



ANDASS (contact: giraud.roland@pasdecals.fr – 0676110029)

L'ANDASS (Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale et de Santé des départements et des métropoles) est une association professionnelle. Elle porte l'ambition du développement social, du travail collectif, de l'accompagnement global des personnes dans leur parcours vers l'autonomie. L'Andass favorise les partenariats d'action et les coopérations. Pour l'ANDASS les dépenses sociales ne constituent pas un simple coût mais un investissement dans le développement humain. L'Andass appelle à un choc de simplification afin de libérer le pouvoir d'agir des élus, des citoyens, des professionnels, des bénévoles et des organisations afin de s'orienter vers une société plus inclusive et citoyenne. Estimant que les politiques de solidarités doivent irriguer et se nourrir de l'ensemble des politiques, l'ANDASS participe, par ses analyses et ses propositions concrètes issues de la diversité des territoires, à la modernisation d'un service public de proximité et de qualité.

L'Avenir de la prévention spécialisée

Assemblée nationale – Commission des affaires sociales
Mission d'information sur l'avenir de la prévention spécialisée
M. Denis Jacquat – Président
Mme Keira Bouziane-Laroussi – Rapporteure

Audition de l'Andass – Mardi 13 septembre 2016

L'avenir de la prévention spécialisée est un sujet qui est régulièrement discuté depuis les années 1980. Si le sujet n'est pas nouveau, il n'a pas fait l'objet d'analyses approfondies permettant de discuter les fondements de cette approche en termes d'investissement social et de développement social. Les priorités de la prévention spécialisée doivent être liées à l'observation de la réalité du territoire où elle intervient mais aussi aux besoins prioritaires de la jeunesse.

Quand 15% d'une tranche d'âge quitte le système scolaire sans diplôme, la prévention du décrochage scolaire constitue certainement un des domaines où la prévention spécialisée peut développer le plus d'efficacité. Le lien et le soutien de l'Education nationale (et la mise en réseau avec les maisons des adolescents quand elles existent) doit devenir prioritaire.

Quand la population française doute des termes « République » ou « valeurs républicaines » car ils ont été trop utilisés et ont perdu leur force et leur sens (sondage Ifop pour Atlantico, septembre 2016) il est certainement utile de mobiliser la prévention spécialisée et ses équipes de proximité pour faire vivre, expérimenter concrètement l'utilité de ces valeurs par une approche inclusive et émancipatrice.

Les équipes de prévention spécialisée pourraient aussi participer utilement à faire vivre l'ambition du développement social. *« Le développement social est un processus de développement des ressources humaines et des initiatives des individus, des groupes et des territoires visant des objectifs de cohésion sociale, de solidarités, de proximité, de développement des services à la population et de création d'activités et d'emploi (...) Il vise un objectif de changement durable de la situation des habitants, de transformation et de promotion sociale. »*

Il propose de redonner du pouvoir d'agir aux individus et aux collectifs¹».

Le constat de l'Andass est celui d'une aspiration partagée à la clarification, la rénovation, la redéfinition et l'évaluation.

Le Gouvernement souhaite une relance et un renforcement de la prévention spécialisée. Une convention associant l'Etat et l'ADF va être élaborée.

L'ANDASS se propose d'aborder le sujet à partir de deux problématiques :

Quel est le positionnement de la prévention spécialisée dans les politiques publiques ?

Plutôt dans la protection de l'enfance ou plutôt dans la politique de la ville et toutes les politiques territorialisées et thématiques qui la déclinent – c'est-à-dire la prévention délinquance, la prévention du décrochage, l'insertion des jeunes etc...- ? Ou peut-être tout simplement permet-elle de dépasser les cloisonnements entre politiques publiques et dispositifs (mais est-ce vraiment le cas ? et si oui est-ce sa force ou sa faiblesse ?). De cette question découle la nécessité de préciser le portage institutionnel de la prévention spécialisée : si le Département (ou la métropole si elle en a la compétence) est chef de file, quelle mobilisation des autres acteurs, et comment ne pas « se renvoyer la balle » sur son financement ? Doit-on imaginer un cadre national type (convention nationale Etat-ADF par exemple) ou des outils qui facilitent une contractualisation locale adaptée aux logiques territoriales ?

La seconde question est corollaire de la première : **quelle lisibilité de cette politique en tant que telle, et comment l'évaluer ?** En prenant garde à ne pas considérer l'évaluation qu'à travers le prisme des « résultats » (mais en le faisant quand même, c'est à dire dépasser l'idée que l'absence de mandat signifierait que l'on ne peut pas mesurer les effets produits par l'intervention sociale), et à ne pas la considérer non plus qu'à travers un impératif d'efficience (tout en tenant compte de nos obligations de maîtrise de dépenses). Nous avons besoin là-dessus d'une culture partagée de l'évaluation, comme outil d'aide à la décision publique, a fortiori dans un moment où la tentation est grande de se dire que ce qui ne se voit pas trop (dans ses effets) et qui coûte quand même cher (un service) pourrait être réduit voire supprimé.

Pour nourrir sa contribution l'ANDASS a procédé à une consultation de ses adhérents. Les réponses enregistrées proviennent de 17 directeurs généraux adjoints en charge de la solidarité départementale dont la métropole du Grand Lyon qui totalisent 11 373 376 h soit 17,31% de la population française totale. Toutes les régions sont représentées ainsi que la diversité des départements, urbains et ruraux avec des populations allant de 173 021 à 1 603 379 h².

Le premier constat est celui d'une grande hétérogénéité de situations d'un Département à l'autre :

Quant aux modalités d'organisation d'un service départemental de prévention spécialisée : si le mode de gestion associatif prédomine, encadré le plus souvent par des conventions d'objectifs, l'expérience d'un GIP (Loire Atlantique) montre qu'un engagement contractuel plus approfondi est possible.

La gouvernance et le financement de la prévention spécialisée ne sont pas non plus homogènes entre les Départements, dans la mobilisation des Villes et de l'Etat. Le financement de la prévention spécialisée est majoritairement assuré par les Départements, mais là encore selon des modalités qui s'adaptent aux territoires de déploiement de cette mission : services spécifiques autorisés ou gérés en régie directe, équipes dédiées portées par des centres sociaux, adaptation

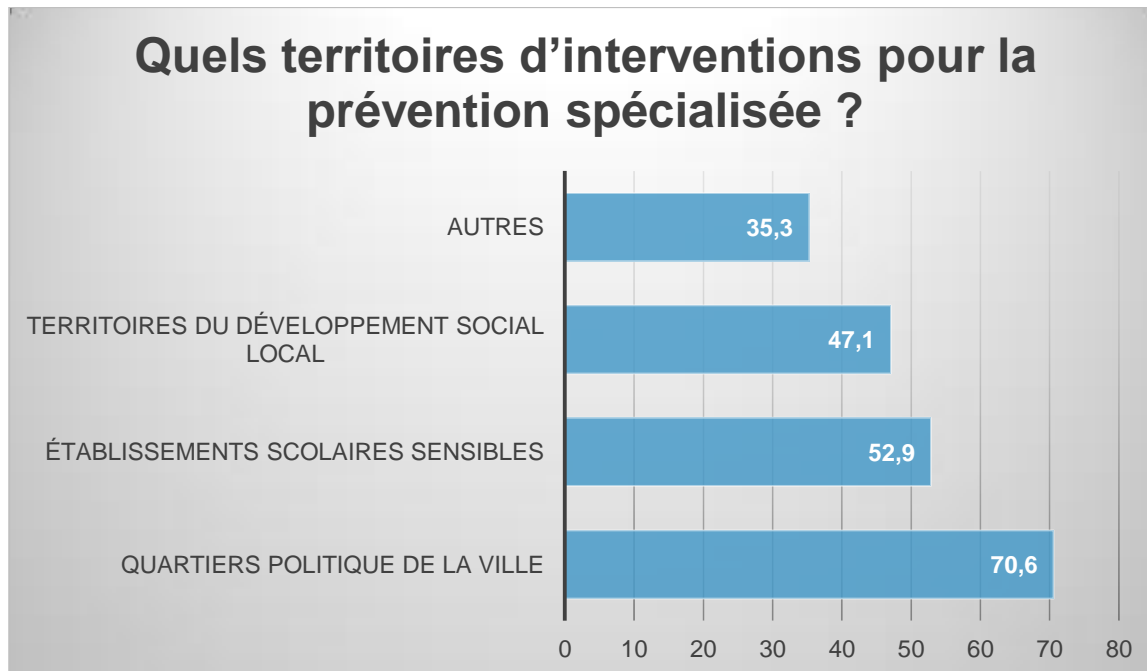
¹ Rapport « Développement social et travail social collectif » remis par Michel Dagbert président du Conseil départemental du Pas-de-Calais au gouvernement dans le cadre des Etats généraux du travail social – février 2015. Le développement social est un des 4 piliers du plan national en faveur du travail social et du développement social adopté par le conseil des ministres en octobre 2015.

² Voir en annexe la liste des départements ayant contribué et le questionnaire ayant servi de base à la consultation

de mesures éducatives de protection de l'enfance (AED) qui peuvent être proches des interventions de prévention spécialisée ...

Il faut noter tout de même que certains Départements font part d'un désengagement total de cette mission, notamment du fait des difficultés à évaluer ses effets.

Enfin, les territoires d'intervention épousent principalement ceux de la géographie prioritaire de la politique de la ville, mais pas exclusivement ; certains Départements ont même spécifiquement développé des interventions de prévention en milieu rural.



Au niveau du public et des modalités d'interventions, il apparaît que :

- Les actions visent ou devraient viser en priorités les jeunes de 11 à 15 ans (collège), en second lieu les 16-18 ans, alors que les jeunes adultes n'apparaissent pas comme prioritaires ;
- Si la mixité est souhaitée, en réalité elle n'est pas toujours effective, les actions s'adressant souvent plutôt à des garçons ;
- Les problématiques recensées sont en premier lieu de l'ordre de la marginalisation et de l'inadaptation sociale, des conduites addictives et à risque, bien que désormais les risques de radicalisation et de délinquance fassent aussi partie des préoccupations affichées par les Départements ayant répondu ;
- Enfin, si l'accompagnement individuel et le travail de rue demeurent des modes d'action privilégiés, désormais l'on voit que la prévention spécialisée a diversifié ses pratiques en recourant aux actions collectives, en allant sur le champ de l'insertion, l'éducation et l'animation. Cette diversification peut paradoxalement apparaître aussi comme une faiblesse, entretenant la confusion sur l'objet même de la prévention spécialisée.

Le second constat est celui d'une « mission à part entière mais entièrement à part » dont la spécialisation reste incertaine :

Le positionnement de la prévention spécialisée est très variable selon les Départements qui sont compétents pour apprécier les conditions de sa mise en œuvre. Celle-ci relève de la mission légale de la protection de l'enfance mais de façon intrinsèque sans cadre normé. Par exemple, la distinction entre zones rurales et zones urbaines n'est pas clivante pour justifier sa présence, un département de plus de 500 000 h en est dépourvu alors qu'un département de 173 000 h a mis en place un dispositif significatif. Pour certains, la prévention spécialisée s'analyse comme un dispositif peu visible dont l'utilité et la nécessité ont pu être interrogées de façon définitive par le déconventionnement des clubs de prévention existants au profit d'autres réponses.

Cela étant, son ancrage dans la protection de l'enfance demeure pour la majorité une constante forte, réapparue au moment des débats sur la réforme territoriale et de la loi de mars 2016 sur la protection de l'enfant. La partie de la jeunesse en difficulté qui échappe aux « radars » habituels de l'aide sociale à l'enfance fait bien partie du périmètre départemental de l'action sociale. Mais le lien avec la protection de l'enfance recèle des faiblesses; les incontournables dépenses de protection de l'enfance exercent une concurrence sévère sur les actions de prévention, la nécessaire ouverture vers les dispositifs voisins (politique de ville, prévention de la délinquance, de la radicalisation aujourd'hui) ne se trouve pas facilitée par des pratiques de l'aide sociale à l'enfance arqué boutées sur des interventions individuelles sous le sceau du secret, ce qui freine les partenariats. Le débat pour savoir si la prévention spécialisée appartient au champ strictement éducatif ou s'intéresse à des actions qui ont à voir avec la tranquillité publique n'est pas totalement dépassé, avec la tentation du repli et de l'isolement. Si le portage départemental peut satisfaire l'échelon municipal ou associatif, ce n'est pas toujours pour de bonnes raisons : le Département est un financeur officiel et aussi un lointain et commode prescripteur.

Le Département, chef de file en matière d'action sociale, doit promouvoir un pilotage territorial décloisonné et de proximité associant d'autres acteurs dans un cadre institutionnel renouvelé pouvant faire appel à la contractualisation. L'émergence des nouveaux blocs territoriaux forts (métropole, intercommunalité) vient recomposer le paysage terri dans ce secteur comme d'autres en ouvrant la voie aux transferts. La métropole du grand Lyon exerce en totalité les missions de la protection de l'enfance.

Troisième constat : la place des clubs de prévention spécialisée est bien repérée en amont ou au carrefour des dispositifs en faveur des jeunes menacés d'exclusion et exposés à toutes les dérives (garantie jeune, réussite éducative, missions locales, PJJ, SPIP, service civique, santé, etc...) :

Cependant, il est souvent regretté des échanges insuffisants avec ces dispositifs, sans pour autant mettre à mal les valeurs de la prévention spécialisée. Le manque d'ouverture vers les champs nouveaux comme celui de la prévention de la radicalisation ou du public MIE (mineurs isolés étrangers) est souligné. L'intégration d'une logique de territoire est encore trop timide pour permettre l'accès des jeunes vulnérables aux dispositifs de socialisation et d'inclusion ouverts à tous dans les champs sportif, culturel, éducatif et de formation. Le rôle de la prévention spécialisée ne doit pas être pas supplétif au risque de renforcer la marginalité qui est combattue.

Quatrième constat : les fondamentaux de la prévention spécialisée (anonymat, libre adhésion/absence de mandat, non institutionnalisation) demeurent un cadre de référence devant s'adapter aux besoins d'un secteur en tension entre utilité sociale et sécurité publique :

Les échanges indispensables sur les informations préoccupantes pour les mineurs en danger ou en risque de l'être ont trouvé un cadre légal avec la loi de mars 2007, et ce cadre a été intégré (partage d'information à caractère secret, levée de l'anonymat) par la prévention spécialisée, les postures caricaturales se sont effacées. Pour la prévention de la délinquance, la situation est nettement plus contrastée.

Pour tous, ces fondamentaux ne doivent faire écran pour éviter de rendre compte aux donneurs d'ordre et aux financeurs, de l'efficacité voire de la simple effectivité des moyens consentis au service des objectifs qu'ils fixent. La mesure de l'activité n'est pas négociable sans même aller sur le terrain de l'évaluation.

La question reste sensible et mériterait des réponses actualisées au regard de la situation sociale et de la montée de menaces nouvelles pour la sécurité publique. Les jeunes fragiles forment un terreau propice à l'embrigadement et à la fanatisation. Une remise en cause aveugle des principes

actuels risquerait de vider de son intérêt et sa spécificité la prévention spécialisée et d'exposer les professionnels à des risques inutiles.

Les perspectives et propositions faites par les Départements ayant répondu au questionnaire de l'ANDASS vont dans le sens d'une demande de clarification et de soutien :

La prévention spécialisée est interrogée dans ses objectifs, sa gouvernance et son financement, mais demeure une intervention essentielle pour les Départements qui ont répondu.

Bien que liées, les politiques de prévention de la délinquance et de prévention spécialisée ne sauraient se confondre, mais il paraît nécessaire de préciser leur articulation, à un moment où certaines barrières de « principe » peuvent être dépassées.

Cette question du positionnement de la prévention spécialisée est récurrente chez les répondants ; au niveau national, la loi de mars 2016 relative à la protection de l'enfant a réaffirmé un positionnement de la prévention en lien avec la protection de l'enfance, mais un **cadre de référence** ne peut être entièrement défini par la loi. Ce cadre ou **référentiel national** pourrait être construit avec les acteurs de sa mise en œuvre ; ce serait aussi l'occasion de travailler collectivement à l'actualisation d'une politique qui mérite mieux que d'être exclusivement réinterrogée par le prisme de ses effets immédiats et de son coût.

Au niveau local, le positionnement de la prévention spécialisée doit s'inscrire dans un vrai **diagnostic de territoire**, seul à même de préciser son périmètre d'intervention au regard de la réalité des autres politiques publiques existantes (jeunesse, ville, délinquance ...).

Enfin, la question d'un rééquilibrage du financement de la prévention spécialisée là où les Départements en sont le principal contributeur doit trouver une réponse : définir un cadre d'intervention des Villes et de l'Etat dans certains cas (logique territoriale et logique de projets sur la prévention de la délinquance) doit-il relever exclusivement des mécanismes de contractualisation locale ? Une incitation par voie réglementaire nationale pourrait faciliter le chef de filât départemental ou métropolitain dans ce domaine. L'ANDASS en appelle à un véritable **accord cadre national pouvant être décliné localement** entre l'Etat, les Départements, les Villes et les opérateurs de la prévention spécialisée.

Par ailleurs, la mise cause de sa pertinence et parfois de son financement peut s'inscrire dans une remise en cause plus large de toutes les missions de prévention, dont les effets sont par nature difficiles à mesurer, même à appréhender tout simplement. Il est nécessaire de mieux outiller les acteurs publics en matière **d'évaluation des politiques publiques**, et de soutenir les démarches consistant à évaluer les effets, la cohérence et l'efficacité de la prévention spécialisée. Une **étude en ce sens au sein du programme de l'ONPE** (observatoire national de la protection de l'enfance) pourrait contribuer à une réflexion partagée entre Départements et avec les autres parties prenantes.