

Paris, le 19 novembre 2012

Réaction de la CNAPE aux observations du syndicat de la magistrature sur les centres éducatifs fermés (CEF)

La Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE) a eu connaissance des observations du syndicat de la magistrature sur les centres éducatifs fermés (CEF), formulées dans le cadre de l'audition par l'inspection chargée de l'évaluation du fonctionnement de ces établissements par la Garde des Sceaux.

Notre fédération souhaite réagir à ces propos et vous faire part de sa position générale sur la question des CEF.

La CNAPE fédère plus d'une centaine d'associations sur le territoire, sept mouvements professionnels et une association nationale d'usagers (ATD Quart Monde). Elle compte, à ce jour, 16 associations adhérentes gestionnaires de 19 CEF sur les 34 centres associatifs existants.

En premier lieu, je souhaite attirer votre attention sur l'histoire particulière de la CNAPE (ex UNASEA) avec les CEF. Dès leur création, l'UNASEA a été convaincue qu'il s'agissait d'une véritable alternative à l'incarcération. Il nous apparaissait fondamental que des mineurs ne se retrouvent pas systématiquement en détention et dans la promiscuité avec d'autres adultes puisqu'à cette époque, il existait peu de quartiers mineurs dans les prisons.

Sollicitée par le ministère de la Justice d'alors, l'UNASEA, forte de cette conviction, a donc contribué à l'expérimentation des premiers CEF, ce qui -faut-il le rappeler- n'allait pas de soi. En effet, leur création a suscité une forte hostilité, notamment de la part de professionnels, mais aussi d'associations, dont quelques unes adhérentes à notre fédération, qui dénonçaient l'enfermement des enfants. Mais l'UNASEA et certains de ses adhérents, étaient prêts à relever ce défi étant convaincus qu'il manquait une étape avant l'incarcération et que le travail éducatif avait toute sa place dans les réponses à des actes graves commis par des mineurs. Les CEF ont été conçus pour être une **réponse éducative contenant, alliant contrainte et éducation**, une alternative à l'incarcération misant sur une éducation encore possible pour des mineurs multirécidivistes et multirécidivants.

Aux côtés du ministère de la Justice et de son administration, notre fédération et les associations parties prenantes ont donc élaboré conjointement un cahier des charges (qui est encore aujourd'hui la référence pour les CEF¹). Ce cahier des charges et les projets d'établissements mis en œuvre par les associations, affirment la primauté de l'éducatif dans la prise en charge des mineurs confiés (cf. cahier des charges : objectifs du placement, module d'accueil, activités proposées...).

¹ Le cahier des charges pour la création à titre expérimental des CEF date de 2002. Le cahier des charges annexé à la circulaire du 13 novembre 2008 ne contient que peu de modifications et ne remet pas en question, sur le fond, celui de 2002.

Ouvrir un CEF nécessite un **engagement associatif fort** s'inscrivant dans l'esprit du projet associatif et dans la volonté d'aider les jeunes qui y sont placés à trouver une place dans la société. Cette implication repose donc sur des **convictions et des valeurs** portées par les associations, leurs bénévoles et leurs salariés.

Pour ces raisons, notre fédération et ses adhérents gestionnaires de CEF ne partagent pas votre analyse assimilant le CEF à un lieu d'enfermement, au sein duquel il n'est pas possible de mettre en place un travail éducatif et qui favorise la violence, violence inhérente à ce dispositif concentrant, dans un même lieu, des mineurs en grande difficulté selon vous.

Or, si les associations se sont engagées dans la mise en œuvre de ce dispositif, c'est justement parce qu'**elles ont fait le pari de l'éducatif** estimant que ces jeunes ont droit à une dernière chance. Oui, les jeunes accueillis en CEF sont violents et connaissent des problématiques multiples (carences éducatives, difficultés familiales et sociales, décrochage et déscolarisation, troubles du comportement voire psychiatriques, addictions...), auxquelles s'ajoutent des passages à l'acte répétés.

Mais **cette violence n'est pas inhérente aux CEF**. Aujourd'hui, l'ensemble des structures accueillant des adolescents dans le cadre de la protection de l'enfance et de l'enfance délinquante y est confronté. Les professionnels exerçant en MECS par exemple, déplorent une accentuation des comportements violents de la part des mineurs, certains professionnels allant jusqu'à dire qu'il est « plus facile » de gérer cette violence en CEF qu'en MECS. Les psychologues exerçant en CEF font d'ailleurs souvent part des comportements violents des mineurs à leur arrivée (impulsivité, intolérance à la frustration, refus de l'autorité, extériorisation par la violence verbale ou physique...), mais ils s'accordent à dire, qu'au fur et à mesure du placement, les mineurs parviennent à s'apaiser, à « contenir » leur émotion. A cet égard, **l'accueil en CEF est bénéfique et produit un effet apaisant sur certains mineurs**. Cette violence et cette souffrance sont un défi éducatif et thérapeutique pour les professionnels.

Concernant votre remarque sur l'**absence de données objectives et statistiques**, la fédération ne peut que vous rejoindre. Dans sa plateforme politique pour l'élection présidentielle, elle a d'ailleurs proposé la création d'un observatoire national dédié à la délinquance juvénile et la définition d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs propres à la délinquance des mineurs, en vue de permettre l'évaluation continue des dispositifs.

Cependant, **cette carence n'est pas inhérente aux CEF**. Elle existe pour l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre en direction de la jeunesse. La France n'a pas une pratique d'évaluation de ses politiques publiques et n'a que rarement recours aux études ou évaluations scientifiques en la matière. Par conséquent, tous les dispositifs actuels existants pourraient être remis en cause en raison de l'absence de données fiables. Pourtant, seuls les CEF sont au cœur de ces débats. La CNAPE affirme que les CEF nécessitent d'être évalués, et la réponse de la Garde des Sceaux laisse espérer qu'il en sera ainsi à l'avenir. Mais **l'évaluation est tout autant nécessaire pour**

l'ensemble des autres réponses existantes en amont et en aval des CEF. Chacune n'a de sens que si elle s'inscrit dans un ensemble global et cohérent.

La fédération déplore, en outre, la **communication abondante et excessive sur les CEF** (pouvoirs publics, médias...), au point de ne focaliser l'attention que sur ces seuls établissements, masquant ainsi d'autres difficultés liées au traitement de la délinquance. Cette communication force les traits négatifs, le moindre incident est pointé du doigt, mais **ce qui fonctionne est rarement mis en avant.**

Dans votre document, vous rappelez les dysfonctionnements relevés par la Défenseure des enfants en 2010² et par le Contrôleur général des lieux privatifs de liberté. Si les remarques de ces deux institutions sont à prendre en considération pour améliorer l'accueil des mineurs et les conditions de leur placement, il faut également retenir les points positifs soulevés. Ainsi, la Défenseure des enfants exprime « son intérêt » pour le programme, les CEF étant selon son point de vue un dispositif « intéressant de par leur projet éducatif complet », tout en proposant des pistes d'amélioration. S'agissant de la recommandation du contrôleur général du 1^{er} décembre 2010, elle porte sur la visite de 4 CEF. Si elle rend compte des difficultés pouvant exister dans certaines structures, les rapports de visite de chaque établissement permettent de mesurer que certaines observations ne relèvent, en fait, de la pratique que d'un seul établissement. Il ne s'agit donc pas de constats communs à tous les CEF visités. Depuis, certains rapports de visites font part d'impressions très positives : procédures de fonctionnement clairement établis, encadrement solide et bienveillant, politique associative de gestion du personnel facilitant la promotion individuelle, projet d'établissement construit, objectifs concrets et réalistes servant de référence méthodologique... **Ces établissements qui fonctionnent bien, constituent des outils éducatifs pertinents et apportent une véritable aide aux mineurs accueillis selon le contrôleur.**

Vous mentionnez les difficultés que connaît le CEF de Combs-la-Ville. Nous rappelons que celui-ci a été ouvert récemment. La période de démarrage de ces établissements est un moment crucial³, qui nécessite un accompagnement soutenu en termes de conseils, d'aide, de formation et une montée en charge progressive ainsi que des adaptations permanentes. Or, faute sans doute d'avoir suffisamment pris en compte cette période difficile, ce CEF a connu des difficultés dès son ouverture.

Le prix de journée est également un sujet sensible en cette période de rareté des finances publiques. S'il n'y avait pas de telles difficultés financières, nous sommes convaincus que cette question n'aurait pas été autant médiatisée, ni n'aurait été au cœur des débats comme c'est le cas aujourd'hui. Et sur cet aspect, certains CEF adhérents à la CNAPE sont parvenus à réduire leur prix de journée jusqu'à 470 euros. Des économies sont bien possibles, mais jusqu'à une certaine limite. Le coût dans un autre établissement que le CEF pour accueillir un tel public aurait été sans doute aussi élevé, car il exige un encadrement éducatif conséquent, sauf à mettre en danger les professionnels et les mineurs.

² Rapport « Enfants délinquants pris en charge dans les CEF : 33 propositions pour améliorer le dispositif » - juin 2010.

³ Cf. rapport d'évaluation du programme expérimental des CEF de 2004.

Vous estimez que certains CEF recherchent un **remplissage maximal** même si l'accueil n'est pas adapté au profil du jeune. La CNAPE tient à réagir à cette affirmation. Les associations accueillent les mineurs sur décision judiciaire. **Elles n'ont donc pas la maîtrise de leur activité.**

Les demandes de placement résultent en outre, de la pratique des juges des enfants et de la politique pénale conduite par le Parquet. **Les associations subissent souvent une pression forte pour accueillir des mineurs** dès lors qu'une place est disponible (notamment en cas de fugue bien qu'elles n'aient pas obtenu de main levée), et même lorsqu'elles font part d'une inadéquation du profil du mineur. Leur responsabilité pénale pourrait être engagée en cas d'accueil au-delà de leur capacité autorisée, et elles souhaitent mener leur mission dans les meilleures conditions possibles pour garantir la sécurité des mineurs comme des professionnels. Elles ne cherchent donc pas à remplir leur établissement « à tout prix », d'autant plus que beaucoup sont confrontées à des taux d'occupation réel supérieur au nombre de journées prévisionnel entraînant dès lors avec la PJJ, des difficultés pour leur financement en fin d'exercice.

La question du refus d'accueil et de la sélection renvoie à d'autres questions plus larges : les juges placent-ils toujours en CEF des mineurs qui en relèvent réellement ? Ont-ils suffisamment recours aux CER, autre dispositif pénal contenant ? Ne manque-t-il pas des structures pénales autres que le foyer classique ou CER/CEF ? Les décisions de placement en CEF ne sont-elles pas prises parfois, par défaut, faute de réponses adaptées pour certains mineurs difficiles ?

S'agissant de la formation des personnels, c'est en effet un enjeu majeur, dont la CNAPE a pleinement conscience. C'est pourquoi l'UNASEA avait initié des formations pour les professionnels afin d'accompagner l'ouverture des premiers CEF entre 2006 et 2008. Par ailleurs, **les professionnels des CEF associatifs bénéficient de formations qui sont proposées dans le cadre de chaque association.** A cet effet, un budget est dédié pour des actions collectives (dispensées par des IRTS ou d'autres organismes agréés), ou pour des actions individuelles (validation des acquis, démarche qualifiante...). En outre, UNIFAF met en place une action prioritaire de formation pour 2012/2013 qui concernera à la fois les CEF, CER, MECS, ITEP, FAE sur la thématique de l'accompagnement des adolescents en grande difficulté (thématiques transversales et inter secteur).

Vous évoquez la situation du CEF de Tonnoy qui a eu recours à des agents de sécurité. Il importe de rappeler qu'en l'espèce, cette situation était exceptionnelle et temporaire, et qu'elle ne s'est pas reproduite. Elle a également fait l'objet d'une évaluation et d'un bilan par l'association. Il s'agissait de faire face, ponctuellement, à une situation difficile en sollicitant le concours d'un prestataire extérieur pour venir en soutien de l'équipe d'hébergement du CEF. Cette situation résultait à la fois de difficultés de recrutement de personnel éducatif expérimenté et qualifié durant une période de congés et d'une hausse conjoncturelle du taux d'absentéisme perturbant fortement l'organisation du travail. A défaut de pouvoir embaucher des professionnels éducatifs pour pallier aux besoins, et afin de maintenir une organisation du travail sécurisée, ce recours à des « aides-éducateurs », visait non pas à remplacer des éducateurs absents, mais à renforcer la stabilité de l'équipe éducative. Nous nous accordons à dire que ceci ne doit, en aucun cas, devenir une pratique courante, mais il convient également de reconnaître que ces établissements,

accueillant des mineurs particulièrement difficiles, peuvent être confrontés ponctuellement à des difficultés. Il convient d'analyser les causes de leurs dysfonctionnements, d'essayer d'y pallier du mieux possible, de faire en sorte que ce recours ne se reproduise pas, plutôt que d'accabler les structures.

La CNAPE partage votre analyse sur le fait que le CEF n'est pas la seule et unique solution à la délinquance juvénile. Cependant nous sommes persuadés, au vu de l'expérience et du travail réalisé par les CEF adhérents à la CNAPE, que **ces établissements sont nécessaires et utiles** à certains mineurs. Ils **permettent un accompagnement éducatif soutenu**, mais pour cela ils ne doivent pas être dévoyés, ni leur spécificité remise en cause.

A propos de l'expérimentation « santé mentale », vous estimez qu'elle est critiquable. Pour sa part, la CNAPE pense qu'elle mérite d'être généralisée à tous les CEF. Tous les CEF nécessitent, en effet, des professionnels de santé (infirmiers, psychologues et surtout pédopsychiatres). Selon les retours de certains CEF adhérents, **cette expérimentation est très bénéfique pour les mineurs comme pour les professionnels** : meilleure cohésion de l'équipe, sécurisation des personnels, apaisement des tensions, meilleure gestion des situations de crise, poursuite des soins après la sortie pour les mineurs, amélioration des relations avec le corps médical (partenariat facilité), réponses apportées aux comportements des mineurs plus adaptées, meilleurs prévention des passages à l'acte...

En ce qui concerne l'éloignement, nous nous interrogeons également sur le fait de savoir si le dispositif CEF doit rester national ou s'il doit être repensé en dispositif inter régional. Car il est vrai que l'éloignement complique le travail avec les familles ainsi que la mise en œuvre d'un projet d'insertion à la sortie. Cette question sera travaillée avec nos adhérents afin de faire des propositions à la DPJJ.

La question de la sortie est un autre enjeu majeur avec celui de la formation. Aujourd'hui, les gestionnaires de CEF constatent unanimement des difficultés liées à la sortie du CEF et à la mise en œuvre d'un projet d'insertion sur le long terme. Ils estiment que les dispositifs d'accueils traditionnels ne sont pas adaptés aux mineurs sortants de CEF et le seul suivi assuré par le STEMO n'est pas suffisant pour réinsérer durablement les mineurs. Les éducateurs de milieu ouvert de la PJJ suivent un nombre important de mineurs, ont des difficultés à se rendre disponible pour un accompagnement intensif et régulier. C'est pourquoi la CNAPE réfléchit à la création d'un dispositif d'accompagnement spécifique à la sortie des CEF afin de consolider ce qui a été entrepris pendant le placement et de favoriser une continuité éducative (accompagnement progressif vers une insertion sociale). Le fruit de cette réflexion sera porté à la connaissance du ministère.

En conclusion, vous affirmez à la fois que le CEF est un lieu d'enfermement où la violence et les dysfonctionnements sont source d'échec et que, pour répondre à sa mission, le CEF a besoin d'une équipe compétente et expérimentée autour d'un véritable projet pédagogique. Estimez-vous donc, qu'avec une équipe compétente et un projet, un CEF peut être un outil éducatif efficace ? Si en revanche, vous pensez que le CEF n'est pas une réponse éducative pertinente, que proposez-vous comme alternative à l'incarcération ? Quels types de structures devraient, selon vous, accueillir ces mineurs les plus difficiles ?

La CNAPE estime qu'il importe d'apprécier le véritable besoin en termes de places (dans le respect de la mission initiale et spécifique des CEF), de renforcer et optimiser les CEF existants en maintenant les moyens humains nécessaires à leur bon fonctionnement, d'aider et d'accompagner les CEF rencontrant des difficultés, de proposer des formations et d'envisager de nouvelles réponses après la sortie.

Espérant que ces éléments pourront participer d'une manière constructive aux débats sur les CEF, la CNAPE reste disponible pour tout échange sur le sujet.

CNAPE