que nous portons sur elles, conditionnent le développement de leurs potentialités.

Or, force est de constater qu'il n'y a pas aujourd'hui de pilotage national de ces politiques qui incarne une priorité politique et rassemble tous les acteurs concernés. Seuls des secrétariats d'État ou instances spécifiques ad hoc existent :

- **Dans le champ de la famille**

- *Le Comité interministériel de la famille et la Délégation interministérielle à la famille*⁴ : ils étaient chargés d'arrêter les orientations générales de la politique gouvernementale de la famille.
- *La Délégation interministérielle à la famille*, sous la responsabilité du ministre ou du secrétaire d'État chargé de la Famille, avait pour mission d'animer et coordonner l'action des pouvoirs publics et des ministères concernés en matière de politique familiale, mais elle a récemment été fondue dans la DGCS (Direction générale de la cohésion sociale et de la solidarité).
- *La Conférence de la famille*⁵ réunissant l'ensemble des ministères concernés et l'ensemble des partenaires économiques et sociaux, s'est réunie à partir de mai 1996 chaque année et a été supprimée en 2007.
- *Le Haut Conseil de la Famille*⁶ (HCF) ainsi qu'un *Conseil National de Soutien à la Parentalité* (CNSP). Ces instances ont des fonctions relativement restreintes : l'une fait plutôt office d'observatoire pour l'ensemble des questions qui touchent à la famille, l'autre est très centrée sur le soutien des parents dans une perspective de prévention de la délinquance.

- **Dans le champ de la jeunesse et de la protection de l'enfance**

- *Le Conseil National de la Jeunesse* (CNJ)⁸, créé en 1997, est composé d'environ 180 membres, issus pour une moitié, des Conseils départementaux de la jeunesse, des sports et de la vie associative, et pour l'autre moitié, de structures associatives, politiques ou syndicales nationales. Il a été renouvelé et réorganisé en septembre 2008, à l'occasion des universités d'été du CNJ qui se sont tenues à Bourges.
- *Le Comité interministériel de lutte contre les mauvais traitements et atteintes sexuelles*⁹ est relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre les mauvais traitements et atteintes sexuelles envers les enfants. Il détermine les orientations de la politique du gouvernement et évalue les actions mises en œuvre par les institutions concernées.
- *Le groupe permanent interministériel*, institué par le même décret, a été investi des missions d'information, de prévention et de coordination.

⁴ Décret n°98-646 du 28 juillet 1998 portant création de la Délégation interministérielle à la famille et du Comité interministériel de la famille

⁵ Loi du 25 juillet 1994 relative à la Famille

⁶ Décret 2008-1112 du 30 octobre 2008 créant un Haut conseil de la famille

⁷ Décret n°2010-1308 du 2 novembre 2010 portant création du Comité national de soutien à la parentalité

⁸ Décret n°2002-708 du 30 avril 2002 relatif au Conseil national et aux conseils départementaux de la jeunesse

⁹ Décret n°97-216 du 12 mars 1997 relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre les mauvais traitements et atteintes sexuelles envers les enfants

- Enfin un Comité national de suivi de la réforme de la protection de l'enfance a été installé après l'adoption de la réforme du 5 mars 2007, sans toutefois se réunir régulièrement et sans impulser une réelle volonté de mise en œuvre.

Problèmes posés

Si ces instances permettent, dans une certaine mesure, une coordination entre les ministères compétents, force est de constater qu'il manque une impulsion politique forte et globale au niveau national, tant dans son pilotage que dans une élaboration concertée.

Par ailleurs, il n'existe à ce jour aucun lieu de réflexion, de coordination de tous les acteurs concernés, à savoir l'État, les Conseils généraux, Communes, Caisses d'allocations familiales, le secteur associatif, et plus généralement le secteur privé. Alors que le secteur de l'exclusion est doté du Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE) et le secteur du handicap du Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH), il n'existe pas d'équivalent dans le champ de l'enfance et de la jeunesse. La question de l'enfance fait l'objet d'une politique morcelée et au coup par coup. L'enfant n'est pas pris en compte dans sa globalité. Notre Union estime essentiel de renforcer la cohérence des politiques publiques et les actions visant l'enfant et sa famille.

Il semble en conséquence capital qu'un signe politique fort soit lancé en direction de la jeunesse pour une meilleure prise en compte des questions inhérentes à la petite enfance, à l'enfance, et à la jeunesse.

Demandes de l'Uniopss

- **Conditions du changement¹⁰**

Pour que cette politique atteigne ses objectifs et bénéficie à tous les enfants, les adolescent(e)s et à tous les jeunes, il est nécessaire :

- Qu'elle soit élaborée à partir d'une évaluation des dispositifs existants dans leur globalité.
- Qu'elle soit portée par un pilotage national dans le cadre d'une instance clairement identifiée, qui rassemblerait ministères compétents et acteurs concernés.
- Qu'elle soit conçue de manière transversale.
- Qu'elle soit déclinée à l'échelon de chaque territoire et tienne compte des besoins et des ressources de chacun.
- Que lui soient alloués des moyens adaptés.

- **Lancement d'une concertation nationale**, posant le cadre d'une politique l'enfance et de la jeunesse dans un continuum pour l'enfant, dans le même esprit que celui qui avait animé le rapport de Nicole Bouyala et Bernadette Roussille en 1982¹¹.

Le choix du titre de ce rapport « L'enfant dans la vie, une Politique de la Petite Enfance » définissait l'intention de considérer l'enfant dans sa globalité, de ne pas le réduire à une préoccupation sanitaire ou hygiéniste. L'objectif étant donc d'appréhender l'enfant comme un être sujet en le resituant dans les relations qu'il noue avec son environnement, son habitat, les médias, les transports, la consommation, dans les possibilités d'expression et d'acquisitions culturelles.

Pour élaborer des propositions cohérentes avec cette volonté, des élus locaux, des professionnels, des experts, des associations, ainsi que les représentants de vingt ministères se sont réunis et ont réfléchi pendant six mois autour de cette problématique. Il fallait impérativement que chaque administration se sente concernée et inscrive dans sa politique la préoccupation de la place de l'enfant.

¹⁰ Voir également la Plateforme présidentielle « Construire l'avenir avec les enfants et les jeunes » – Uniopss, février 2012

¹¹ BOUYALA Nicole, ROUSSILLE Bernadette – L'Enfant dans la vie : une politique pour la petite enfance. Rapport au secrétaire d'État chargé de la Famille, 1982. Paris : La Documentation française

Cette démarche pourrait inspirer le lancement d'une grande concertation nationale qui aborderait l'enfant de la naissance à l'entrée dans la vie adulte, dans la diversité de ses besoins, de ses origines et de sa situation : besoins en termes de santé, d'éducation, de culture, de sports, de loisirs, de vie dans une famille aux conditions de vie dignes et de place dans la cité (logement, transport).

- **Création d'un grand ministère de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse**

Ce ministère, compétent pour coordonner l'ensemble des problématiques relatives à la petite enfance, à l'enfance et à la jeunesse, pourrait également prendre la forme d'une instance nationale interministérielle de pilotage et de coordination des politiques.

Il rassemblerait à la fois les services chargés de l'accueil de la petite enfance, et les instances compétentes pour toutes les questions concernant les enfants et les jeunes, de l'école à l'apprentissage et la formation, jusqu'à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes adultes, en prenant en compte tout ce qui concourt à leur santé et à leur vie quotidienne : accès aux sports, aux loisirs, à la culture... Sa vocation serait de développer une vision globale et transversale du développement des enfants et des jeunes, sans pour autant viser une intégration des différents services.

À l'instar du symbole manifesté par la création du Haut Commissariat à la Jeunesse, mis en place début 2009 (dissout depuis et uniquement centré sur la jeunesse), la création de ce grand ministère permettrait de redonner une impulsion politique forte au niveau national, et d'inscrire cette politique dans la perspective de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE).

- **Création d'une instance nationale de concertation et d'élaboration des politiques de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse**

Cette structure, placée sous l'égide de l'État, regrouperait les administrations compétentes et serait ouverte à l'ensemble des acteurs, avec une déclinaison territoriale.

L'État doit demeurer garant de la politique de l'enfance et de la jeunesse en impulsant les orientations et en articulant à la politique de la famille. Il doit également conserver ses missions de régulation et d'évaluation.

Cette instance permettrait d'assurer la concertation entre les pouvoirs publics et les associations, organisations et personnalités qualifiées qui agissent dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse ainsi qu'avec les instances chargées de la politique familiale.

Elle pourrait englober toutes les problématiques liées aux différents temps de l'enfance et pourrait ainsi s'intituler : Conseil National de l'Enfance, (de la protection de l'enfance) et de la Jeunesse.

Ses missions pourraient être les suivantes :

- animer des réflexions sur la coordination des politiques touchant à l'enfance aux plans national et local, à l'instar du Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE) ;
- réaliser ou faire réaliser, notamment par l'Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED), le Haut Conseil de la Famille (HCF), des études sur les situations et phénomènes touchant les enfants et les jeunes ;
- faire des propositions face aux besoins, aux comportements, aux situations rencontrées par les enfants et les jeunes ;
- émettre des avis sur tout projet, programme ou étude envisagés dans ce domaine sur consultation du gouvernement, à l'instar du CNLE ;
- examiner de sa propre initiative toute question touchant au domaine de la petite enfance, de l'enfance de la jeunesse ;
- établir un rapport annuel.

Le Conseil comprendrait des représentants des assemblées parlementaires, des collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public ou privé concourant à l'éducation, à la santé, aux loisirs (culturels et sportifs) et à la protection de l'enfance. Sa composition ainsi que les conditions de la désignation, par le Premier ministre, de ses membres et de son président, seraient fixées par décret en Conseil d'État.

Fiche 2 – Élaborer un Code de l'enfance

Situation actuelle

Les dispositions législatives et réglementaires concernant les enfants et les adolescents sont aujourd'hui dispersées dans de nombreux codes sans articulation, voire sans cohérence et continuité entre elles. Cet éparpillement participe au manque de lisibilité des droits et des devoirs, et plus globalement, des dispositifs relatifs aux jeunes. Il est aussi le reflet d'une absence de politique globale et générale en direction de l'enfance et de la famille. L'ensemble des actions, textes, interventions concernant ce public demeure toujours sectorisé, caractérisé par un élément spécifique et ne tient pas compte de la complexité des situations et des enjeux.

Problèmes posés

Les travaux menés par le gouvernement durant la période 2007-2012 se sont focalisés sur un avant projet de code de la justice pénale des mineurs. Mais c'est un « code suiveur », c'est-à-dire qu'il rend applicable les dispositions du code pénal et du code de procédure pénale, sauf s'il en est disposé autrement par ce texte. Même sur le plan pénal, alors que nous constatons depuis ces dernières années une augmentation des lois et textes réglementaires en direction des mineurs, les dispositions élaborées ne sont pas coordonnées entre elles et entraînent de la confusion.

Les acteurs de l'économie sociale préconisent un signal fort en direction de l'enfance et de la jeunesse par le rassemblement dans un unique corpus des dispositions les concernant.

Demandes de l'Uniopss

Reprenant l'appel de la Défenseure des enfants et de l'Unicef à la création d'un code des mineurs, l'Uniopss préconise l'élaboration d'un **Code de l'enfance**, consolidant l'ensemble des dispositions sociales, médico-sociales, éducatives, sanitaires et judiciaires (civiles pénales) concernant les enfants qui sont mentionnées dans les codes suivants : Code Civil, Code pénal, Code de procédure civile, Code de procédure pénale, Code de l'action sociale et des familles, Code de la santé publique, Code de l'éducation, Code du travail.

Il s'agirait ainsi d'un signe politique fort, qui ne réduirait pas la préoccupation du législateur à la seule entrée pénale, mais qui prendrait l'enfant dans sa globalité.

L'Uniopss insiste sur l'importance d'un code rassemblant les dispositions relatives à la justice des mineurs, qui devrait réunir à la fois les dispositions pénales, civiles (Code civil) et sociales (Code de l'action sociale et des familles) relatives aux mineurs, car les interactions sont nombreuses et indissociables.

Comme pour la Défenseure des enfants, « ce code partirait d'une perspective commune, celle de la mise en œuvre des droits fondamentaux des enfants et des textes que notre pays s'est engagé à respecter, qu'il s'agisse bien sûr de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE) mais aussi des règles des Nations Unies (...) ou des autres engagements internationaux de la France. Ce code aurait pour objectif de garantir la cohérence de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires »¹².

Ce code pourrait également reprendre, dans un préambule, les engagements internationaux de la France, et les principes à valeur constitutionnelle.

¹² La justice des mineurs en balance entre répression et éducation ? Journée d'études Uniopss, 23 octobre 2008, Assemblée nationale

Fiche 3 – Pour un droit à l'éducation dès la naissance pour tous

Situation actuelle

La longue expérience des professionnels de la petite enfance en France, comme les études scientifiques internationales, convergent pour considérer l'éveil de l'enfant dans un environnement riche et diversifié, comme facteur favorisant le développement de son individualité, de sa socialisation et de l'acquisition des apprentissages fondamentaux.

Or, les réponses actuelles aux besoins d'offres d'accueil inquiètent : la France serait-elle à un tournant de sa politique familiale, où le désengagement partiel de l'État, avec la diminution de la scolarisation des enfants de 2/3 ans, s'accompagnerait d'un transfert de l'accompagnement des jeunes enfants au secteur marchand ?

L'Uniopss a déjà eu l'occasion de manifester ses inquiétudes lors de la transposition dans le droit français de la directive européenne sur les services. En écho à la décision du Comité des droits de l'enfance de Genève qui a complété les articles 28 et 29 de la Convention internationale des Droits de l'Enfant (CIDE) relatif au droit à l'éducation¹³ et précisé que « **le droit à l'éducation durant la petite enfance commence à la naissance** »¹⁴, elle a élaboré des propositions visant à faire reconnaître cette période comme le premier temps de l'éducation.¹⁵

Les propositions s'inscrivent dans la continuité des remarques développées par l'Organisation des Nations Unies (ONU) sur des points spécifiques des articles 28 et 29, notamment : « la discrimination potentielle en matière d'accès à des services de qualité qui contribuent à la survie et au développement des jeunes enfants soulèvent des inquiétudes particulières, surtout lorsque des services d'aide sociale, de santé et d'éducation et autres ne sont pas universellement disponibles et sont fournis par un mélange d'organisations publiques, privées et caritatives ». L'ONU précise également que « les États parties sont responsables de la mise en place de services visant le développement de jeunes enfants. Le rôle de la société devrait compléter – et non remplacer – le rôle de l'État. Dans le cas où les services privés sont prépondérants, le comité rappelle aux États parties qu'ils ont l'obligation de contrôler et de réglementer leur qualité pour garantir la protection des droits des enfants et la réalisation de leur intérêt supérieur ».

¹³ Article 29 CIDE

1. Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à :

- a) Favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités ;
- b) Inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies ;
- c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne ;
- d) 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 ;
- e) Inculquer à l'enfant le respect du milieu naturel.

2. Aucune disposition du présent article ou de l'article 28 ne sera interprétée d'une manière qui porte atteinte à la liberté des personnes physiques ou morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, à condition que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient respectés et que l'éducation dispensée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales que l'État aura prescrites.

¹⁴ Observation n°7 in La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant, Bilan centre Innocenti 8, UNICEF, décembre 2008, pages 24 et 25

¹⁵ Amendement de l'Uniopss à la proposition de loi n°2149 relative à la protection des missions d'intérêt général imparties aux services sociaux et la transposition de la directive Services – Février 2010.

Demandes de l'Uniopss

Aujourd'hui, dans le contexte du renouvellement des instances dirigeantes de notre pays, elle réitère sa demande de l'instauration du droit à l'éducation dès la petite enfance et en précise les contours.

Comment le définir ?

Il ne doit pas être entendu comme un droit à l'enseignement ou à la scolarisation précoce mais comme un **droit de la personne humaine à être accompagnée, dès sa naissance, pour « bien » grandir dans le monde dans lequel elle arrive.**

Ainsi, le droit à l'éducation serait garanti à chaque enfant de moins de 6 ans, afin de permettre le développement de son individualité et de ses potentialités, son éveil, sa socialisation, son insertion dans la vie scolaire et sociale, l'exercice à sa mesure de sa citoyenneté.

Il suppose un accompagnement de qualité de ses expériences premières et de son désir de grandir.

Il contribuerait à l'égalité des chances en offrant à tous les enfants, dès leur plus jeune âge, un environnement riche et varié dans lequel chacun puiserait ce dont il a besoin pour grandir.

En complémentarité et aux côtés des titulaires de l'autorité parentale, les établissements d'accueil des jeunes enfants et l'école maternelle favorisent la mise en œuvre de ce droit. L'accès à un mode d'accueil devrait donc être favorisé pour tous les enfants, sans distinction en raison de leur origine, sociale, culturelle ou géographique, de leur handicap ou de la situation de leurs parents, en particulier à l'égard de l'emploi.

La garantie de ce droit, dans le respect de l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire, passe par une complémentarité entre la politique de soutien économique aux familles et à l'offre d'accueil. Cette politique de soutien aux familles doit prendre en compte les différences de situation de celles-ci et garantir leur liberté de choix. Ces aides doivent aussi être attribuées et modulées en fonction des objectifs, des exigences de qualité et de protection de l'enfance inhérentes aux modes d'accueil.

Pour mettre en œuvre ce droit à l'éducation dès la naissance, il est essentiel de :

- Définir et inscrire le droit à l'éducation dès la naissance dans la loi, dans le respect des articles 28 et 29 de la CIDE.
- Créer 300 000 places d'accueil pendant le quinquennat pour développer des modes d'accueil diversifiés de qualité et répondre aux besoins non couverts. Il s'agit également de réaffirmer l'accueil du jeune enfant comme l'une des priorités de la prochaine Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) État-Cnaf, pour répondre aux besoins des enfants et des familles dans leur diversité et conforter l'offre d'accueil existante.
- Garantir un droit à l'accueil en milieu scolaire adapté dès l'âge de 3 ans. Repenser et clarifier l'organisation entre les modes d'accueil et l'école maternelle pour les 2/3 ans en développant les dispositifs passerelles.
- Sortir les modes d'accueil collectifs de l'application de la directive européenne sur les services, telle qu'elle a été décidée par le gouvernement français, pour rejoindre la situation de la majorité des pays européens, et l'ériger en service d'intérêt général, pour ensuite étudier l'opportunité et la faisabilité d'un service public de la petite enfance.
- Créer une instance nationale de pilotage et de coordination qui clarifie la gouvernance de cette politique, en rassemblant pouvoir politique (État et collectivités), financeurs, partenaires sociaux, représentants des familles, des professionnels et des gestionnaires (voir proposition 6). Cette instance se déclinerait territorialement à un échelon qui sera à expérimenter.

Fiche 4 – Clarifier la gouvernance et le pilotage de la petite enfance

Quelle gouvernance promouvoir à l'échelle nationale comme au niveau territorial ? Pour le comité de suivi de la CIDE à l'ONU, le défi de l'accès à l'éducation, dès la petite enfance, persiste car « de nombreux pays ne prennent pas les mesures politiques nécessaires à la mise en œuvre de l'éducation et de la protection des enfants de moins de 3 ans ». Et quand ils le font, « l'organisation du domaine plus vaste de l'éducation et de la protection des enfants de moins de 3 ans est souvent considérée comme relevant de la responsabilité des familles ou des prestataires du secteur privé, ces derniers satisfaisant aux besoins des familles urbaines et des classes moyennes plus aisées ».

Le déficit de services cohérents pour les enfants avant leur entrée à l'école primaire est également pointé : « dans plusieurs pays, il n'y a pas de continuité pédagogique établissant le lien entre les services de garde d'enfants et les programmes d'éducation pré-primaire car ils reposent sur des objectifs et des contenus distincts, et relèvent des compétences de personnes dont les formations sont différentes ». L'observation générale n°7 de l'ONU déjà citée invite les États à « élaborer des stratégies coordonnées et multisectorielles fondées sur les droits, afin de garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant est toujours au centre des activités de planification et de fourniture de services », avec la consultation et la participation des parents.

Situation actuelle

- **Un pilotage politique segmenté**

En France, plusieurs acteurs interviennent dans le soin, l'accueil, l'éducation et la protection du très jeune enfant et leur rôle est complexe ; leur articulation ou leur complémentarité ne va pas de soi et n'est pas forcément garantie ; le pilotage national n'est pas clairement identifié.

Ainsi, d'un côté :

- Le ministère des Affaires sociales, via le secrétariat d'État à la famille et la DGCS définissent la politique de développement des modes d'accueil de la petite enfance et établissent le cadre normatif des Établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) pour les enfants de moins de 6 ans.
- La Cnaf et la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA) financent la politique d'offre de services dans le domaine de la petite enfance à travers leur politique d'action sociale, en contractualisant avec les collectivités locales via le contrat enfance jeunesse et en versant des prestations de service aux gestionnaires, qu'ils soient publics, privés non lucratifs ou privés lucratifs. Elles distribuent également des prestations aux familles pour l'accueil individuel.
- Les Conseils généraux agréent et forment les assistantes maternelles, autorisent l'ouverture des EAJE et plus globalement assurent le contrôle qualitatif et le suivi des équipements et services d'accueils individuels et collectifs, par le biais de son service de PMI.

De l'autre :

- Le ministère de l'Éducation nationale définit la politique de l'école maternelle pour les enfants de 2 à 6 ans.
- Le ministère de la Jeunesse et de la Vie associative définit la politique pour l'accueil périscolaire et les centres de loisirs.

D'autres acteurs sont également parties prenantes pour la mise en œuvre des services de la petite enfance : municipalités, CCAS (qui cofinancement et gèrent des structures), mais aussi associations qui se préoccupent de répondre aux besoins des habitants ou entreprises développant des solutions d'accueil pour leurs salariés.

- **Une gouvernance territoriale morcelée**

Aucune collectivité territoriale n'a, à ce jour, de compétence obligatoire, mais l'échelon local est fortement mobilisé car les modes d'accueil de la petite enfance ont une fonction structurante sur les territoires, en particulier en milieu rural. Néanmoins, cette absence de compétence fléchée est risquée car, dans un contexte de fortes tensions budgétaires, elle pourrait amener les collectivités locales à se recentrer sur leurs compétences obligatoires, ou bien à tendre vers des dispositifs à moindre coût pour elles, au détriment (financier ou qualitatif) des enfants et de leurs familles.

Les acteurs nationaux engagés dans le pilotage de la politique petite enfance se retrouvent, le plus souvent, de manière décentralisée, aux côtés des collectivités territoriales, des associations et autres acteurs non lucratifs (fondations, mutuelles) qui gèrent des structures d'accueil, et plus récemment, des entreprises de crèches qui arrivent comme nouvel opérateur.

Des outils ont été créés pour mettre de la cohérence entre cette pluralité d'acteurs et pour tenter d'organiser une gouvernance locale :

- **La Commission Départementale d'Accueil du Jeune Enfant (CDAJE)¹⁶** : cette instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi traite de toutes les questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans le département. Ces commissions existent et fonctionnent de manière très hétérogène sur le territoire national. En 2009, 89 CDAJE étaient mises en place¹⁷, 11 départements n'en avait pas encore installé et 6 ne fonctionnaient plus. Quand elles fonctionnent, elles sont le lieu où s'élaborent diagnostic de besoins et priorités d'actions, où se régulent les interventions entre CAF, élus et acteurs locaux, et où se construisent les partenariats. Un rapport de l'IGAS propose la redynamisation et la redéfinition du rôle de la CDAJE en élargissant sa composition¹⁸.
- **Les schémas départementaux d'accueil du jeune enfant** : un schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale est prévu, avec notamment un schéma départemental de la protection de l'enfance. Ce dernier peut comporter un volet spécifique sur l'accueil de la petite enfance. Une expérimentation a été menée depuis 2007 par la branche famille pour inciter à l'élaboration de schémas dédiés à la planification de la politique petite enfance. 51 CAF ont participé à l'expérimentation et 24 ont travaillé sur un schéma. Les premiers éléments de conclusions de cette expérience montrent qu'une complémentarité existe entre les travaux des CDAJE et ceux menés dans le cadre du schéma, qui aurait un effet dynamisant sur le partenariat¹⁹.
- **Les schémas locaux pluriannuels de développement des services d'accueil des enfants de moins de 6 ans²⁰** : les collectivités locales, quelle que soit leur taille, ont la possibilité d'élaborer ce schéma, en concertation avec les associations et les acteurs du secteur. Ce schéma peut être délégué au niveau intercommunal (art L.214-3 du CASF). On a aujourd'hui peu de visibilité quant à leur mise en place.

¹⁶ Art L.214-5 al 2 et D.214-3 du CASF

¹⁷ État des lieux des CDAJE, CNAF, 20 avril 2010

¹⁸ Joëlle Voisin, « Le développement de la garde d'enfants », mars 2009, les rapports de la documentation française, recommandation n°2, p 16

¹⁹ État des lieux des CDAJE, CNAF, 20 avril 2010

²⁰ Art L.214-2 du CASF : Il peut être établi, dans toutes les communes, un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans.

Problèmes posés

- **Construire une organisation plus cohérente et moins discontinue : choisir entre système séparé ou intégré.**

Deux périodes de la vie du jeune enfant sont exposées au risque de discontinuité : le passage de la fin du congé de maternité ou du congé parental à l'accès à un mode d'accueil, puis l'entrée à l'école maternelle. C'est ainsi qu'en France, un enfant de 2 ans et demi pouvait, jusqu'à une période récente, soit aller dans un mode d'accueil, soit entrer à l'école, les projets éducatifs et les conditions d'accueil de ces structures étant radicalement différents. Aujourd'hui, avec la diminution de la scolarisation des 2/3 ans, les enfants passent, sans transition le plus souvent, de la vie familiale ou d'un mode d'accueil, à l'école maternelle et aucun pont n'est formalisé pour faciliter ce passage.

Cette situation n'est pas identique dans tous les pays de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques), et on y distingue aujourd'hui deux modèles de structuration de l'offre des services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants :

- Un modèle dit « intégré » où les enfants de 0 à 6-7 ans sont accueillis dans des services pilotés par un seul ministère, le plus souvent le ministère de l'Éducation.
- Un système dit « séparé ou fragmenté » (celui auquel appartient la France) dans lequel les services sont répartis en deux types de structures, en fonction de l'âge des enfants : les moins de 3 ans sont accueillis dans des services qui relèvent du ministère des Affaires sociales, et où prévaut une logique du « care » (prendre soin). Les 3-6 ans sont accueillis dans un objectif de préparation à l'école primaire, par des structures qui dépendent du ministère de l'Éducation. Les services de soins et d'éducation sont ainsi séparés.

Pour John Bennet, co-auteur du récent rapport de l'Unesco²¹, les politiques de la petite enfance se sont amorcées, le plus souvent, de manière fragmentée, et la plupart des systèmes actuels sont basés sur ce modèle ; cette séparation des responsabilités tenant plus à des divisions traditionnelles, qu'aux besoins développementaux des enfants et aux problèmes pratiques de leurs familles.

La France s'inscrit dans cette approche même si, comme le souligne Peter Moss²², elle « a été pionnière en matière d'accueil de la petite enfance et si son système d'écoles maternelles a suscité beaucoup d'intérêt. De la même manière, la création de la profession d'éducatrice de jeunes enfants dans les crèches fait partie des innovations les plus intéressantes. Pourtant, (...) elle subit tous les inconvénients d'un système fragmenté. Il y a aussi une absence d'intégration entre les congés parentaux et les modes d'accueil de la petite enfance, avec une vraie frontière entre la fin des congés parentaux et la possibilité d'inscrire son enfant à l'école maternelle à l'âge de 3 ans ».

La plupart des pays ayant mis en place un système unifié l'ont fait sous l'égide du ministère de l'Éducation. Mais, toujours selon Peter Moss, « restructurer un modèle sans réflexion préalable au profit de l'école primaire peut avoir des effets négatifs. De la même manière, un système intégré concentré uniquement sur l'éducation peut conduire à toujours plus de scolarisation, ce qui mettrait une pression inutile sur la petite enfance. (...) **Refonder un système doit nous conduire à réinterroger les liens entre la petite enfance et l'âge de la scolarisation obligatoire**, en profitant de cette opportunité pour débattre de questions essentielles comme le sens du mot éducation, les valeurs de celle-ci et l'image que nous nous faisons d'un enfant »²³.

²¹ KAGA Yoshie, BENNET John; MOSS Peter – « Caring and learning together. A cross-national study of integration of early childhood care and Education within Education » – Unesco. Paris, 2010

²² Peter MOSS est professeur dans le domaine des services pour la petite enfance à l'institut de l'éducation de l'université de Londres.

²³ Union Sociale n°252, « Défendre les valeurs démocratiques de l'éducation », Peter MOSS, décembre 2011.

Ce préalable posé, les travaux menés récemment, sous l'égide de l'Unesco²⁴, concluent à **recommander le système intégré**, qui concentre de nombreux avantages : une meilleure cohérence entre les secteurs de l'accueil et de la pré-scolarisation, l'amélioration de la qualité des services, un investissement plus important dans la petite enfance, un coût moindre pour les familles, une plus grande cohérence des programmes pédagogiques, un accroissement des bénéfices éducatifs pour les enfants, une plus grande uniformisation de la gestion et de la formation des professionnels, une gestion plus aisée de l'offre de services. Au-delà de ces avantages, l'enjeu est de favoriser au maximum un continuum pour le jeune enfant tout en garantissant le respect de son bien-être, de ses besoins, soit le maintien d'une approche qui tienne toujours ensemble la promotion de sa santé (au sens anglais « care ») et son éveil au monde, hors de toute pression pour des apprentissages précoces.

- **Déterminer le bon échelon de pilotage territorial : la région, le département, la commune, l'intercommunalité ?**

Face aux nombreux dispositifs, nécessaires mais pas suffisants, la question qui se pose est donc de savoir quel est le bon échelon de pilotage de cette politique : le volontarisme actuel des CAF dans la structuration de l'offre, en particulier au travers des missions confiées aux relais d'assistantes maternelles (RAM) dans le cadre de la nouvelle circulaire de février 2011²⁵, la pression mise sur les élus lors de l'évaluation des contrats Enfance-Jeunesse (prédominance de la technicité et des résultats financiers sur l'accompagnement qualitatif des projets), et les tensions qui en découlent, alors que les collectivités cofinancent à hauteur de 45 % les modes d'accueil, incitent à penser que cette question de la gouvernance est une question centrale, à côté de celles de la détermination du cadre politique et du financement.

Le territoire du département apparaît comme un des échelons potentiellement pertinent de gouvernance territoriale des actions en direction des très jeunes enfants. De fait, aux côtés des collectivités locales, 69 Conseils généraux cofinancent des équipements de la petite enfance. 54 soutiennent l'innovation, soit par des moyens ad hoc, soit en ingénierie, et 50 cofinancent des Relais Assistantes Maternelles²⁶ (RAM), grâce à la clause générale de compétences des collectivités territoriales²⁷.

Les régions, en revanche, sont présentes de manière plus exceptionnelle.

Avec la réforme des collectivités territoriales, la clause générale de compétences est aujourd'hui remise en cause pour l'échelon départemental et régional. Cette suppression mettrait en danger l'offre existante d'accueil de la petite enfance, car elle s'accompagnerait d'un arrêt des financements croisés actuellement à l'œuvre, et qui garantissent souvent l'équilibre financier des structures, ou assurent la prise en charge de besoins spécifiques plus coûteux (liés à la prise en compte du handicap, à l'insertion des parents, à la formation des professionnels...).

²⁴ KAGA Yoshie, BENNET John; MOSS Peter - "Caring and learning together. A cross-national study of integration of early childhood care and Education within Education" ; - Unesco. Paris, 2010

²⁵ Lettre circulaire 2011-020 du 2 février 2011 relative RAM (Relais Assistants Maternels), 2 février 2011

²⁶ Décentralisation et protection de l'enfance : où en est-on ? Les cahiers de l'ODAS, p 9, juin 2010

²⁷ Une collectivité territoriale, commune, département ou région, peut intervenir dans un domaine de compétences dès lors que l'intérêt de son territoire peut être invoqué. Elle est ainsi susceptible de justifier les décisions de création d'un service public local, l'octroi de subventions ou d'aides matérielles, la réalisation de travaux, etc.

Demandes de l'Uniopss

Au regard de la complexité de cette gouvernance, les associations préconisent une **réflexion sur les possibilités de décloisonnement des politiques d'accueil des jeunes enfants selon que ces derniers ont moins ou plus de 3 ans (entre ministères de la Cohésion sociale, de la Santé et de l'Éducation).**

Elle pourrait se traduire par :

- **La création d'une instance nationale de pilotage et de coordination** qui clarifie la gouvernance de cette politique, en rassemblant pouvoir politique (État et collectivités), financeurs, partenaires sociaux, représentants des familles, des professionnels et des gestionnaires. Elle pourrait prendre la forme d'une instance nationale d'accueil du jeune enfant, avec les missions d'une CDAJE élargies : « instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants²⁸ ». Elle aurait aussi pour rôle d'observer les actions des CDAJE et d'animer une cohérence nationale.
- La mise en place d'expérimentations afin de **repenser et clarifier le rôle d'un chef file de la politique petite enfance au niveau territorial** et de déterminer l'échelon pertinent de compétence, en concertation avec tous les acteurs, et d'étudier les conditions d'un rapprochement progressif des systèmes (social et éducatif) en matière d'accueil de la petite enfance.

²⁸ Extrait de l'Article L214-5 du code de l'Action Sociale et de la Famille.

Fiche 5 – Pour une société inclusive des enfants en situation de handicap dès la petite enfance

De la petite enfance à la majorité, et au-delà, l'éducation est tout à la fois un droit fondamental et une obligation citoyenne. Aller à la crèche, à la maternelle, à l'école, puis au collège et au lycée, faire des études et se former de façon générale, avoir des activités éducatives et de loisirs avec des jeunes de son âge, quoi de plus naturel ?

La Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que « toute personne a le droit à l'éducation [...]. L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...]. Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants. » (Art. 26).

Pour sa part, la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées réaffirme que les États parties doivent veiller à ce que « les personnes en situation de handicap ne soient pas exclues, sur le fondement de leur handicap, du système d'enseignement général »²⁹

Les temps de l'accueil de la petite enfance, de la scolarité et de la formation initiale sont des périodes essentielles pour le développement social de tous. En droite ligne de ces deux textes fondamentaux, l'APF (Association des paralysés de France) revendique une éducation inclusive, quelle que soit la situation de handicap de l'enfant ou du jeune pour permettre à chacun de vivre, grandir, s'épanouir et apprendre sur la base de l'égalité avec les autres.

Cette approche résolument inclusive doit se concrétiser à chaque temps de parcours d'éducation ou de formation de l'enfant ou du jeune, en prenant en compte ses capacités et ses projets :

- l'accueil de la petite enfance ;
- la scolarité en primaire, au collège et au lycée (Cf. Les fiches prioritaires Pôle Handicap – Organiser un parcours éducatif et scolaire inclusif) ;
- la formation professionnelle initiale et la formation supérieure.

Situation actuelle

Et pourtant, lorsque survient une situation de handicap, la réalité est souvent bien différente pour les jeunes et leur famille. Les parents d'un jeune enfant en situation de handicap sont confrontés à de multiples difficultés, tout particulièrement pour trouver un mode de garde (crèche collective, assistante maternelle, ...) pouvant garantir une prise en charge qualifiée, efficace et rassurante.

« La question de l'accès des enfants en situation de handicap à l'ensemble des lieux collectifs de la petite enfance, de loisirs ou de vacances, dès le plus jeune âge, est très peu présente dans la définition des politiques publiques en faveur des personnes handicapées. Et la loi du 2 février 2005 n'apporte pas de précisions, tant dans les modalités d'accueil que dans les modalités de financement, pour appliquer dans les structures de la petite enfance le principe de « l'accès à tout pour tous ».

Même si des avancées ont pu être notables ces dernières années, le constat demeure édifiant : une enquête réalisée auprès de 455 organismes gestionnaires de Loire Atlantique établit que si 72 % d'entre eux déclarent accueillir ou avoir accueilli un ou plusieurs enfants en situation de handicap, seulement 19 % ont déclaré cet accueil pour un enfant bénéficiaire de l'Allocation d'Éducation de l'Enfant Handicapé (AEEH) dans les relevés de présence de la CAF et ont ainsi bénéficié de la majoration de la prestation de service. Autre élément significatif, le pourcentage de présence en volume horaire des enfants en situation de handicap représente 2,33 % dans les EAJE et 0,53 % dans les accueils de loisirs sans hébergement.

²⁹ Voir en annexe l'article 24 de la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées

De plus, les parents sont confrontés à une double difficulté : « on ne travaille pas et on a un enfant handicapé »³⁰.

Pourtant, l'accueil des enfants en situation de handicap dans les structures de la petite enfance permet non seulement leur meilleure participation à la vie de la cité, mais il contribue également à changer le regard sur le handicap. Il est fondamental d'accompagner ce changement en favorisant cet accueil par un soutien adapté (formation des personnels, soutien financier pour les assistantes maternelles qui doivent limiter le nombre d'enfants accueillis, coopération avec les CAMSP [Centre d'Action Médico-Sociale Précoce]).

Problèmes posés

- **L'absence d'une offre systématique et concrète d'accompagnement** formulée aux parents dès l'annonce de la maladie ou du handicap de l'enfant, alors que leur survenue nécessite pour une famille une attention particulière.
- Les inadaptations structurelles et pédagogiques des lieux d'accueil.
- **Les difficultés récurrentes des familles** qui ne parviennent pas toujours à faire accueillir leur enfant dans une structure collective ordinaire de proximité (crèche, halte garderie, ..) ou par une assistante maternelle.
- **Le manque de sensibilisation, de formation et de ressources pour l'accueil d'enfants ayant des besoins particuliers, des acteurs** de la périnatalité, de la pédiatrie et de la petite enfance (infirmières et auxiliaires-puéricultrices, éducatrices de jeunes enfants, assistantes maternelles).

Demandes de l'Uniopss

L'Uniopss réaffirme que le temps de la petite enfance doit permettre à l'enfant en situation de handicap de trouver une place dans la société lui permettant l'épanouissement de ses potentialités.

Pour ce faire, l'Uniopss reprend les préconisations de ses adhérents nationaux et de la plateforme « Grandir ensemble » et sollicite :

- la sensibilisation systématique de l'ensemble des acteurs de la périnatalité, de la pédiatrie et de la petite enfance à une **démarche de formation pour une meilleure annonce de la maladie ou du handicap et un renforcement l'accompagnement de la famille** ;
- l'analyse des besoins et des attentes des familles d'enfants en situation de handicap ;
- l'information des familles sur l'offre existante ;
- la possibilité d'un accompagnement de la famille pour une première **orientation vers une réponse adéquate de proximité** (CMPP, maisons médicales, centres de guidance, structures type « Maisons vertes », associations, CAMSP, etc.) ;
- **le développement sur tout le territoire d'une offre de services spécialisés** (CAMSP, SESSD [Service d'Éducation Spéciale et de Soins à Domicile], etc.) qui permette au plus tôt de trouver des solutions d'accompagnement de proximité pour toutes les familles et de soutenir l'éducation ainsi que la socialisation des enfants ;
- **l'intégration effective dans toutes les formations professionnelles, initiales et continues, d'un module obligatoire** abordant l'accueil des enfants à besoins particuliers ;

³⁰ Étude nationale, « Développer l'accès des enfants handicapés aux structures d'accueil collectif de la petite enfance, de loisirs ou de vacances, dès le plus jeune âge », 2009.

- **le soutien aux structures de droit commun d'accueil de la petite enfance et aux assistantes maternelles qui accueillent un ou plusieurs enfants en situation de handicap** : soutien financier, appui technique, échange et analyse des pratiques, coopération avec l'offre de service médico-sociale ;
- **l'instauration, au niveau de la Cnaf, d'un outil de mesure de l'évolution de l'accueil des jeunes enfants handicapés dans les EAJE et les accueils de loisirs** ;
- **la création d'un centre de ressources national** qui pourrait assurer le recensement des pratiques existantes sur les territoires, apporter un appui technique en matière de formation des personnels, de solution de financement et qui pourrait favoriser la mise en place d'outils pratiques au service des organismes gestionnaires.

Fiche 6 – La création d'un fonds national d'innovation pour les actions petite enfance

Situation actuelle

L'innovation dans le champ de la petite enfance, un plébiscite sans moyens

Aujourd'hui, d'aucuns s'accordent à dire que « l'innovation sociale est un enjeu majeur du développement des territoires et un levier pour élargir la portée des politiques d'économie sociale et solidaire ³¹».

Or, on constate une forte contradiction entre les discours et les actes : l'innovation est louée mais peu facilitée.

Pour rappel, les innovations se développent de deux manières : soit à l'initiative des acteurs de terrain (le plus fréquent), soit par le biais d'une impulsion nationale (Plan Espoir Banlieues, expérimentation sur les micro-crèches, expérimentation sur les jardins d'éveils).

Des fonds spécifiques ont ainsi été mis à disposition par la Cnaf et la Mutualité Sociale Agricole (MSA) pour des actions dédiées : l'accueil d'enfants en situation de handicap afin de permettre un accueil effectif et régulier, le développement de l'accueil des enfants sur des horaires atypiques, l'ingénierie de projet au montage d'une micro-crèche.

De plus, certaines fondations ou agences accordent des subventions sur des projets innovants impulsés par des acteurs de terrain (Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances [Acsé], Fondation de France), là encore le plus souvent dans une logique d'appels à projets.

Rappelons également la mobilisation de nombreuses collectivités territoriales (communes ou départements) qui mettent en place des fonds à l'innovation. 54 départements soutiennent ainsi l'innovation, soit par des moyens ad hoc, soit en ingénierie³².

À leurs côtés, les associations³³ ont été des acteurs historiques du développement de ces expérimentations, car témoins privilégiés des évolutions des besoins des enfants et des familles. « L'ADN associatif contient le gène de l'innovation. Pas forcément une innovation technologique mais sociale, tout aussi complexe à concevoir et à mettre en œuvre ».

Aujourd'hui encore, leur vigilance pour favoriser l'accueil de tous les enfants, en particulier ceux qui en ont le plus besoin, reste le moteur de ces évolutions. Le secteur non lucratif, dans sa diversité, est bien souvent, dans de nombreux pays, une ressource majeure des services à la petite enfance et, comme le souligne le centre de recherches Innocenti de l'Unicef, « continuera d'être décisif en accroissant la disponibilité, l'accessibilité, le choix et la qualité de l'offre des services à la petite enfance ³⁴».

Problèmes posés

• La logique descendante des appels d'offres

Le centre d'analyse stratégique précisait récemment que « le secteur de la petite enfance est devenu en quelques années un lieu privilégié de l'expérimentation sociale, illustrant le dynamisme de ce champ de l'intervention publique »³⁵. Faut-il encore que la systématisation de la commande publique et des appels d'offres n'entrave pas cette créativité avec la logique descendante des cahiers des charges, qui ne part pas forcément de l'identification de nouveaux besoins.

³¹ Les États généraux de l'ESS, débat « Innovation sociale, un levier pour les territoires », 17 juin 2011

³² Décentralisation et protection de l'enfance : où en est-on ? Les cahiers de l'ODAS, juin 2010, p 9

³³ Site internet sur les innovations des acteurs de l'économie sociale dans le champ de la petite enfance : www.accueil-petite-enfance.fr

³⁴ Ibid Rapport Innocenti 8

³⁵ Accueil de la petite enfance : comment continuer à assurer son développement dans le contexte actuel des finances sociales ? Centre d'Analyse Stratégique, note de veille n° 157, novembre 2009, p 3

Comme le souligne par ailleurs le CAS (Centre d'Analyse Stratégique), « l'entrepreneuriat social, dont la raison d'être est de répondre à des besoins sociaux mal ou peu satisfaits, repose par définition sur l'innovation. Mais alors que l'innovation technique est fortement soutenue par les pouvoirs publics, l'innovation sociale (au même titre d'ailleurs que l'innovation de services) n'est pas encore reconnue à part entière³⁶ ».

En réalité, il est fait peu d'espace à l'innovation et essentiellement dans une dynamique d'innovation descendante : ce fut notamment le cas de l'expérimentation nationale sur les micro-crèches puis sur les jardins d'éveil. Le Plan Espoir Banlieues intégrait quant à lui une partie de l'appel à projets sur la petite enfance pour développer des innovations dans les quartiers, avec un cahier des charges laissant plus de marge de manœuvre aux acteurs de terrain.

- **La précarité et la faiblesse des moyens alloués**

Si ces dynamiques sont facilitatrices, elles restent marginales et s'inscrivent rarement dans le temps. Sans être systématiquement exorbitant, le financement de l'innovation a un coût, car celle-ci nécessite bien souvent l'aménagement de locaux, le recrutement de personnels supplémentaires, du temps avec un travail de maillage sur les territoires et d'implication des acteurs concernés.

De plus, il est indispensable de distinguer cette fonction de recherche et d'innovation de la fonction de développeur de services bien rodés.

Ainsi, l'aide financière, qui constitue souvent une aide à l'ingénierie et/ou à l'investissement, n'est quasiment jamais allouée dans une perspective, si ce n'est pérenne (Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens - CPOM), du moins à moyen terme.

- **La disparition de toute place pour l'expérimentation dans la réglementation**

Enfin, pour rappel, à la surprise générale, et sans information préalable, le décret du 8 juin 2010 sur les EAJE a abrogé au 1^{er} janvier 2012 l'article R 2324-47 relatif aux expérimentations, car non conforme à la loi organique n°2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales. Interpellée, la DGCS s'était engagée à élaborer à la rentrée 2010 un décret ad hoc pour soutenir l'innovation du secteur, et ce en concertation avec les acteurs, sans suites à ce jour. Si les services de PMI autorisaient assez rarement l'ouverture d'un service ou d'un établissement sur le fondement de cet article, il permettait néanmoins de prendre en compte des projets atypiques, n'entrant pas dans les « cases » de la typologie classique des EAJE. Symboliquement, il offrait une fenêtre de créativité pour les porteurs de projets. Il n'existe donc plus de disposition offrant un cadre juridique à l'innovation pour l'accueil collectif. L'agrément ne peut être autorisé par le service de PMI que sur les fondements de structures traditionnelles définies par le décret.

Demande de l'Uniopss

La création d'un fonds national pour l'innovation des actions petite enfance

L'Uniopss souhaite que la prochaine Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) État-Cnaf 2013-2016 réaffirme l'accueil du jeune enfant comme une de ses priorités, pour répondre aux besoins des enfants et des familles dans leur diversité, en confortant l'offre d'accueil existante, mais également en créant de nouvelles modalités d'accueil. **Elle préconise que soit ainsi créé, dans le cadre de la nouvelle COG, et en complément du fonds d'investissement pour l'innovation sociale³⁷, un fonds national de 35 millions d'euros, pour financer 5 000 places d'accueil supplémentaires en 4 ans s'inscrivant dans la création des 300 000 places nouvelles.**

³⁶ Quelle place pour l'entrepreneuriat social en France ? CAS, note d'analyse n°268, mars 2012

³⁷ Communiqué de presse, Signature du protocole d'accord concernant la création du fonds d'investissement pour l'innovation sociale, 21 mars 2012

- **Le portage du fonds**

La Cnaf et la MSA étant les premiers financeurs des actions relatives à la petite enfance, il paraît légitime que ce fonds soit placé sous l'égide de la Cnaf et de la MSA. Par ailleurs, la COG État-Cnaf prenant fin en 2012 et la prochaine devant être renégociée dans les prochains mois, il serait tout-à-fait opportun d'envisager d'intégrer ce fonds dans la prochaine COG.

Pour le piloter, la mise en place d'un comité de pilotage pluri-institutionnel et partenarial pourrait être envisagée rassemblant l'ensemble des acteurs concernés.

Il serait composé notamment de représentants :

- de la Cnaf ;
- de la MSA ;
- des ministères et administrations concernés ;
- des gestionnaires de modes d'accueil : AMF, Unccas, Uniopss ;
- d'un représentant des médecins de PMI.

- **Définir l'innovation**

Il est essentiel de s'entendre sur le périmètre de ce fonds et les actions pouvant y être éligibles. La définition du concept d'innovation est donc un préalable, en veillant à ne pas avoir une approche trop restrictive, qui pourrait exclure de fait un dispositif ou un projet particulièrement innovant.

Par innovation, nous pourrions entendre une action qui répond à un besoin nouveau (accueil d'un enfant porteur de handicap, accueil d'urgence, horaires atypiques) sur un territoire, ou qui répond selon des modalités nouvelles à un besoin existant (par exemple par la mutualisation des réponses ou par une action itinérante).

Cela pourrait se traduire par la création d'un outil de détermination de l'innovation sociale, sur la base de critères partagés, en s'appuyant notamment sur les travaux produits à l'occasion des États Généraux de l'ESS³⁸ et dans ses suites³⁹. Ainsi, 20 critères ont émergé, répartis sur 4 axes :

1. Réponse à un besoin social mal satisfait
2. Génération d'autres effets positifs
3. Expérimentation et prise de risques
4. Implication des acteurs concernés

- **Le périmètre de financement, les critères d'éligibilité au fonds**

Le comité de pilotage aurait pour mission de préciser le périmètre des actions éligibles qui pourrait comprendre des actions, dispositifs établissements ou services relatifs à l'accueil du jeune enfant, et également au soutien à la parentalité.

Le financement pourrait porter sur l'élaboration du projet jusqu'à son évaluation, en passant par sa mise en œuvre et son suivi. Un financement pluriannuel serait possible pour assurer une pérennité de l'action.

- **La hauteur des crédits du fonds**

L'Uniopss sollicite que ce fonds soit abondé à hauteur de **35 millions d'euros**.

- **L'évaluation de l'action innovante**

Le comité de pilotage aura également pour mission de définir les modalités de l'évaluation de l'action pour en mesurer la pertinence, notamment en termes d'impact social, à partir d'indicateurs qui auront été élaborés de manière concertée.

Cette évaluation aura notamment pour objectif de déterminer la pertinence de l'essai de l'innovation.

Elle permettrait enfin d'assurer la valorisation de ces innovations, notamment leur diffusion.

³⁸ États Généraux de l'ESS in Débat « Caractériser l'innovation sociale pour en accélérer son développement », samedi 18 juin 2011

³⁹ Boîte à outils innovation sociale sur www.entrepreneur-social.net

Fiche 7 – La création d'un contrat territorial de prévention sociale et éducative

Situation actuelle

Un nombre grandissant d'enfants et de jeunes sont en cours d'exclusion de la société : certains ont décroché du système scolaire, d'autres sont de fait en décrochage ou en rupture sociale, en raison notamment de ruptures familiales ou de conduites à risques, avec de graves effets induits en termes de santé, d'éducation ou de désaffiliation.

Même si l'Éducation nationale développe des initiatives pour s'adapter à cette évolution, force est de constater que les effets de ces décrochages et ruptures sont de plus en plus dramatiques. En effet, l'évolution de notre organisation sociale, de la précarisation exponentielle, de la formation et de l'emploi aggravent voire sédimentent celles-ci.

L'isolement des quartiers ou des territoires, l'exclusion que vit un nombre important d'enfants et d'adolescents, les échecs d'intégration que beaucoup d'entre eux subissent, les éloignent des quelques dispositifs d'intégration sociale et professionnelle les concernant.

Sans réaction et action de la part des instances politiques et des représentants de la société civile en direction de ce public en grande fragilité, l'harmonie et la paix sociale risquent d'être fortement remises en cause. L'absence d'égalité devant les dispositifs de droit commun ne peut que créer des tensions, des écarts et des coûts humains et sociaux redoutables.

Problèmes posés

- **Aujourd'hui, il existe une pluralité de dispositifs et d'instances** principalement axés sur la prévention de la récidive ou le traitement des actes de délinquance sans cohérence et articulation : Conseil Local de Sécurité et de la Prévention de la Délinquance (CLSPD), conseils pour les droits et devoirs des familles, cellule de citoyenneté et de tranquillité publique, contrat de responsabilité parentale, stage de citoyenneté, sanction des parents dans le cadre de l'absentéisme scolaire... Plutôt que de considérer ces enfants et ces jeunes dans la globalité de leurs besoins (sanitaires, sociaux, culturels, sportifs, de loisirs, de formation et de citoyenneté), on n'envisage le travail interinstitutionnel (exemple : CLSPD) que dans le cadre affiché de la prévention de la délinquance, qui glisse vers le traitement de la délinquance.
Dans les dispositifs intégrant les parents, ceux-ci sont, en termes d'affichage, considérés trop souvent comme uniques responsables des comportements de leur enfant et la culpabilisation ainsi que la sur-responsabilité individuelle sont mises en avant. Or, la prévention sur les territoires ne peut être détachée de son rôle social et éducatif.
- **Les subventions aux associations locales sont en baisse constante** (désengagement de l'État, priorité à la délinquance, moyens contraints des collectivités). Or, les dispositifs type Projet de Réussite Educative (PRE) ne fonctionnent que sur un maillage associatif local solide.
- **Un outil de cohésion sociale** qui s'inscrit dans un réel dispositif de prévention territoriale pour lutter contre cette désaffiliation sociale devient indispensable.

Demandes de l'Uniopss

- **La mise en place d'un contrat territorial de prévention social et éducatif**

De manière complémentaire à l'existant et sans nier la nécessité d'une intelligence collective autour des questions de prévention de la délinquance, il s'agit d'organiser et de contractualiser un travail interinstitutionnel autour de la « prévention » et d'un projet socio-éducatif territorial.

L'objectif est d'articuler les politiques de droit commun universelles et les dispositifs ciblés ou spécifiques.

Cela implique :

- un cadre législatif qui le garantit ;
- que la notion de chef de file soit identifiée, et, à ce titre, les villes sont les mieux placées, en lien avec les Conseils généraux ;
- un contrat associant l'Éducation nationale, les réseaux de santé, la prévention spécialisée, les centres sociaux, les associations, en favorisant l'inter-institutionnalité ;
- que les cofinancements soient rendus possibles (voir le risque que présente à ce sujet le projet de réforme territoriale) et effectifs dans des cadres simplifiés ;
- que l'on consolide les financements des associations locales, dont le maillage est une garantie pour une efficience des dispositifs institutionnels de type PRE (Projet de Réussite Educative) ;
- que les parents, les citoyens soient entendus et impliqués dans ces projets ;
- que des passerelles souples, formelles ou informelles, soient rendues possibles pour qu'un enfant ou un jeune qui en a besoin s'oriente vers un dispositif de soins, éducatif ou de protection, sans perdre le fil des actions du territoire ;
- que les actions culturelles, de loisirs, sportives, de citoyenneté soient mobilisables dans la prise en compte de ces situations, dans leur singularité et dans leur risque de décrochage et de rupture.

Les expériences des centres sociaux qui, dans leur organisation et le recrutement diversifié de leurs intervenants, ou bien de territoires qui s'organisent avec des parents pour accompagner des jeunes le temps d'une exclusion scolaire, sont des illustrations de cette dynamique qui associe supports collectifs et individuels. Mais, pour éviter leur essoufflement (lié à l'isolement ou aux baisses de subventions), une contractualisation inter-institutions est nécessaire.

Cela permet, à partir d'un projet éducatif et de développement social territorial, de limiter les effets trop souvent définitifs de ces décrochages ou ruptures et de relier un renforcement de politique universelle de prévention avec la prise en compte des situations de vulnérabilité.

Cela permet également de se regrouper autour de la prévention et pas seulement à propos de la délinquance, en prenant le risque de confondre celle-ci avec la jeunesse.

Une telle construction d'un contrat territorial de prévention devrait évidemment s'inscrire dans une démarche d'évaluation en termes d'utilité sociale.

- **Développer l'intervention sociale de proximité et d'intérêt collectif**

Enjeu majeur pour le travail social ainsi que pour l'action éducatif et sociale territorialisée, le développement des ressources individuelles et collectives des habitants (adultes et jeunes) dans une visée de renforcement de leur pouvoir d'agir, doit devenir un élément constitutif essentiel des politiques publiques et un objectif prioritaire de formation des intervenants sociaux. La proposition de mise en place d'un contrat territorial de prévention éducative et sociale doit en être un levier fort.

La connaissance et la prise en compte des ressources humaines d'un territoire, la réalité et la reconnaissance des acteurs qui composent le partenariat d'un milieu de vie donné, sont les clés de ce développement. Il y a toujours des opportunités, des initiatives, des potentialités au sein des communautés de vie à saisir.

C'est pourquoi l'Uniopss demande que soit pensée, élaborée et mise en œuvre une **politique publique de développement social local** prenant en compte les acquis des « projets sociaux de territoire », les préconisations du rapport de l'Igas « L'intervention sociale, un travail de proximité » (2005), le rapport du Conseil Supérieur du Travail social au ministre chargé des Affaires sociales « Développer et réussir l'intervention sociale d'intérêt collectif » (2010), les travaux et les préconisations du « Collectif Pouvoir d'agir ».

Fiche 8 – Articuler la justice des mineurs avec les politiques de l'enfance et de la jeunesse

Situation actuelle

Une image brouillée de la justice des mineurs

Au cours de la dernière décennie, **les politiques publiques en direction des enfants ont tenté de remédier à une judiciarisation excessive des interventions socio-éducatives** au profit de familles et de jeunes en difficulté, qui devaient trouver des réponses suffisamment adaptées dans les dispositifs de protection sociale et administrative. C'est pourquoi la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a inscrit le principe de subsidiarité de la justice en matière d'assistance éducative.

Parallèlement, les débats publics et l'évolution législative concernant la justice des mineurs se sont essentiellement focalisés sur les actes de délinquance posés par les mineurs, avec une forte tendance au durcissement du volet répressif. La pénalisation des réponses judiciaires se fait au détriment des mesures civiles, et de la complémentarité avec les actions éducatives. De plus, les trois fonctions de la peine en droit pénal ne sont pas développées de la même manière. En effet, les réponses pénales proposées en direction des mineurs se centrent principalement sur la fonction répressive de la peine, en omettant de plus en plus la fonction de réadaptation et de réinsertion de la sanction. A trop vouloir d'immédiateté dans la réponse politique, on perd de vue le sens général de la loi et du droit.

Ces évolutions entraînent de profondes inquiétudes pour les acteurs de terrain eu égard à la spécificité et à la pertinence du système français de justice des mineurs fondé sur : la spécialisation de la justice, la double compétence du juge des enfants et la primauté de l'éducatif sur le répressif en matière pénale.

De plus en plus d'enfants et de jeunes accumulant les difficultés (carences affectives, éducatives, précarité, pauvreté, exclusion, mal-être, santé, violence du milieu, inertie culturelle) ont du mal à vivre, à grandir et à trouver leur place dans la société. Dans bien des situations, il était indispensable de faire remonter les interventions socio-éducatives dans le champ de la prévention ou de la protection sociale. **Les rapports intergénérationnels se tendent** dans une société vieillissante, confrontée à des mutations sans précédent, sur fond de crise de l'éducation, de l'économie, du lien social, de la solidarité, de l'adulte (individualisme, narcissisme, nihilisme...), de la famille, de l'autorité, de la loi. Autant de facteurs qui entravent les processus de structuration, d'identification et de maturation de la personnalité des enfants et des jeunes. Pour autant, est-ce à la justice des mineurs de remédier à cet « ordre » éducatif défaillant ?

Une « image brouillée » de la jeunesse, entretenue par des constructions « médiatico-littéraires » donnant une image trop souvent négative d'une jeunesse en mal d'existence, qui se caractérise autant par sa violence que par sa souffrance. Images qui alimentent toujours davantage l'imaginaire collectif envahi par la peur, le sentiment d'insécurité, d'impunité, avec parfois une fascination devant la violence, la toute-puissance de ces jeunes que rien n'arrête, qui mettent en échec tous les dispositifs (éducation, santé, social, justice...). Les amalgames vont bon train. On se méfie des jeunes. La jeunesse, loin d'être vécue comme une richesse à préserver et à protéger, une ressource ou une promesse, est devenue un problème. Le juge et la loi en matière pénale sont présentés comme étant les derniers remparts pour préserver la paix sociale, l'ordre public.

Ce changement de regard sur la jeunesse est entretenu par les mesures proposées en direction des enfants et par les choix politiques s'y rapportant. Le clivage qui a commencé à se dessiner après les émeutes de 2005 entre les mineurs à protéger et les mineurs à sanctionner, a été largement repris et

accentué dans les textes législatifs et réglementaires de ces dernières années. Ce clivage entre enfance en danger, enfance délinquante a eu pour conséquence la mise en place de dispositifs spécifiques à des catégories, sans articulation entre justice des mineurs et politiques de l'enfance. La justice pénale des mineurs doit demeurer une des composantes de la politique générale en direction de la jeunesse et ne pas constituer une branche spécifique déconnectée des politiques de l'enfance et de la jeunesse. Les politiques de prévention de la délinquance ne peuvent se limiter à réprimer des actes de délinquance sans aucune concertation et coordination avec les politiques territoriales en direction de la jeunesse.

Problèmes posés

Dans ce contexte, les analyses et débats mettent en évidence :

- **une situation d'une grande complexité et paradoxale** quant aux enjeux de la société dans ses rapports avec la jeunesse et avec son système judiciaire concernant les mineurs ;
- **un manque de lisibilité de l'évolution des politiques publiques et des dispositifs** intervenant dans le champ de la prévention, de la protection de l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- **un déficit de pilotage et l'incohérence globale des politiques publiques avec des ajustements ne laissant pas voir de perspective d'ensemble, de vision large ;**
- **des réponses politiques qui ont tendance à se radicaliser**, réactivant les vieux clivages entre partisans du « tout éducatif » et partisans du « tout répressif », en oubliant la notion même de protection dont ont besoin les mineurs.

Le contre sens

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance insistaient sur la nécessité de mieux prendre en compte les besoins de l'enfant replacé au centre des dispositifs, l'intérêt supérieur de l'enfant, le respect de ses droits.

Il s'agissait de remédier à la verticalité et à la segmentation des politiques publiques, des dispositifs, des services, au morcellement des prises en charge, et de favoriser une approche globale du mineur, la fluidité, la continuité et la cohérence des pratiques judiciaires et des interventions socio-éducatives, un parcours dynamique du mineur orienté vers un mieux-être et une réinsertion sociale.

La « déconstruction » actuelle de la fonction du Juge des Enfants (JE) garant d'une réponse globale et individualisée va opérer et amplifier le clivage entre la fonction éducative et la fonction répressive.

De surcroît le JE, dont le rôle devient subsidiaire en matière d'assistance éducative, risque de ne plus exercer qu'une fonction d'arbitre, de « passeur » et de garant de la continuité des parcours et des processus entre protection administrative et protection judiciaire.

Le morcellement des réponses et des interventions socio-éducatives et la stigmatisation de certains mineurs vont s'accroître du fait, d'une part, de la bipolarisation entre une protection administrative et sociale qui n'a pas démontré sa capacité à mieux prévenir et traiter la situation des enfants et jeunes en difficulté, et d'autre part, du fait de la justice pénale des mineurs qui se durcit. Sans oublier les dispositifs issus de la prévention de la délinquance qui ne sont ni de la protection, ni de la répression, ni même réellement de la prévention mais qui complexifient les processus au lieu de les harmoniser.

Globalement, les effets attendus sont à l'opposé des finalités recherchées.

La dérive des dispositifs

La tentation est grande de mobiliser nos efforts et nos moyens sur les jeunes qui mettent en échec les institutions de notre société.

Nous observons depuis plusieurs années une dérive des dispositifs de prévention/protection vers le traitement lourd des jeunes les plus en difficulté, notamment au pénal, à grands renforts de moyens, au préjudice des interventions socio-éducatives : celles-ci, en amont ou en aval des placements, permettent de graduer et de garantir la continuité des interventions socio-éducatives en lien étroit avec la famille et le milieu naturel.

En matière de financement, les chiffres sont significatifs. Concernant la protection de l'enfance, le fonds national de protection de l'enfance qui a vu jour tardivement (décret de 2010) n'est pas suffisamment doté pour permettre réellement de soutenir la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance dans les départements. Les Conseils généraux n'ont pas bénéficié de transferts de financement pour mettre en œuvre les modalités inscrites dans la loi, pourtant obligatoires. Le fonds a été doté de moins de 10 millions d'euros dont 6 millions ont été consacrés au financement d'une partie de projets traités par le fonds suite à un appel à projet lancé en 2011.

Concernant la prévention de la délinquance, le fonds interministériel de prévention de la délinquance, mis en place en 2007, a bénéficié dès sa création d'une dotation annuelle d'environ 50 millions d'euros. Les crédits du FIPD 2012 sont de 50 700 000 euros répartis principalement entre le soutien de la vidéo protection et les actions de prévention de la récidive, de prévention situationnelle et l'aide aux victimes ou la lutte contre les violences intra familiales.

Concernant la protection judiciaire de la jeunesse, la loi de financement axe principalement le financement de structures contenant comme les CEF (Centres Educatifs Fermés) et les CER (Centres Educatifs Renforcés).

Les établissements comme les CER et les CEF ont été « surinvestis » comme « la » bonne réponse, au risque d'en oublier et d'affaiblir le rôle déterminant des services en amont et en aval de ces établissements. Depuis plus de quinze ans, tous les rapports d'évaluation, toutes les études concernant les UEER/CER et, plus récemment les CEF, pointent la question de la sortie de ces établissements, les risques de rupture, la difficulté à garantir la continuité de l'action éducative, voire des soins, et la réaffiliation sociale, que ce soit dans les dispositifs de droit commun ou plus spécialisés.

L'aide à la décision des magistrats est mise à mal avec la réforme de la mesure d'investigation. La qualité des diagnostics est souvent déterminante dans l'orientation d'un mineur. Une mauvaise orientation peut être particulièrement préjudiciable au parcours d'un mineur (échecs, exclusions). En limitant l'activité du secteur associatif habilité devenue la variable d'ajustement de l'administration et en réduisant de façon significative les moyens des services d'investigation et d'orientation éducative (SIOE) transformés en service d'investigation éducative (SIE) au 1^{er} janvier 2012, la Protection Judiciaire de la Jeunesse ne pourra plus assurer quantitativement et qualitativement cette mission hautement stratégique, à l'interface des différents dispositifs de protection de l'enfance et de la justice pénale des mineurs.

Le transfert progressif et massif des moyens vers ces établissements « phare » qui n'accueillent qu'une minorité de jeunes au détriment des autres dispositifs, participe de la dégradation de la situation de certains jeunes qui ne trouvent plus de réponses adaptées en amont ou en aval de ces établissements. D'où la perte d'efficacité des dispositifs, pour consolider les acquis, faire aboutir un projet de réinsertion sociale et prévenir la récidive, et le gaspillage de l'argent public.

Cette situation est d'autant plus regrettable que les CEF constituent une réelle alternative à l'incarcération, à des mesures éducatives qui se sont révélées peu opérantes, à une médicalisation parfois excessive des problèmes de comportement, en rendant possible à nouveau un processus éducatif voire thérapeutique au profit de jeunes qui ont mis en échec toutes les institutions de notre société. Pour autant, c'est un non-sens d'en faire le « remède miracle » en élargissant son périmètre, au détriment de la gradation et de la continuité indispensable des interventions socio-éducatives, à fortiori dans un contexte de restrictions financières aussi importantes.

La déviation des finalités

Il y a bien un enjeu pour notre société et sa justice des mineurs à mettre en place des cadres et des modes de prise en charge plus contraignants et plus contenant, notamment en réarticulant le répressif et l'éducatif, sans pour autant les enfermer. Il s'agit en effet d'optimiser les rapports entre des pratiques

judiciaires plus contraignantes au pénal et des pratiques éducatives plus intensives et contenant, afin de rendre des jeunes en grande difficulté à nouveau accessibles à une prise en charge éducative et progressivement acteurs du processus. Et ce, en renforçant les coopérations notamment avec le soin, le scolaire et l'insertion socio-professionnelle dans un continuum qui fait suffisamment sens pour chaque mineur.

Cette conception de la mise en œuvre de la loi pénale, conformément au principe de primauté de l'éducatif sur le répressif, veut dépasser le registre de la sanction/punition avec ses effets dissuasifs en ce qu'elle doit rendre possible, faciliter un processus éducatif voire thérapeutique.

En effet, la plupart des mineurs concernés sont à la fois victimes autant qu'auteurs. Et leur mal être, leur souffrance, leur profil psychopathologique nécessitent des soins dans un cadre suffisamment contenant mais aussi suffisamment structurant et apaisant, humain et non violent qui permette de faire du « sur mesure ».

En prenant le risque de durcir la réponse judiciaire sur le versant répressif, en misant davantage sur les effets dissuasifs de la sanction/punition, la loi pénale est déconnectée de sa finalité éducative et la sanction, moyen au service d'un processus éducatif, tend à devenir une fin en soi qui ne résout rien, et au contraire amplifie les effets destructeurs de la violence.

Demandses de l'Uniopss

Eu égard à l'intérêt supérieur de l'enfant, à sa personnalité en devenir et à ses droits, il est indispensable, de **préserver et de renforcer** les politiques de l'Enfance et de la Jeunesse. C'est pourquoi l'Uniopss demande pour **la Justice des Mineurs** :

- **que le budget soit à la hauteur des ambitions** (c'est aujourd'hui le seul budget à la baisse dans le cadre de la Justice, avec de plus, des réserves utilisées à d'autres fins alors qu'elles intègrent des moyens humains contrairement à d'autres ministères) ;
- **que les moyens affectés soient répartis de manière équilibrée entre les différents types de réponses (utilement diversifiées)**. Or, aujourd'hui ils sont essentiellement affectés aux structures contenant ou d'enfermement au détriment des réponses en amont et en aval, provoquant ainsi des ruptures de continuité de parcours pour les mineurs. Ces structures ont leur utilité spécifique (alternative à l'incarcération), mais ne doivent pas entraîner la suppression d'autres types de réponses tout autant pertinentes à d'autres moments du parcours des mineurs ;
- **le maintien du rôle de clé de voûte du Juge des Enfants dans la Justice des mineurs, dans sa double compétence**. Il est garant de la gradation et de la continuité des réponses en prenant en compte l'ensemble des facteurs contextuels ;
- **de la même manière qu'il faut adapter les réponses pour des mineurs qui ont mis en échec les différentes institutions, il convient en amont de développer la justice restaurative** qui intègre, dans un cadre judiciaire, des réponses éducatives et de sanction, en incluant la société civile ; l'objectif étant ainsi de contribuer au lien social et à la prévention de la récidive ;
- **la connaissance de la personnalité des mineurs et de ses environnements est essentielle** pour des décisions pertinentes et adaptées. Or, les moyens affectés à ces mesures ont été considérablement diminués, ce qui va à l'encontre des objectifs annoncés ;
- **la création d'un observatoire indépendant** rattaché à l'Observatoire International de Justice Juvénile (OIJJ), afin de consolider les données relatives à la justice civile et pénale des mineurs, incluant les données policières des plaintes.

Fiche 9 – Pour une redéfinition des politiques à destination des jeunes adultes les plus en difficulté

D'un dispositif jeunes majeurs à une réelle politique des jeunes adultes en cours d'autonomisation.

Cette question relative aux jeunes adultes (18-25 ans) est à relier à la plateforme « Pour un Big-Bang des politiques Jeunesse ». Elle aborde la question spécifique des jeunes en situation de grande vulnérabilité, pour favoriser au mieux leur accès au droit commun.

Situation actuelle

En premier lieu, les 16-25 ans sont les grands oubliés de la solidarité nationale : il existe bien quelques dispositifs, le fonds d'aide aux jeunes, les missions locales, mais qui sont très ciblés et ne permettent pas un accompagnement global.

Le dispositif spécifique de protection de l'enfance « jeunes majeurs » permet en partie cet accompagnement, mais il a été réduit à sa portion congrue. Pour rappel, selon l'Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED) en 2006, le dispositif Jeunes majeurs concernait plus de 20 000 jeunes, soit 0,9 % de la population de 18-21 ans. S'y ajoutent les décrocheurs scolaires qui seraient près de 300 000 entre 2010 et 2011 (Le Monde du 12 mai 2011).

Pour le dispositif Jeunes majeurs, il existe une double compétence État/Conseils généraux, en application de deux décrets de 1975, la compétence des départements étant facultative. Si une circulaire de la PJJ de mars 2005 avait pour objectif de recentrer le dispositif judiciaire sur les jeunes les plus en difficulté, il n'a pas remis en cause la pertinence du dispositif, et n'a en conséquence pas abrogé le décret de 1975 concernant la compétence État. Pour autant, les crédits alloués à ce dispositif dans la loi de finances n'ont pas cessé d'être réduits depuis 2005, passant de 115 millions d'euros en 2004 à 0 en 2012.

Dans ce contexte, le choix stratégique de la PJJ a entraîné des changements de posture de certains Conseils généraux. Si plusieurs d'entre eux ont pris des relais à travers des contrats ad hoc, certains non seulement n'ont pas récupéré ces mesures, mais en ont durci les critères d'éligibilité, en se recentrant sur leurs compétences obligatoires. La situation actuelle ne permet plus de recenser de manière exhaustive le nombre de jeunes relevant potentiellement de ce dispositif.

En parallèle, une frange non négligeable des 18-21 ans émerge dans le champ de la politique de lutte contre les exclusions, soit en situation d'errance, soit en accueil dans les CHRS, dont le nombre ne cesse de croître (Cf. Fnars 2008).

C'est pourquoi, il faut repenser l'accompagnement des jeunes adultes en difficulté, en élaborant une plateforme d'évaluation de leur situation qui permette d'articuler droit commun et accompagnement spécifique (suivi thérapeutique, logement).

Problèmes posés

La situation des jeunes adultes en situation de fragilité englobe plusieurs cas de figure :

- Les mineurs pris en charge dans le cadre du dispositif protection de l'enfance qui, à 18 ans et un jour, se voient exclus de tout dispositif de protection.
- De plus en plus de jeunes arrivent tardivement dans les dispositifs de protection de l'enfance, voire à 18 ans et un jour : ils sont mis à la porte du jour au lendemain ou quittent le foyer brutalement. Ces jeunes n'étaient souvent pas connus des services sociaux jusqu'alors. La situation économique actuelle vient complexifier les situations de conflits intergénérationnels et rend les situations de précarité encore plus fortes.

Délaissés par l'État, ces jeunes sont de moins en moins accompagnés par les Conseils généraux, qui ne veulent pas porter seuls ce dispositif. En conséquence, certains se retrouvent du jour au lendemain, sans aucune prise en charge.

Les associations, qui sont mandatées par les juges osant encore prendre ce type de mesure, se voient refuser le paiement de mesures exécutées, ou modifier les modalités de tarification en cours d'année, de manière unilatérale.

Au-delà du désengagement de l'État en direction de ce public particulièrement fragilisé par le contexte social et économique, une réflexion globale doit absolument être menée sur l'accompagnement des jeunes adultes. Nous sommes en train de passer d'une jeunesse en danger ou en risque de danger à une jeunesse en errance et en exclusion sociale dès l'âge de 18 ans.

Demandes de l'Uniopss

Au-delà du côté regrettable du désengagement de l'État via la PJJ sur cette question, sans modification du décret et sans aucun transfert financier vers les Conseils généraux, l'Uniopss demande que les préconisations de Martin Hirsch dans son Livre Vert soient reprises (proposition 16, reconnaissant la compétence des Conseils généraux dans la Protection des jeunes majeurs et donc dans le pilotage de cette politique).

Elle préconise l'instauration d'une compétence obligatoire des Conseils généraux pour tous les jeunes ayant été suivis durant leur minorité par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) et ayant besoin d'un soutien à la majorité ; à partir d'une évaluation de leur situation sociale, psychologique et de santé, ils bénéficient :

- soit d'un soutien social et éducatif apporté par les services départementaux d'action sociale ;
- ou de Protection de l'Enfance dans les situations les plus sensibles ;
- soit d'un soutien de type insertion pour les jeunes majeurs dont la situation a été évaluée comme problématique. Cet engagement peut être effectué par les Missions locales et organismes ad hoc de formation et d'insertion.

Dans les deux cas de figure (hors situation de Protection de l'Enfance), la question du logement doit être prioritaire.

L'Uniopss réaffirme la nécessité de maintenir le dispositif de protection en direction de certains majeurs de moins de 21 ans. Les associations tiennent à souligner que ces mesures comportent, en applications des textes, un volet d'accompagnement éducatif individualisé essentiel, pour permettre au jeune de se construire, d'accéder à l'autonomie, et de trouver sa place dans la société.

Les associations rappellent la mobilisation, pendant parfois des années, dans l'accompagnement des mineurs en danger : ces jeunes ne sont pas tous en capacité d'acquérir leur autonomie à 18 ans, ni même ultérieurement. Les exclure brutalement du dispositif réduit à néant l'investissement engagé de part et d'autre.

Les mesures en direction des jeunes majeurs doivent être maintenues mais faire l'objet d'adaptations aux nouvelles problématiques rencontrées par les jeunes. Elles doivent être l'une des possibilités proposées aux jeunes adultes mais ne peuvent constituer la seule et unique réponse au vu des situations différentes rencontrées.

Une réflexion autour d'un accompagnement global des jeunes à partir de 18 ans pour permettre un accès à une autonomie construite et réelle doit être engagée.

De plus, le sens des mesures Jeunes majeurs et ses finalités doivent aujourd'hui être questionnés. Ces mesures sont de plus en plus réduites dans le temps, les critères pour en bénéficier sont plus difficiles et les objectifs inscrits dans le Contrat Jeune Majeur sont souvent impossibles à tenir pour une partie des jeunes devant bénéficier d'une protection. La réduction du temps de mesure (3 mois renouvelable) est questionnant. Que souhaitons-nous à travers ce dispositif ? Doit-il être une situation de relais pour faire face à l'urgence ou doit-il réellement permettre un travail global autour de l'autonomie, de la capacité à grandir, de l'insertion sociale et professionnelle ?

Ne pas prendre en compte cette dimension nécessaire d'entraide de jeunes en difficulté, relèverait d'une vision politique à courte vue et entraînerait à long terme un coût bien plus important. Ce que l'État refuse d'investir à cette période charnière, sera démultiplié quelques années plus tard, pour sortir les jeunes de l'errance dans laquelle ils se seront retrouvés. A l'inverse, la reconnaissance de cet accompagnement éducatif et social permettra à ces jeunes de jouer un rôle positif dans la société de demain : c'est ce retour sur investissement que l'État doit viser.

C'est pourquoi une évaluation de ce dispositif permettrait d'en mesurer la pertinence.

L'articulation des compétences doit permettre d'éviter les ruptures dans la prise en charge et garantir la continuité des accompagnements pour les jeunes. La compétence de l'État demeure essentielle dans ce dispositif. La compétence unique du Conseil général n'est envisageable que sous réserve d'une péréquation pour garantir et préserver les principes constitutionnels d'égalité d'accès et de traitement sur l'ensemble du territoire, à tout citoyen.

Fiche 10 – Pour une réelle reconnaissance des droits des mineurs isolés étrangers

Situation actuelle

La question de l'accueil des mineurs isolés étrangers (MIE) demeure d'une grande actualité au regard de la position de l'Assemblée des Départements de France qui considère qu'elle relève d'une responsabilité de l'État. On recense environ 8 000 MIE sur le territoire dont 4 000 pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE).

La situation des MIE s'est aggravée courant 2011 et c'est désormais l'effectivité d'une mesure de protection qui est posée dans certains départements.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation.

- Les départements les plus concernés par la présence de MIE sur leur territoire demandent une intervention de l'État qui consisterait à mieux répartir ce public, et la charge financière qui en découle, sur l'ensemble des départements.
- Certains d'entre eux ont refusé de prendre en charge les MIE arrivant sur leur territoire au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE).
- L'État s'est progressivement désengagé, depuis 2008, de la prise en charge et du financement des MIE au travers du recentrage de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) sur les mineurs délinquants avec un transfert de charges sur les départements, sans pour autant leur octroyer des financements supplémentaires (épineux problème du Fonds national de financement de la protection de l'enfance censé combler les désengagements de l'État dans ce domaine).
- Certains départements choisissent le placement des MIE en foyer de jeunes travailleurs avec un entretien éducatif par semaine au lieu du placement dans un établissement éducatif.
- La crise économique et ses répercussions sur les finances publiques et l'évolution de la fiscalité locale réduisent les finances des départements.
- Les conflits qui ont secoué le monde en 2010-2011 provoquent des départs de mineurs fuyant l'extrême pauvreté et/ou un danger.

Les associations constatent par ailleurs aujourd'hui l'établissement de critères d'âge mis en place aussi bien en zone d'attente (au sein de la zone d'attente de Roissy Charles-de-Gaulle, l'âge de 13 ans est déterminant pour la police dans le traitement réservé aux mineurs. Ceux-ci ne sont plus tout-à-fait considérés comme mineurs bénéficiant des mêmes droits que les enfants de moins de 13 ans) que dans les dispositifs d'accueil (appel à projet de la DASES de Paris destiné aux MIE de plus de 16 ans). La systématisation de ces critères d'âge a un caractère discriminatoire puisqu'elle va à l'encontre de mesures de protection établies au regard des besoins du jeune, et est contraire à la Convention internationale des droits de l'enfant. Or, ce critère utilisé par les autorités policières ne repose sur aucun fondement juridique.

Enfin, concernant l'afflux massif de MIE mis en avant par certains départements, il serait plus juste d'évoquer l'augmentation du poids de la prise en charge de ce public dans l'ensemble des dépenses d'aide sociale des départements au titre de la protection de l'enfance. Ce n'est donc pas, notamment pour le département de Paris, l'augmentation du nombre de MIE qui pose problème, mais plutôt l'augmentation du poids des dépenses liées aux MIE par rapport aux dépenses liées aux autres jeunes, français, pris en charge au titre de la protection de l'enfance. Ceci s'explique notamment par une baisse des dépenses liées aux placements des enfants à l'ASE qui n'est que la conséquence de la réforme de la protection de l'enfance de 2007.

Problèmes posés

Les associations identifient un certain nombre de problématiques relatives aux MIE :

- **Les départements, notamment les plus concernés par l'accueil des MIE, font évoluer leurs politiques d'intervention vis-à-vis des MIE.** Avec l'arrivée massive de MIE sur le territoire, certains départements proposent aux MIE **une protection « au rabais »** (appels à projets pour l'ouverture de structures à des prix de journée moins élevés qu'en protection de l'enfance, placement à l'hôtel au lieu d'un placement en foyer, MIE mis à l'abri et retard dans les admissions à l'ASE, etc.), ce qui réduit les possibilités pour le mineur de s'inscrire dans un projet d'accompagnement et d'insertion.

Par ailleurs, on constate une évolution du concept de protection de l'enfance dans certains départements pour la prise en charge des MIE au travers d'un **glissement de la protection de l'enfance vers l'exclusion**. La question qui se pose au travers des différents appels à projets recensés récemment sur le territoire est de savoir si les MIE continuent à être considérés comme des mineurs nécessitant une protection dans le cadre d'une prise en charge globale inscrite dans la protection de l'enfance, ou si on les considère désormais comme des personnes exclues majeures, relevant de l'urgence sociale et humanitaire et nécessitant des dispositifs spécifiques autour du soin, de la formation..., ce qui serait contraire à l'article 1 de la loi 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et à la jurisprudence de la Cour de cassation.

- Il convient également de préciser que **la situation des MIE dépend de la taille des départements** et de leur capacité à appréhender l'augmentation de leur nombre. Certains départements n'ont pas suffisamment de places habilitées. Aussi, lorsqu'un nombre important de MIE arrive sur leur territoire, ceux-ci sont orientés vers des places réservées à l'accueil d'urgence, bloquant le système et générant ainsi une **inflation financière pour ces petits départements**.
- **Les profils des MIE évoluent tant du point de vue des pays d'origine, que de l'âge d'arrivée en France** (arrivées de plus en plus tardives, proches de la majorité). L'arrivée tardive des MIE sur le territoire réduit les durées de prise en charge en Maison d'Enfants à Caractère Social (MECS) et, ainsi, les possibilités d'élaborer des projets d'insertion. Par ailleurs, de plus en plus de MIE arrivant en France n'ont pas reçu d'éducation scolaire dans leur pays d'origine, les laissant ainsi dans une situation de fragilité encore plus grande qu'il y a quelques années.
- **Les politiques migratoires se durcissent, réduisant ainsi les possibilités d'accompagnement éducatif** en vue d'élaborer un projet de vie pour le mineur en France. Cela se traduit par l'augmentation constante des coûts des titres de séjour passés de 70 € à 340 € pour un titre de séjour « vie privée et familiale » en 2012, des restrictions arbitraires en matière d'accès à la nationalité Française (tests de culture générale, montant de ressources exigibles pour devenir Français, refus d'actes de naissance...) et un pouvoir discrétionnaire des préfets qui freinent de manière arbitraire l'accès au titre de séjour.
Le traitement des problématiques liées aux mineurs étrangers isolés doit être sorti des débats relatifs aux politiques d'immigration en France. Les mineurs étrangers isolés, du fait de leur minorité, bénéficient des mêmes droits et de la même protection que tout enfant, quelle que soit sa nationalité ou sa situation. La loi du 5 mars 2007 inscrit précisément cette protection dont doit pouvoir bénéficier tout enfant non accompagné.
- **De plus en plus, on constate l'absence de relations de confiance entre les institutions publiques et les associations** qui prennent en charge les MIE. Certains établissements associatifs accueillant des MIE sont soupçonnés d'aller au-delà de leurs missions et les associations sont suspectées de favoriser l'immigration illégale.

Demandes de l'Uniopss

Les propositions de l'Uniopss portent sur 5 points :

- **La question du maintien des mineurs en zone d'attente**
 - Accès de l'administrateur ad hoc à tous les MIE arrivant par voie aérienne, y compris ceux qui sont maintenus en aéroport.
 - Orientation de tous les mineurs, sans distinction selon l'âge (plus ou moins de treize ans), dans une zone séparée de celle des adultes en zone d'attente.
 - Accès des mineurs maintenus à un espace extérieur suffisamment spacieux pour qu'ils puissent jouer (installation de jeux éducatifs) et se tenir dehors.
 - Limitation de la durée de maintien en zone d'attente pour les MIE à 48 heures.

- **L'évaluation de la minorité**
 - L'évaluation de la minorité d'un jeune doit être financée par l'État, et ordonnée par l'autorité judiciaire.
 - L'examen de la minorité ne doit pas se limiter à l'examen de l'âge osseux.

- **L'accueil et la prise en charge du jeune**
 - Une application immédiate de la Convention internationale des droits de l'enfant est demandée par l'ensemble des acteurs intervenant auprès des MIE, afin d'éviter que le concept de protection de l'enfance soit « détourné » pour les MIE, au profit d'une aide inscrite dans le cadre de l'urgence sociale.
 - Des observatoires doivent être mis en place afin d'évaluer réellement le nombre de mineurs étrangers isolés sur le sol français et d'adapter les modalités de réponse aux besoins des enfants.
 - Les MIE doivent bénéficier d'un véritable accompagnement éducatif dans le cadre de la protection de l'enfance et développer un projet de vie avec les professionnels qui les entourent.
 - Il est nécessaire de maintenir une diversité des modes d'accueil, à l'exception de la prise en charge à l'hôtel, afin d'avoir une palette diversifiée comme le permet la loi de 2007.
 - Il convient de développer des places d'accueil d'urgence dans les structures ASE et de supprimer les dispositifs de mise à l'abri.
 - Un traitement égalitaire entre les MIE et les autres jeunes pris en charge au titre de l'ASE doit être instauré dans l'octroi des contrats jeunes majeurs.
 - À Mayotte, des places d'accueil pour les MIE doivent être créées dans le cadre de la protection de l'enfance.

- **Le séjour**
 - Les textes relatifs au séjour des étrangers doivent recevoir une application homogène sur l'ensemble du territoire de la République. Par ailleurs, les critères demandés doivent être transparents.
 - Un titre de séjour spécifique pour les MIE doit être créé.
 - Il est demandé une application immédiate du droit commun (accès au permis de conduire, bénéfice de l'allocation logement et accès à un compte bancaire) pour tous les bénéficiaires de titres de séjour inférieurs à un an y compris pour les personnes détentrices d'un récépissé.
 - L'application de la loi du 16 juin 2011 et ses impacts sur les mineurs étrangers isolés doivent être évalués.

- **Le financement de la prise en charge des MIE**
 - Un fonds de péréquation doit être mis en place dans le cadre de la protection de l'enfance alimenté, et redistribué, par(aux) les départements avec un copilotage État/départements.
 - Mesure discriminante, la taxe fixée par l'Office Français de l'Intégration et de l'Immigration (OFFI) aux employeurs pour payer l'accès à un apprentissage pour les MIE doit être supprimée.