

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTION SOCIALE  
SOUS\_DIRECTION DES POLITIQUES D'INSERTION ET DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

DIRECTION GENERALE DE LA SANTE  
SOUS DIRECTION DE LA SANTE ET DE LA SOCIETE

PARIS, le 12 mars 2002

La Ministre de l'Emploi et de la Solidarité

à

Madame et Messieurs les Préfets de région Directions régionales des affaires sanitaires et sociales (pour mise en œuvre)  
Mesdames et Messieurs les Préfets de département Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (pour mise en œuvre)

Mesdames et Messieurs les Directeurs d'agence régionale de l'hospitalisation (pour information)

### **CIRCULAIRE DGS / DGAS n° 2002/145 du 12 mars 2002**

relative à la mise en œuvre d'un dispositif unifié des points d'accueil et d'écoute jeunes

P.J. : 3 annexes

#### **Résumé**

La présente instruction crée un dispositif unifié des points d'accueil et d'écoute jeunes destinés aux jeunes et à leurs parents (PAEJ), s'adressant en priorité aux adolescents et jeunes majeurs rencontrant diverses difficultés : conflits familiaux, mal être, échec scolaires, conduites à risque, violences, délinquance, fugue, errance...

Elle définit des conditions de mise en œuvre des moyens nouveaux dégagés dans le cadre du programme national de prévention et de lutte contre les exclusions d'un montant de 10 MF (1, 52 ME) afin de consolider le réseau existant.

Mots clés : accueil, écoute, médiation parents enfants, proximité, prévention des conduites à risque, de la violence et de la marginalisation

#### **Textes de référence**

- Convention internationale des droits de l'enfant ratifiée par la loi du 2 juillet 1990 (JO du 12.10.1990)
- Code de l'action sociale et des familles et notamment ses articles L 121-2, L 221-1, L 223-2 et L.227-1 ;
- Code civil - art 375 et suivants ;
- Loi n° 95 73 du 21.1.1995 - Art. 26 relatif aux déclarations de personnes disparues ;
- Loi n° 98/657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, article 71 portant sur l'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins ;
- Plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances (1999-2001) de juin 1999 ;

- Circulaire DGS/SP2 n° 99-110 du 23 février 1999 relative à la mise en oeuvre des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins pour les personnes en situation de précarité ;
- Circulaire DIF/DAS/DIV/DPM/ N°99/153 du 9 mars 1999 relative aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents ;
- Circulaire n° 4.692/SG du 13 septembre 1999 du Premier Ministre relative à la lutte contre la drogue et à la prévention des dépendances ;
- Circulaire DGS/DAS/DH/DSS/D1RMI n°99/648 du 25 novembre 1999 relative aux réseaux de soins préventifs, curatifs, palliatifs ou sociaux ;
- Circulaire de décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'État et les associations ;
- Circulaire DIV/DPT-LSSP/MILDT/2001/14 du 9 janvier 2001 relative à la prise en compte de la lutte contre la drogue et la prévention des dépendances dans le cadre de la politique de la ville ;
- Circulaire n°2001152 du 10 janvier 2001 relative à la protection de l'enfance
- Note de service DGS aux DDASS du 4 mai 2001.
- Circulaire n° 318 - 2001 du 5 juillet 2001 relative à la stratégie nationale d'action face au suicide (2000-2005) : actions prioritaire en 2001.

### **Textes abrogés**

- Circulaire n° 961378 du 14 juin 1996 du Ministre du travail et des affaires sociales relative à la mise en place de points d'accueil pour les jeunes âgés de 10 à 25 ans ;
- Circulaire n° 97/280 du 10/04/97 du Ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration relative à la mise en place de points écoute pour les jeunes et /ou parents.

Date d'application : immédiate

-----

Le comportement de nombreux jeunes traduit une fragilité voire une détresse liée à des difficultés sociales, psychologiques, éducatives, familiales, scolaires, ou professionnelles. Un rapport du Haut Comité de Santé Publique de février 2000 souligne le niveau préoccupant des indicateurs de souffrance psychique des jeunes dans notre pays.

Attitudes de repli sur soi, actes de violence sur soi ou sur les autres, conduites à risque, actes de délinquance de plus en plus précoces et graves, décrochages scolaires et ruptures familiales, errance et précarité... Les manifestations du mal-être des jeunes se multiplient et interpellent responsables éducatifs, professionnels du champ sanitaire, médico-social, social et pouvoirs publics.

Face à ces comportements, les familles, parfois confrontées elles-mêmes à des difficultés économiques ou sociales, sont souvent démunies. Pourtant, elles constituent le premier lieu de socialisation, de transmission des valeurs et des repères. Elles doivent en conséquence être soutenues dans leur fonction éducative et activement associées aux actions de prévention auprès des jeunes en difficulté.

Des réponses multiples et diversifiées sont apportées par les pouvoirs publics et leurs partenaires : programmes d'accompagnement à la scolarité, prévention spécialisée, cellules de veille éducative, programmes locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, plans interministériels de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances etc...

Le Ministère de l'emploi et de la solidarité, pour sa part, a développé dans le cadre des programmes de prévention et de lutte contre les exclusions, des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) en direction des personnes en situation de précarité ainsi qu'une politique de promotion de la santé mentale qui inclut notamment la stratégie nationale d'action en matière de prévention du suicide.

Il a également promu des actions de prévention de la maltraitance et de protection de l'enfance, notamment en mettant en place dans chaque département, à la fois, un groupe de coordination départemental réunissant l'ensemble des services de l'Etat concernés par la protection de l'enfance et des réseaux de soutien à la parentalité.

La présente circulaire a pour objet d'organiser la constitution des PAJ et des PEJ en réseau unifié (PAEJ) non spécialisé, réaffirmant ainsi l'engagement du Ministère de l'emploi et de la solidarité dans la prévention des conduites à risque des jeunes, qu'il s'agisse du risque de désocialisation ou de risques pour la santé, au côté des conseils généraux qui disposent de la compétence en matière d'inadaptation sociale de la jeunesse en vertu des articles L-221-1 et L-121-2 du code de l'action sociale et des familles.

Elle remplace les deux circulaires du 14 juin 1996 et du 10 avril 1997 qui ont mis en place de nouveaux modes de soutien aux jeunes en difficulté centrés sur l'accueil, l'écoute, l'orientation et l'accompagnement parental ou la médiation parents enfants.

Elle définit les conditions de mise en oeuvre des moyens nouveaux que le gouvernement a dégagés dans le cadre du programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale d'un montant de 10 MF (1,52 M€) au titre de la loi des finances de 2002, et qui seront délégués sur le chapitre 46 81 20, selon une sous répartition régionale jointe en annexe 3.

Elle redéfinit un cadre de référence commun et une méthode de travail qui tient compte de la spécificité d'un public identifié à partir d'un diagnostic local.

Elle s'appuie sur plusieurs évaluations qui ont mis en évidence la spécificité et la pertinence de ces modes d'intervention en raison d'une part, de leur capacité à effectuer un travail de proximité avec les publics en difficulté et, d'autre part, de leur complémentarité avec les dispositifs de droit commun: établissements de soins, scolaires, dispositifs d'insertion et de prévention etc...

## **I. DEFINITION DES PAEJ**

Les points d'accueil et d'écoute jeunes constituent des formes d'intervention légères qui peuvent jouer utilement un rôle de proximité défini autour d'une fonction préventive d'accueil, d'écoute, de soutien, de sensibilisation, d'orientation et de médiation au contact des jeunes exposés à des situations de risque, et de leur entourage adulte.

Leur intervention est définie par un cahier des charges (cf annexe I) et des protocoles de travail.

## **II. LES PRINCIPES QUI DOIVENT FONDER L'ACTION PUBLIQUE**

### **II. 1 Mobiliser en priorité les moyens existants de droit commun**

Conformément aux principes généraux qui guident nos actions en direction des publics en difficulté et sans préjudice des dispositifs plus spécialisés, il convient d'éviter de créer un réseau spécifique destiné à répondre à l'ensemble des besoins de ces seules personnes. Celui-ci serait peu incitatif à la mobilisation des dispositifs existants de droit commun qui disposent déjà des compétences voulues.

Les moyens d'orientation et de prise en charge médicale et éducative classiques doivent être au contraire davantage mobilisés et adaptés aux caractéristiques des adolescents et jeunes adultes : établissements sociaux et de santé, de planification familiale, dispositifs proposés par les équipes des secteurs de psychiatrie infanto-juvénile et de psychiatrie générale (centres médicopsychologiques (CNIf), centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP), centres d'accueil thérapeutiques à temps partiel (CATTP)...

Il en va de même au titre des actions de soutien, de prévention, de protection, de prise en charge, de prévention spécialisée menées par les conseils généraux, et prévues aux articles L 121-2, L 221-1, L 223-2, L 227-1 du code de l'action sociale et des familles, ainsi que dans les champs de l'insertion avec les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), qui doivent renforcer la prise en compte des besoins psychologiques des jeunes, notamment en définissant un cadre d'intervention pluridisciplinaire en leur faveur.

## **II. 2 Organiser un réseau unifié PAEJ non spécialisé**

Les PAEJ se situent en amont de toute intervention médicale ou sociale et excluent, dans leur enceinte, la thérapie, le soin médicalisé, l'échange de seringues, ou encore les prises en charge prolongées sous forme de suivi ou d'accompagnement social spécialisé. En revanche, ils sont en mesure de faire prendre rapidement le relais par des structures médicales ou sociales de droit commun. Ils ont vocation à accueillir notamment les jeunes qui adoptent une attitude de rejet ou de retrait.

## **II. 3 Veiller à la cohérence des projets d'intervention**

La variété des publics concernés potentiellement par l'action des PAEJ est importante, depuis les enfants dans leur milieu familial jusqu'aux jeunes adultes en grande précarité ou en errance, qu'ils soient ou non consommateurs de produits psycho-actifs.

A cet égard, la fusion des réseaux et la création d'un dispositif unique ne devrait pas accréditer l'idée que les nouveaux points d'accueil et d'écoute pourraient être à vocation universelle. Il est au contraire nécessaire d'afficher clairement le projet d'intervention de chaque structure et de veiller à la cohérence entre ce projet, le public visé, les modalités d'intervention envisagées, l'opérateur retenu, le réseau relationnel noué avec d'autres structures, les sources de financement identifiées. Cette mise en cohérence suppose ainsi un rapprochement et une mise en réseau avec les autres services et intervenants ayant à connaître localement du mal-être de la jeunesse. Ces partenariats varient selon le projet retenu. Ainsi, une structure s'adressant à des pré-adolescents sera naturellement davantage en relation avec les écoles et collèges et moins avec les missions locales que ne le serait une structure orientée vers les jeunes adultes.

Il conviendra de tendre à une plus grande cohérence de l'action publique dans ce secteur et d'éviter un saupoudrage d'interventions qui renforcerait la segmentation de l'action.

## **III. LA MISE EN ŒUVRE D'UN DIAGNOSTIC**

La mise en place du dispositif unifié des points accueil et écoute jeunes rend nécessaire la réalisation d'un diagnostic, s'il n'a pas déjà été réalisé, dans un délai d'un an.

Le diagnostic consiste à établir un état des lieux qui définit les caractéristiques des publics prioritaires, analyser les besoins en terme de veille ou de prévention, évaluer l'offre des dispositifs existants (filière d'accès au droit commun, dynamiques de quartier etc.).

Le diagnostic contribuera ainsi à la définition des orientations du point d'accueil et d'écoute jeunes, à son implantation géographique, à son articulation avec les dispositifs de droit commun.

Il s'appliquera à un périmètre qui pourra être infra départemental ou départemental.

Un état des lieux de la situation des jeunes a déjà pu être réalisé par d'autres instances ou d'autres institutions (schémas sanitaires, sociaux et médico-sociaux, diagnostics urbains, contrats éducatifs locaux... ) La réflexion menée dans ce cadre doit être prioritairement utilisée, et éventuellement complétée.

Le diagnostic est conduit par un groupe inter-partenarial, placé sous l'autorité du Préfet (DDASS) et du représentant du conseil général, associant nécessairement des représentants des autres collectivités locales (municipalités et le cas échéant communautés de communes, urbaines et d'agglomération), établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les organismes de protection sociale, notamment les CAF, les institutions en contact avec le public visé (Protection Judiciaire de la Jeunesse, services de police et de gendarmerie, procureurs de la République, services de santé généraux et spécialisés, notamment de santé mentale, services sociaux, établissements scolaires, Jeunesse et Sport etc.) ainsi que les acteurs intervenant localement dans le champ de la prévention ou de l'insertion (clubs de prévention, missions locales, etc.). Une liaison sera établie avec le groupe de coordination départemental de la protection de l'enfance, les

coordonnateurs et les cellules d'appui de la veille éducative dans le champ de la politique de la ville, le dispositif de veille sociale, le chef de projet départemental "drogue et dépendance".

Il doit être mené avec la contribution des acteurs locaux, l'animation du travail pouvant bénéficier, chaque fois que possible, de l'appui d'un consultant, dont le financement relève du titre III du budget de l'Etat.

L'opportunité de développer des réponses alternatives sera étudiée. Elle pourra consister par exemple à modifier ou renforcer le fonctionnement des structures de prévention existantes sans en créer de nouvelles, ou à concevoir ou renforcer une fonction de veille éducative ou sociale autour d'une mise en réseau plus forte des acteurs, ou d'une sensibilisation des adultes de proximité qui paraîtrait plus adaptée. Les actions de sensibilisation ou de formation pourront alors justifier d'un financement.

Le choix de la zone géographique du diagnostic prendra en compte particulièrement les quartiers d'habitat social et les petites localités en milieu semi urbain souvent dépourvues de moyens d'accompagnement des jeunes en difficulté.

Il sera procédé à une mise à jour de ce diagnostic tous les 5 ans.

#### **IV. LE FINANCEMENT : ASSURER UN FINANCEMENT PARTAGE ET PERENNE**

Les prestations des points d'accueil et d'écoute jeunes doivent bénéficier dans le cadre de la compétence conjointe de l'Etat et des conseils généraux, et avec l'appui des autres collectivités locales, de financements stables, pérennes et partagés.

La situation actuelle montre parfois un sous-financement des structures existantes. Les moyens spécifiques nouveaux qui vous sont accordés doivent permettre d'assurer de bonnes conditions de fonctionnement aux structures existantes dont l'ampleur et la qualité de l'activité justifieraient un renforcement des moyens, avec un objectif, à terme, d'un financement correspondant à un effectif d'intervenants de 2,5 ETP.

Latitude est cependant laissée pour prendre en compte les projets nouveaux dont la nécessité aura été vérifiée par le diagnostic.

Le champ d'intervention de cette circulaire recoupant un domaine de compétence partagée, notamment avec les départements en vertu du code de l'action sociale et des familles (cf II. 1), le principe d'un financement partagé systématique doit donc être posé. La participation des autres collectivités locales sera également recherchée.

La règle qu'il convient de retenir est un financement Etat consolidé, non compris le Fonds Interministériel de la Ville, au plus égal à 50% du budget pérenne de la structure.

Les autres financements s'apprécient en incluant, le cas échéant, les prestations en nature valorisées (locaux et personnels), les contributions des collectivités locales, essentiellement communes et départements, ainsi que des autres partenaires, dont les organismes de protection sociale, les établissements sanitaires, sociaux et médicaux sociaux, le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), selon les critères qui leur sont propres dès lors que leurs missions le prévoient.

S'agissant des actuels points écoute jeunes et/ou parents, qui seraient presque exclusivement financés par l'Etat, la règle du co-financement sera d'application progressive.

Par ailleurs, les préconisations de la circulaire de décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations doivent être pleinement mises en oeuvre conventions pluriannuelles d'objectifs, versement d'une avance avant le 31 mars de chaque année dans la limite de 50% du montant prévisionnel de la subvention prévue pour l'exercice en cours.

#### **V. LES CONDITIONS DE FUSION DES DEUX RESEAUX POINTS D'ACCUEIL JEUNES - POINTS D'ECOUTE JEUNES ET/OU PARENTS**

La note de service DGS du 4 mai 2001 vous a conduit à distinguer parmi l'ensemble des Points Ecoute Jeunes et / ou parents les structures aptes à entrer dans une approche généraliste.

Il convient de s'assurer que ces structures s'inscrivent effectivement dans les missions imparties aux points d'accueil et d'écoute jeunes et dont le cahier des charges joint définit les principaux éléments. Des structures ont pu développer une activité mixte s'adressant à la fois à un public dépendant aux produits psycho-actifs et non dépendant. Si tel est le cas, elle devront évoluer pour, à terme de 3 ans, se fondre toutes au sein du nouveau dispositif commun.

## **VI. LE SUIVI ADMINISTRATIF ET BUDGETAIRE**

Il appartient aux DDASS, en liaison avec les conseils généraux et les différents autres partenaires concernés, de veiller à l'exécution des conventions passées avec les PAEJ.

Les DDASS désigneront en leur sein un correspondant chargé de suivre le dossier.

### **VI. 1 Le bilan annuel**

Un bilan annuel conforme au modèle joint en annexe II, devra être établi par les structures et adressé aux DDASS et aux conseils généraux au premier semestre de l'année suivante. Il permettra d'assurer le suivi de l'activité des PAEJ (vérification de la pertinence, du niveau).

Il comportera des indicateurs d'activité et permettra l'évaluation du service rendu et la constitution de données nationales.

Ces bilans seront transmis aux DRASS avec un avis circonstancié portant sur les exigences posées en matière de fonctionnement et de développement à la fin du premier semestre de chaque année. Ils feront l'objet d'une synthèse régionale qui sera adressée, pour information, à la DGAS, à la DGS et à la MILDT, dès le mois de septembre.

Les DRASS devront réunir l'ensemble des correspondants DDASS, en charge du dossier, dans leur région, ainsi que les représentants des services départementaux des conseils généraux qui le souhaiteront avec l'ensemble des PAEJ afin de renforcer la pertinence et la cohérence des actions menées par les échanges de pratiques.

### **VI. 2 Le transfert des crédits des points écoute jeunes et/ou parents en 2002**

Une part des crédits utilisés en 2001 sur le chapitre 47-15 article 40, d'un montant de 30,5 NOE (4,65 M correspondant aux 73 points écoute jeunes et/ ou Parents (PEJ ou PEJP) rejoignant le dispositif unifié, dont vous avez communiqué la liste en réponse à la note de service du 4 mai 2001, ont été transférés en base sur le chapitre 46-81 article 20. Ce transfert concerne 41 départements.

En 2002, ces crédits sont intégrés dans les dotations régionales du chapitre 46 81 article 20 qui vous ont récemment été notifiées suivant les affectations indiquées en annexe 3. En conséquence les PEJ ne doivent pas être affectés, dès l'abord, par la mise en Ouvre du dispositif unifié.

Les crédits du chapitre 47-15 article 40 qui correspondent à des structures non transférées (CSST ou boutiques bas seuil) resteront disponibles sur ce chapitre en 2002.

Les crédits du chapitre 46-81 article 20 qui étaient destinés en 2001 au financement des points accueil jeunes (PAJ) restent disponibles en 2002 dans les enveloppes déconcentrées. La mise en œuvre du dispositif unifié ne devrait donc pas entraîner de changement dans les financements qui leur sont accordés autres que ceux que vous déciderez de leur affecter, par exemple dans le cadre de la consolidation de leurs moyens d'intervention.

### **VI. 3 Les moyens nouveaux**

Les mesures nouvelles inscrites en PLFI 2002 sont également intégrées dans les dotations régionales 2002 notifiées sur une base forfaitaire de 8385 €, 13720 €, 15245 € ou 22867 € calculée en fonction de la démographie départementale. Ces moyens nouveaux peuvent être répartis indifféremment entre départements d'une même région selon les priorités de chaque Comité Technique Régional et Interdépartemental, et en vue de créations ou de consolidation de l'existant.

Les moyens de la ligne 46-81 article 20 étant fongibles, d'autres crédits pourront abonder ces moyens nouveaux en fonction des priorités déterminées dans chaque département. De la même façon des co-financements pourront être mobilisés à l'aide d'autres lignes budgétaires gérées au niveau régional ou départemental (PRAPS-PRS-prévention santé).

#### **VI. 4 Le suivi des crédits affectés aux PAEJ**

Les crédits affectés aux PAEJ ont fait l'objet d'un fléchage spécifique dans les notifications, au sein des enveloppes globalisées du chapitre 46-81 article 20. Leur utilisation sera suivie dans les tableaux d'exécution des dépenses budgétaires, la nomenclature d'exécution budgétaire 2002 permettant désormais de l'identifier.

l'adjointe au directeur  
général de la santé

La Directrice Générale de l'Action  
Sylviane LÉGER