



**DIRECTION
DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE**

LA DIRECTRICE

Paris, le

3 0 SEP. 2014

La Directrice de la protection judiciaire de
la jeunesse

A

Mesdames et Messieurs les Directeurs
interrégionaux de la protection judiciaire
de la jeunesse

Madame la Directrice générale de l'Ecole
de protection judiciaire de la jeunesse

Note d'orientation de la Protection judiciaire de la jeunesse

N/Ref : JUSF1423190N

PJ : 2

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse intervient auprès des jeunes et des familles concernés par la justice des mineurs pour mettre en œuvre à travers ses pratiques la mission éducative que la loi lui confie.

L'ambition de la note d'orientation vise à faire de l'organisation réussie de la continuité des parcours des jeunes confiés le cœur de son action, à déployer à tous les niveaux de l'institution.

Elle fait suite à une large concertation et à des rencontres avec les professionnels, acteurs de la Justice et partenaires dans les interrégions de la protection judiciaire de la jeunesse.

En proposant ce défi à l'institution la direction insère politiquement son projet et ses services au cœur de l'action sociale.

Relever ce défi, c'est réussir à faire vivre, à la fois dans les relations partenariales et dans les pratiques éducatives, l'affirmation que la justice des mineurs fait partie de la protection de l'enfance et poursuit les mêmes finalités de protection, d'éducation et d'insertion.

C'est soutenir institutionnellement la place que la PJJ doit tenir dans l'élaboration des politiques publiques afin que les jeunes que lui confient les magistrats trouvent les réponses adaptées aux changements que la société attend d'eux.

C'est contribuer à la construction et l'animation d'une politique de concertation des acteurs favorisant un passage articulé d'un champ de compétence à un autre en fonction de l'évolution du mineur concerné, dans le souci constant de la cohérence des prises en charge, de la fluidité des parcours des mineurs et d'un retour au droit commun.

Comme le rappelle le rapport du sénateur Jean Pierre Michel, au cours de la dernière décennie, la Protection Judiciaire de la Jeunesse a connu de profonds bouleversements. La transformation du regard de la société sur l'enfance délinquante a conduit à un durcissement des réponses législatives à la délinquance des mineurs. Dans le même temps, les moyens alloués à sa mission ont fortement diminué, sa structuration, son organisation territoriale et celle de ses services ont été modifiées. La priorité de sa mission éducative a été fixée sur les mineurs délinquants dans le cadre pénal. Il lui revient de réaffirmer dans ce contexte les principes de l'action éducative conduite dans le cadre judiciaire.

A l'issue de cette période, en prenant appui sur les ressources de l'institution et la force de son organisation, il est nécessaire de formuler à nouveau les priorités pour l'action de la protection judiciaire de la jeunesse à travers des orientations nationales déclinées dans un programme de travail.

Celles-ci s'appuient sur la conviction de l'éducabilité de tous les mineurs, principe fondateur de la justice pénale des mineurs issu de l'ordonnance du 2 février 1945, sur l'engagement d'une société responsable, soucieuse du développement de l'enfance en difficulté, qui trouvera sa place au sein de la société de demain.

L'émergence d'une justice spécialisée s'enracine aussi dans la construction progressive de la complémentarité du traitement de l'enfance délinquante et de l'enfance en danger.

Avec ce modèle de justice éducative, une culture professionnelle s'élabore. Elle fonde sa spécificité et sa dynamique créative au travers du développement de l'action éducative dans le cadre ouvert par la décision de justice.

Les valeurs, les savoir-faire qui en sont issus ne sont pas à « réinventer », ils sont un atout et fixent le cap à tenir.

Les orientations nationales prolongent cette ambition à l'aune des enjeux contemporains et visent à réunir les conditions opérationnelles pour y parvenir.

Aujourd'hui comme hier, il n'est pas possible d'ignorer qu'un mineur « délinquant » est le plus souvent « en danger ».

Nombre de mineurs confiés à la PJJ suite à une infraction isolée font l'objet d'une mesure ponctuelle dans le cadre d'une saisine unique ou d'une alternative aux poursuites. Cette réponse est pour eux suffisante et ils continueront leur parcours hors de l'institution, prenant appui sur leurs ressources propres et celles de leur environnement.

D'autres, moins nombreux mais dont la situation est plus préoccupante, ont connu une succession de ruptures dans leur vie personnelle mais aussi institutionnelle. Ces jeunes en grande difficulté relèvent fréquemment, successivement ou concomitamment, de plusieurs institutions : la santé, la protection de l'enfance, la protection judiciaire de la jeunesse. Si celles-ci ne parviennent pas à coordonner leur action, le risque est fort de provoquer des

clivages, de fonctionner en filière, au détriment des besoins propres d'un adolescent et de la réussite d'un parcours singulier.

Les ressources personnelles, familiales, et sociales constituent les leviers de leur propre cheminement.

C'est pour ces jeunes que la protection judiciaire de la jeunesse doit s'organiser, dans ses deux composantes publique et associative habilitée, autour d'une ambition structurante.

L'engagement reconnu des professionnels contribuera à la réussite de l'organisation de la continuité des parcours de chaque mineur confié.

La note expose en trois parties les principes généraux des orientations. Elle sera enrichie d'annexes qui actualisent les références, les précisent et les complètent. Les annexes comportent aussi le programme de travail de la direction.

I / DES PRATIQUES GARANTISSANT LA CONTINUITÉ DES PARCOURS DES JEUNES

Les principes pédagogiques et les pratiques professionnelles assurent une dimension éducative dans le cadre judiciaire

L'action éducative s'inscrit dans le cadre d'une décision prise par l'autorité judiciaire, qu'il s'agisse d'une mesure éducative, d'une mesure de probation ou d'une peine.

L'exercice professionnel dans le cadre judiciaire ne s'appuie pas sur la demande des justiciables ; il appelle des savoirs, savoir-faire et savoir-être professionnels exigeants.

Il revient à l'ensemble des professionnels de garantir à chaque mesure sa vocation pleinement éducative à la fois protectrice, et contraignante. Les services et établissements, pluridisciplinaires, doivent en outre veiller à systématiquement mobiliser les compétences propres des jeunes et de leur famille, afin de leur permettre d'être acteurs de la prise en charge.

L'apprentissage de la vie collective par la prise en compte des droits, des obligations et des libertés de chacun, l'exercice de la citoyenneté, constituent des repères nécessaires à l'action éducative

Le milieu ouvert garant de la cohérence de l'intervention éducative et de la continuité des parcours des jeunes

Un défi professionnel : le milieu ouvert, socle de l'intervention éducative

Le droit pénal des mineurs, au-delà de la prévention de la récidive, vise à favoriser l'intégration du jeune dans la société. La PJJ mobilise l'ensemble de ses moyens pour atteindre cet objectif.

Pour y parvenir, il est nécessaire de prendre le temps de l'évaluation et de l'accompagnement éducatif, tant dans le cadre d'une mesure éducative que d'une peine, au plus près des besoins souvent évolutifs de l'adolescent, quelles que soient les étapes de son parcours.

Il est donc nécessaire qu'un service de milieu ouvert assure la continuité du suivi pour garantir la cohérence entre les différentes réponses apportées dans le cadre pénal (placement, insertion, détention...) mais aussi entre les dispositifs de droit commun (scolarité, formation, santé) ou ceux de protection de l'enfance.

Le positionnement du milieu ouvert comme centre de gravité de chaque prise en charge permet de tendre vers la garantie de la continuité des parcours.

Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de sensibiliser le magistrat, juge d'instruction ou juge des enfants, à l'importance d'instaurer une mesure éducative confiée à un service territorial éducatif de milieu ouvert (STEMO) du secteur public. Le service, responsable de la continuité du suivi, sera chargé de structurer et d'organiser l'intervention éducative avec les autres intervenants. La mesure de milieu ouvert devient le socle pour décliner les autres modalités d'intervention lorsque les circonstances exigent qu'elles soient mises en œuvre.¹

Le milieu ouvert accompagne le placement en assurant les liens en amont et en aval

Les STEMO doivent anticiper autant que possible la nécessité de placer un jeune.

Ils accompagnent le temps du placement judiciaire en assurant le lien entre l'avant et l'après placement et en prenant notamment une part active à la construction du projet de sortie.

Ainsi, la continuité du suivi éducatif en milieu ouvert permet à la fois d'accompagner la sortie de placement - et notamment des lieux spécifiques tels que les CEF et CER, étape particulièrement fragile du fait du changement ou de la rupture qui résulte de cette sortie - mais également de construire avec souplesse et réactivité une réponse adaptée aux besoins des jeunes pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse.

Le milieu ouvert poursuit son intervention pendant la détention

La détention des mineurs doit conserver son caractère exceptionnel. Pourtant, elle peut constituer une étape incontournable exigeant de mobiliser fortement l'ensemble des dispositifs éducatifs.

Afin de réaffirmer la place centrale du milieu ouvert et de limiter les ruptures dans le parcours de l'adolescent, il convient que le STEMO, en charge de la mise en œuvre de mesures judiciaires avant l'incarcération, garantisse la coordination de son action avec les professionnels de la PJJ intervenant en détention, notamment dans la construction et la mise en œuvre du projet de sortie. L'objectif est d'accompagner chaque sortie.

Le milieu ouvert pilote le parcours d'insertion scolaire, sociale et professionnelle

Les STEMO sont chargés du pilotage du parcours d'apprentissage scolaire et d'insertion socio-professionnelle du jeune, la priorité étant donnée à l'obligation scolaire s'agissant des jeunes de moins de 16 ans. Dans ce cadre, ils doivent accompagner les mineurs vers les dispositifs de droit commun dès lors que leur accès y est possible.

Les activités de jour (y compris lorsqu'elles sont mises en œuvre par les unités éducatives d'activités de jour - UEAJ) sont des modalités intégrées à la prise en charge globale du mineur.

La PJJ ne peut concourir seule avec ses ressources internes à l'insertion des jeunes confiés mais doit nécessairement s'appuyer sur les partenaires agissant dans le champ de l'intégration sociale et de l'insertion professionnelle.

¹ annexe 1 : garantir la continuité des parcours

La consultation des professionnels organisée en 2013 invite à la clarification dans le domaine dit de l'insertion tant il semble que le dispositif accueil accompagnement (DAA) initialement prévu pour les jeunes inactifs se confonde avec le « faire avec » pour tous les mineurs.²

Une prise en charge à la marge au titre du civil et de protection jeune majeur (PJM)

Le cœur de métier de la protection judiciaire de la jeunesse demeure l'enfance délinquante. Toutefois, il peut arriver, même si tous les passages de relais ont été anticipés à l'issue d'une intervention dans le cadre pénal, que la poursuite de l'intervention en assistance éducative ou dans le cadre d'une protection jeune majeur, par les services de la protection judiciaire de la jeunesse, soit le seul moyen d'assurer la continuité du parcours. La notion de continuité doit se comprendre avant tout comme la continuité du projet éducatif et non le seul maintien de l'intervenant antérieur.

Le suivi de mesures d'assistance éducative ou de protection jeune majeur doit être le résultat d'une concertation entre les magistrats et les services de la protection judiciaire de la jeunesse, afin de circonscrire les interventions aux situations pour lesquelles c'est le seul moyen d'assurer la continuité du projet éducatif.

La diversification des réponses en fonction du parcours du jeune

La direction de la PJJ vise l'individualisation des parcours éducatifs. A tout moment de la procédure, chaque magistrat doit pouvoir accéder dans l'intérêt du mineur à un panel de réponses éducatives différenciées et personnalisées.

Une mesure judiciaire d'investigation assouplie

Sa mise en œuvre nécessite des clarifications et des aménagements qui feront l'objet d'une note qui se substituera à la circulaire du 31 décembre 2010.

Un panel de réponses développé du milieu ouvert au placement

La simple alternative entre placement et milieu ouvert ne permet pas toujours de répondre aux exigences complexes dans les parcours des jeunes.

Il est ainsi nécessaire d'introduire la possibilité d'intervention plus soutenue en milieu ouvert à certains moments de la prise en charge, tels que la sortie de placement ou de détention, mais aussi lorsqu'il est constaté que le jeune ne dispose pas de relais éducatifs.

La situation de l'adolescent est évolutive : la modularité de l'intervention éducative peut également être instaurée à partir du placement.

La réponse dans ce cadre ne peut reposer sur une seule structure. Il est nécessaire d'accompagner les ruptures et les changements par un dispositif d'accueil suffisamment souple et diversifié pour permettre une prise en charge continue, adaptée aux besoins du jeune, jusqu'à ce qu'il soit en mesure de s'inscrire dans un projet. Dans ce type de fonctionnement, les spécificités des interventions du milieu ouvert d'une part et de placement de l'autre, voire d'activité de jour doivent être dépassées et intégrées, au regard des besoins, dans sa prise en charge globale.

La diversité des réponses repose sur la capacité de l'institution à structurer une offre territoriale de placement et de modalités de prises en charge la plus souple possible.

² Annexe 2 : Activité et insertion scolaire et professionnelle à la PJJ

Cette approche individualisée permet également de conférer du sens au placement judiciaire, et réaffirme sa dimension protectrice et éducative. Chaque modalité de placement judiciaire concourt à assurer une contenance éducative plus ou moins renforcée, contenance recherchée par la décision même de placement.

Il n'existe pas de parcours type. L'idée de graduation qui peut encore sous-tendre un certain nombre de prises en charge au sein de notre institution doit être dépassée.

L'intervention éducative en placement judiciaire présente des particularités, en matière pédagogique comme en termes de gestion de ressources humaines qui appellent une doctrine institutionnelle forte et clarifiée.

Une organisation en expérimentation : la plate forme support à l'amélioration des parcours

La priorité donnée dans les orientations à la réussite de l'organisation de la continuité des parcours amène à développer une expérimentation avec le SAH et les partenaires territoriaux. Transdisciplinaire et inter institutionnelle, elle propose d'explorer de nouvelles formes de coordination et de soutien aux parcours et des possibilités différentes de coordination institutionnelle et de structuration des services.

II / DES POLITIQUES TERRITORIALES GARANTISSANT LA CONTINUITE DES PARCOURS DES JEUNES

Le décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice, charge la direction de la protection judiciaire de la jeunesse des questions intéressant la justice des mineurs et notamment de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre.

La justice des mineurs, en responsabilité de la protection judiciaire de l'enfance en danger et du traitement de la délinquance juvénile, est confrontée à la prise en compte d'impératifs complexes. Elle concilie l'intervention d'une pluralité d'acteurs dont notamment les magistrats de la jeunesse, du siège et du parquet, les avocats, la Protection Judiciaire de la Jeunesse, les associations, les services des conseils généraux.

La consultation réalisée en appui à l'élaboration de cette note confirme que l'action de la protection judiciaire de la jeunesse s'inscrit dans une dimension multi partenariale. La diversité et la qualité de réponses reposent sur sa capacité à travailler de manière coordonnée et concertée avec l'ensemble des acteurs concernés par la prise en charge des jeunes qui lui sont confiés. Les principes suivants guident ainsi l'action du niveau national jusqu'au niveau des services :

- être dans la concertation avec l'autorité judiciaire ;
- s'articuler et assurer les conditions de la complémentarité des secteurs public et associatif ;
- assurer la cohérence des parcours en lien notamment avec les conseils généraux ;
- être impliqué dans les politiques publiques au bénéfice de l'insertion et de la socialisation des jeunes.

Garantir la concertation entre les acteurs judiciaires et ceux de la PJJ

La protection judiciaire de la jeunesse, par sa culture éducative et administrative est identifiée comme l'interlocutrice privilégiée des magistrats du siège et du ministère public dans

l'organisation de l'offre d'investigation et de prise en charge des jeunes ayant commis des actes de délinquance. Elle doit jouer un rôle moteur dans la concertation avec l'autorité judiciaire. Elle contribue avec elle à la définition, à l'organisation et à la réalisation des politiques publiques de prévention de la délinquance et de protection de l'enfance. Cette dynamique d'articulation entre les acteurs judiciaires s'étend aussi aux barreaux, avec lesquels les relations s'établissent régulièrement pour soutenir la spécialisation des avocats pour mineurs.

Pour garantir l'efficacité de son action, la concertation doit s'opérer à tous les échelons de l'institution.

Au niveau territorial, les modes d'articulation avec les juridictions (instances, procédures, outils) ont bien été repérés, voire installés. Cependant, ces espaces de coordination où s'élaborent stratégie et opérationnalité de prises en charge restent bien souvent à consolider. La création du juge coordonnateur donne aux tribunaux pour enfants la possibilité d'avoir une place et un positionnement judiciaire plus lisibles dans les débats institutionnels comme techniques.

Chaque direction territoriale aura donc à charge de contribuer à institutionnaliser ces relations pour que la cohérence des parcours individualisés des jeunes soit conçue au cœur d'une stratégie territoriale concertée entre les acteurs de la justice des mineurs.

Au niveau interrégional et en lien avec les magistrats spécialisés des cours d'appel, les directions interrégionales concourent au renforcement et à la continuité des relations de travail entre les juridictions des mineurs des ressorts concernés. La mise en place pérenne de conférences semestrielles sur la justice des mineurs, organisées conjointement avec la direction des services judiciaires devra renforcer cette dynamique.

Les tableaux de bord établis par les directions territoriales et étudiés avec les juridictions sur chaque territoire et interrégion sont des outils sur lesquels s'appuyer.

Au niveau national, l'administration centrale soutiendra, de sa place, cette logique d'articulation en participant à l'élaboration d'outils utiles à l'organisation et au fonctionnement des tribunaux pour enfants, et en assurant un travail plus régulier auprès des juges coordonnateurs. Elle réunira annuellement un comité de pilotage portant sur la justice des mineurs regroupant les directions interrégionales, l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse, les cours d'appel et les directions du ministère de la justice intéressées.

Consolider la politique de complémentarité SP et SAH, dynamiser les articulations entre les structures éducatives

Afin de permettre une prise en charge adaptée aux besoins du jeune et d'apporter une réponse dans les meilleurs délais, les territoires de la PJJ doivent proposer une palette d'offres éducatives différenciée, à partir des structures éducatives des secteurs public et associatif.

Au sein d'un même territoire, la recherche de cohérence des interventions, de souplesse des réponses ne peut s'opérer que dans une « articulation organisée » des structures éducatives. Définir les modalités d'une « bonne » coordination inter service (SP et SAH), les formaliser dans des protocoles, dans les projets territoriaux, les schémas territoriaux et les projets de service sont des processus engagés dans nombre de territoires ; il s'agit maintenant de généraliser, rendre lisibles, pérennes et opérationnelles ces modalités de gouvernance. Les directions territoriales doivent en être pilotes pour que la complémentarité des réponses du

secteur public et du secteur associatif soit repérée par les acteurs concernés, au sein des services et établissements comme par l'autorité judiciaire.

En outre, l'articulation avec le SAH doit s'étendre au-delà de l'organisation des réponses sur le territoire et de la régulation de l'activité ; le SAH peut utilement être associé localement à la réflexion et à l'analyse des besoins en vue de la définition des orientations et des priorités.

Conforter l'inscription de la PJJ dans le champ de la protection de l'enfance : coordination et articulation avec le conseil général

Le positionnement de la justice pénale des mineurs dans le champ plus large de la protection de l'enfance est un enjeu essentiel pour ne pas opposer les jeunes en danger, d'une part, et les jeunes ayant commis des actes de délinquance, d'autre part. Les références professionnelles concernant le public adolescent, son développement, les fragilités propres à cet âge, et son accès au monde des adultes constituent un socle commun à l'ensemble de l'intervention en protection de l'enfance, enfance délinquante comprise.

La coordination avec le conseil général, en lien avec la juridiction, demeure un axe de travail incontournable sur les territoires pour que chacun, dans son champ d'action respectif, participe à la prise en charge judiciaire des jeunes tout au long de leur parcours.

Ces articulations entre l'ensemble des partenaires du champ de la protection de l'enfance se matérialisent dans le cadre des commissions, des cellules de recueil des informations préoccupantes, des observatoires départementaux et dans la participation aux travaux relatifs aux schémas visant l'enfance et la famille des départements.

Toutes ces instances, dans lesquelles peuvent être rassemblés les acteurs de la justice des mineurs, doivent pouvoir servir efficacement :

- l'examen des situations individuelles les plus complexes ;
- la construction de parcours cohérents en améliorant notamment l'articulation entre protection administrative et judiciaire ;
- la définition de la politique locale en matière de protection de l'enfance, à partir de l'analyse des besoins, des suivis d'activité. L'analyse fine et partagée des besoins sur un territoire est l'outil essentiel pour mieux organiser institutionnellement la mise en œuvre des décisions judiciaires. Elle permet aussi de s'ajuster aux besoins de la justice des mineurs tant civile que pénale et favorise le passage de l'une à l'autre en fonction de l'évolution du mineur concerné dans le souci constant d'un retour au droit commun.

Par la suite, et dans le cadre de l'accompagnement des politiques territoriales, une nouvelle étape de la décentralisation, notamment concernant les intercommunalités (dont les métropoles) et les régions, viendra sans doute déplacer les enjeux, modifier les acteurs et les relations avec les collectivités territoriales.

Institutionnaliser la participation des différents échelons dans les politiques publiques

Au regard des problématiques multiples des publics, l'implication de la PJJ dans les politiques publiques vise à développer de manière opérationnelle des relais concrets pendant et après la prise en charge et à renforcer les passerelles d'accès aux dispositifs de droit commun en faveur des jeunes suivis.

La PJJ poursuivra à chaque niveau une politique volontariste en direction des autres ministères, collectivités, associations et autres ressources du secteur privé ou de la société civile en faisant valoir les problématiques et besoins spécifiques de son public toujours dans l'objectif d'élargir l'offre de réponses au bénéfice des jeunes et de leur parcours.

L'implication dans les politiques publiques nécessite un positionnement institutionnel, un engagement affirmé notamment des directeurs territoriaux reposant sur des stratégies territoriales d'articulation avec les conseils généraux, les juridictions et tous les acteurs contribuant à la justice des mineurs. La coopération dans ce cadre avec les autres services de l'Etat doit être poursuivie, en lien avec les Préfets.

L'objectif politique est de mettre en place une organisation de qualité, des moyens et des pratiques favorisant :

- une mise en œuvre rapide des décisions judiciaires ;
- un passage fluide et articulé d'un champ de compétence à un autre (protection administrative/protection judiciaire subsidiaire ; assistance éducative/pénal) ;
- la cohérence et la continuité des prises en charge des mineurs ;
- la participation à la définition et à la mise en œuvre de stratégies locales en matière de politiques publiques.

Ainsi, l'équipe de direction de la DT, dans sa fonction de pilotage devra aussi s'attacher à :

- faire vivre, suivre et évaluer ces actions prioritaires dans le projet territorial ;
- établir, dans des délégations formalisées, la répartition des rôles et des places de chacun (cadres de la DT, directeurs de service et responsables d'unités), les objectifs et résultats attendus

Soutenir une organisation des territoires réunissant les conditions de la continuité des parcours des jeunes

L'organisation territoriale telle que configurée depuis 2009 a redessiné le contour et les missions des inter-régions et des territoires départementaux en visant pour ces derniers la constitution de périmètres pertinents. Ils ont été configurés dans l'objectif de « construire un espace politique et institutionnel sur un territoire géographique en disposant de moyens adaptés à l'action éducative et à la fluidité du parcours des mineurs ».

Conçus pour faciliter la construction de parcours adaptés à la diversité des situations des jeunes, ils doivent pouvoir être évalués dans ce sens au travers d'un bilan d'autant que les constats recueillis dans les consultations montrent que les disparités géographiques, économiques, sociales, démographiques des départements peuvent influencer sur l'organisation de l'offre de réponses et les parcours.

III / LES RESSOURCES AU SERVICE DE L'AMBITION EDUCATIVE

Centrés sur la qualité de l'intervention éducative auprès des jeunes, la gouvernance et le management des territoires, des services et établissements comme la politique et les projets des ressources humaines, doivent être mobilisés pour l'application de la note d'orientation.

La mise en œuvre de celle-ci requiert de solides compétences de gestion pour s'assurer de tirer le meilleur parti des ressources budgétaires allouées ainsi que des fonctions support efficaces qui permettent aux acteurs métier de se concentrer sur leur cœur de mission.

La formation et la recherche constituent des leviers essentiels pour permettre cette mise en œuvre.

Une gouvernance garante de la continuité des parcours

En matière de gouvernance, une clarification des rôles et des articulations permet à chaque échelon d'assurer pleinement son rôle. Ces dispositions gagnent à être portées par l'ensemble des cadres.

Parachever la clarification des rôles et places des cadres hiérarchiques et fonctionnels

Les consultations font apparaître que la répartition des compétences entre les différents niveaux hiérarchiques manque parfois de clarté ou fait l'objet de pratiques différentes. Les articulations entre les fonctions méritent donc d'être précisées tant au niveau hiérarchique que fonctionnel afin d'aboutir notamment à une actualisation des fiches métiers.

Un ambitieux programme de formation, une animation enrichie des réseaux métiers et une meilleure communication soutiendront le professionnalisme des cadres.

Conforter le fonctionnement des instances

L'amélioration de la gouvernance se traduit aussi par une plus grande appropriation et un réel investissement dans les instances.

Il est nécessaire de renforcer l'efficacité des instances de direction à tous les échelons en créant les conditions d'un travail collégial et d'élaboration facilitant l'appropriation des orientations nationales et leur déclinaison au regard des caractéristiques locales.

Poursuivre un management porteur de sens et centré sur la mise en œuvre de la continuité des parcours des jeunes

Au service d'une mission éducative commune et à partir d'identités professionnelles diverses, il s'agit de valoriser les acteurs de l'institution, encourager les prises d'initiative et leur laisser une marge de manœuvre pour que chacun puisse tirer le meilleur parti des ressources mobilisables.

Garant de la qualité de la prise en charge, le cadre sécurise et soutient les personnels dans leur mission, il encourage les apprentissages individuels dans l'action quotidienne, pour construire une maîtrise progressive des fonctions collectives.

Cette ambition nécessite souplesse et pragmatisme, ce qui n'est pas contradictoire avec le nécessaire respect des objectifs et des principes structurants de l'institution.

Développer l'emploi des outils du management pour impulser les politiques territoriales

La PJJ a acquis de la maturité s'agissant de l'élaboration et de la formalisation de projets. Manager par le projet (Programmes stratégiques interrégionaux, projets territoriaux, projets de service) permet de faire le choix de resituer le sens des missions, concentrer son action sur des

besoins prioritaires, qui correspondent à une «contextualisation» des enjeux et facilite le pilotage de l'ensemble des activités jusque dans les services.

Un suivi régulier de la mise en œuvre des orientations pilotées au niveau national par le Comité de direction national, l'actualisation des projets rendus effectifs au niveau territorial dans le cadre des Comités de direction interrégionaux et des Comités de direction territoriaux participeront au maintien de la dynamique. Les chefs de projet, les Directeurs interrégionaux adjoints pour les projets interrégionaux et les Directeurs territoriaux adjoints pour les projets territoriaux, devront être largement associés à cette fonction de pilotage.

Une équipe projet sera mise en place dès la sortie de cette note pour lancer ces quatre chantiers.

Des fonctions support consolidées au service de la mission éducative

Pour accomplir pleinement leur mission auprès des jeunes, les établissements et services en charge de l'action éducative doivent pouvoir compter sur le professionnalisme des fonctions support de l'institution.

L'efficacité des fonctions d'administration générale, de gestion des personnels, des crédits ou des moyens matériels, la fiabilité des systèmes d'information et de l'appui au pilotage sont indispensables pour permettre aux acteurs métiers de se concentrer entièrement à la prise en charge des jeunes. Parmi ces moyens, une attention particulière doit être portée à l'immobilier qui constitue au plein sens du terme une ressource éducative et va bien au-delà de ce que l'on attend de locaux administratifs classiques.

En réalisant au quotidien les actes de gestion, en offrant une visibilité sur l'activité et les ressources, en fournissant les moyens et outils indispensables à l'action, en permettant la sécurisation des décisions, les équipes en charge du support apportent une contribution essentielle à la mise en œuvre de la mission.

Conduire une politique de ressources humaines au service de l'action

C'est une politique ambitieuse des ressources humaines qui soutient la mise en œuvre des nouvelles orientations de la PJJ.

Sa définition se concrétise sur un socle de valeurs essentielles, qui devront systématiquement être mobilisées dans les pratiques gestionnaires et qui sont le sens du service, l'écoute, l'équité de traitement et l'harmonisation des pratiques, la dimension avant tout humaine de la gestion.

La bien-traitance doit être au cœur des pratiques.

Il ne s'agit pas, par ailleurs, de se limiter à des activités d'administration du personnel au sens strict et à dominante essentiellement quantitative mais bien d'approfondir la dimension qualitative fondée sur la meilleure adéquation des compétences des agents aux postes occupés dans une logique de parcours professionnels.

A cet égard, la politique de ressources humaines s'articulera autour de six axes essentiels : le recrutement, les pratiques de gestion des ressources humaines, l'amélioration des conditions de travail, une gestion personnalisée des parcours professionnels et des compétences des

agents, la formation comme outil prioritaire d'accompagnement et de soutien à la continuité des parcours professionnels, l'importance du dialogue social.
Ceux –ci sont développés dans les annexes.

Evaluer les orientations nationales : un enjeu majeur de l'amélioration continue de la qualité de la prise en charge

Il ne peut y avoir de politique publique qui ne prévoit pas son évaluation. L'Etat est comptable devant les citoyens des moyens qu'il met en œuvre pour répondre à une mission spécifique.

Il est en conséquence nécessaire de construire les outils et de mettre en œuvre les études et recherches qui permettront une meilleure connaissance des publics accueillis et de leur parcours dans le champ de la protection de l'enfance et une évaluation systématique des dispositifs mis en œuvre dans le cadre des orientations de la protection judiciaire de la jeunesse.

Il est joint à cette présente note le programme des travaux en lien avec les orientations.



La Directrice de la Protection
Judiciaire de la Jeunesse

Catherine SULTAN

Garantir la continuité des parcours éducatifs

LA CONTINUITÉ DES PARCOURS ÉDUCATIFS A LA PJJ, ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

La notion de continuité s'est d'abord développée dans le champ de la santé et du handicap avant d'être transposée à la protection de l'enfance, au départ essentiellement dans le cadre du placement. Cette notion a d'ailleurs été consacrée par la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) en 1989, comme une garantie d'éducation pour des enfants temporairement ou définitivement séparés de leur famille¹.

Au sein de la PJJ, la continuité de l'action éducative est affirmée comme un objectif à atteindre dans la circulaire d'orientation du 24 février 1999. Ce texte préconisait d'une part de renouveler les méthodes d'action éducative en renforçant l'accompagnement éducatif et d'autre part, d'organiser le parcours éducatif autour d'un milieu ouvert « fil rouge ». Le parcours ne doit plus se résumer à une juxtaposition de prises en charge mais a vocation à être continu et cohérent.

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a affirmé la nécessité de rendre l'usager acteur de sa prise en charge et imposé aux services médico-sociaux la mise en place d'outils tels que le DIPC ou le livret d'accueil dont l'objectif est d'impliquer le mineur en lui rendant compte du travail réalisé pendant le temps de sa prise en charge.

Enfin, la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance pose le principe du projet pour l'enfant. Il s'agit d'en faire un outil qui aide les intervenants à penser et construire le parcours. Les établissements sociaux et médico-sociaux sont également invités à garantir la continuité par le biais de leur coordination et complémentarité². Dès lors, la notion de continuité se comprend avant tout comme la continuité du projet éducatif et non comme le seul maintien de l'intervenant antérieur.

Aujourd'hui, la continuité des parcours éducatifs des jeunes pris en charge par la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), toujours en travail, reste un objectif à poursuivre. Il doit être réaffirmé et décliné de manière concrète dans le cadre de la note d'orientation de 2014, en vue de soutenir les pratiques professionnelles.

ENJEUX

Pour la plupart des mineurs, une réponse ponctuelle et courte de la PJJ s'avère suffisante. D'autres en revanche, moins nombreux, multiplient les ruptures, les échecs et rencontrent diverses difficultés dans leur parcours de vie. Dans les deux cas, leur rencontre avec les services de la PJJ constitue une étape de leur vie.

Afin d'assurer leur insertion durable, la continuité du parcours du jeune pris en charge renvoie à la nécessaire cohérence de l'ensemble des interventions auprès de lui et de sa famille, y compris lorsque son parcours éducatif et de vie est marqué par des ruptures.

Les points de rupture qui exigent une attention particulière des professionnels sont aujourd'hui identifiés :

¹ Art. 20, Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant

² C.A.S.F., art. L312-7

- les ruptures dans la vie d'un jeune dont l'institution n'est pas à l'origine mais qu'elle se doit d'accompagner ;
- les ruptures que le jeune agit dans sa résistance au cadre ;
- les ruptures provoquées par l'institution et le cadre judiciaire.

Le diagnostic interne (2014) de la PJJ identifie plusieurs causes susceptibles d'être à l'origine de ruptures institutionnelles :

- le recentrage au pénal et le raccourcissement subséquent des suivis en milieu ouvert ;
- la répartition parfois difficilement lisible des compétences entre l'Etat et les départements en matière de protection de l'enfance ;
- la multiplicité des mesures et des intervenants voire des procédures judiciaires ;
- les difficultés d'articulation des interventions socio-éducatives et des passages de relais tout au long d'un parcours ;
- l'appropriation aléatoire de l'esprit et des outils de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Or, la discontinuité et les ruptures dans les parcours des mineurs sous main de justice sont unanimement considérées par la littérature spécialisée comme des facteurs aggravant la vulnérabilité du public et générant des risques de récidive.

Partant de ces constats, la PJJ a pour ambition de porter la continuité des parcours des mineurs sous main de justice au rang de priorité.

PERSPECTIVES

Objectif affiché, la continuité des parcours doit se traduire dans les organisations institutionnelles à tous les échelons hiérarchiques et innover l'ensemble des pratiques professionnelles. Ce principe directeur se décline à travers trois axes principaux dont la mise en œuvre opérationnelle est fixée à compter d'octobre 2014.

Axe 1 : Soutenir la continuité du projet éducatif du jeune

✚ Optimiser la gestion des dossiers des jeunes au service de la continuité de leurs parcours

Garantir une continuité éducative du parcours du mineur n'est pas qu'une affaire de pédagogie mais aussi d'organisation et de méthodes. Lieu de recueil et de conservations des informations utiles (administratives, sociales-éducatives, médicales et paramédicales), formalisées, organisées et actualisées, le dossier du jeune est la mémoire d'un service sur sa situation. C'est un outil qui doit permettre par l'écriture et la réflexion, l'analyse de toutes les données d'une situation et la distanciation nécessaire à la réflexion et prise de décision pour une action d'éducation la mieux adaptée à la situation du jeune. Comportant des éléments utiles pour établir des liaisons, des relais en interne ou en externe, il favorise la construction d'un parcours cohérent et continu. C'est pourquoi, il est indispensable de faire de l'amélioration de la gestion du dossier jeune (ouverture, gestion, archivage) un axe du travail et du Document individuel de prise en charge (DIPC) et du Document conjoint de prise en charge (DCPC), qui en sont deux composantes essentielles, des outils de construction et de lisibilité du parcours éducatif.

• Le document individuel de prise en charge (DIPC)

Les lois du 2 janvier 2002 et du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance ont développé les notions de « projet éducatif » et « projet pour l'enfant ». Ce dernier « précise les actions qui seront menées auprès de l'enfant, des parents et de son environnement, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de mise en œuvre. Il mentionne l'institution et la personne chargées d'assurer la cohérence et la continuité des interventions » (C.A.S.F., art. L223-1 al. 5). Par la note du 16 mars 2007, la PJJ a traduit le

projet pour l'enfant notamment par le Document Individuel de Prise en Charge (DIPC). Il ne peut pas être transmis entre les services, hormis par le mineur lui même.

- **Le Document Conjoint de Prise en Charge (DCPC)**

Face à l'évolution des missions, les professionnels ont su adapter leurs pratiques pour rester au plus près des besoins des mineurs. On assiste actuellement à une diversification des modes de prises en charge au travers d'un suivi plus individualisé. Positionner le milieu ouvert comme socle installe ce suivi au cœur d'un réseau où gravitent divers partenaires.

Afin de favoriser les liens avec les autres services de la PJJ et les partenaires qui concourent à la prise en charge, un Document Conjoint de Prise en Charge (DCPC), est indispensable dès lors que deux services ou plus interviennent sur la même situation. Ayant vocation à rendre plus lisible les actions de chaque acteur, il est **présenté dans le projet de service** et identifie la répartition des tâches et actions, les points d'étapes et les modalités d'articulation entre les intervenants.

↓ **Décliner les modalités d'association du mineur et de sa famille à l'action d'éducation.**

Aujourd'hui, tant les travaux de recherche que le droit interne¹ et européen² reconnaissent comme fondamentale la participation du mineur et de sa famille au processus de prise de décision. Soucieuse de garantir la prise en compte du mineur dans son environnement notamment familial mais également convaincue que l'implication du jeune et de sa famille est un facteur de continuité, la PJJ détermine deux axes de travail destinés à se déployer du niveau inter régional au niveau des services :

- l'identification et le renforcement des modalités reconnaissant le jeune et sa famille comme co-acteurs de la prise en charge ;
- le développement des modalités de soutien à la parentalité.

↓ **Encourager le traitement des situations complexes**

L'ambition d'assurer une continuité des parcours éducatif vise tous les jeunes pris en charge par la PJJ et a fortiori les jeunes en grande difficulté, dont les parcours sont émaillés à la fois de ruptures et de répétitions. Favoriser la cohérence de leur parcours et éluder les ruptures institutionnelles ou judiciaires implique des actions transversales inscrites dans le projet territorial, notamment :

- l'organisation de réunions de « situation complexes », de « commissions cas difficiles » ou de « commissions de suivi » selon les appellations, coordonnées à des actions locales ;
- le développement du renforcement de certains suivis en milieu ouvert. Les modalités pratiques et les moyens de mise en œuvre sont intégrés dans la fiche technique relative à l'évolution du milieu ouvert dont la publication est prévue courant mars 2015.

↓ **Permettre aux services de prendre en charge, à la marge, des mesures civiles**

Le cœur de métier de la PJJ reste la prise en charge des mineurs ayant commis des actes de délinquance. En effet, la répartition des compétences confie l'action sociale aux départements. Dès lors le ministère de la justice n'a pas vocation à répondre aux besoins de subsistance matérielle, sanitaire et sociale des jeunes majeurs. Toutefois, soutenir la continuité des parcours éducatifs des mineurs impose d'être attentif à ne pas provoquer de rupture qui leur serait préjudiciable.

C'est pourquoi, dans la continuité d'une mesure, d'une sanction ou d'une peine ordonnées dans le cadre de l'ordonnance du 2 février 1945, le secteur public de la PJJ pourra, à la marge, poursuivre une intervention au civil ou dans le cadre de la protection des jeunes majeurs.

La poursuite par le service de la protection judiciaire de la jeunesse du suivi du jeune, dans un cadre d'intervention différent, est pertinente lorsque la situation éducative du jeune mérite encore d'être

¹ C.A.S.F., art. L311-I, 3° et 7

² Charte des droits fondamentaux du 18 décembre 2000, article 24 § 1

soutenue et que tous les passages de relais vers le droit commun ayant été anticipés, il n'existe aucun autre moyen d'assurer la continuité de son accompagnement éducatif y compris par un autre service.

Il en est ainsi par exemple de l'impossibilité de passer le relais à un autre service ou aux services des conseils généraux à quelques mois de la majorité.

Il en est également ainsi lorsque le jeune atteint la majorité en cours d'année et que l'arrêt de la prise en charge en raison du terme fixé par la décision pénale compromet de façon irréversible les projets, notamment d'insertion, en cours. Il convient néanmoins de rappeler que la priorité est de travailler en amont les passages de relais dès lors que le terme de l'intervention au pénal est en principe connu dans des délais permettant ce travail.

De façon plus générale, afin d'assurer la continuité des parcours, il est indispensable d'anticiper la fin des prises en charge et le passage à la majorité. L'accompagnement vers une socialisation plus aboutie voire l'autonomie prend du temps et est constitué de stades successifs qu'il est nécessaire de construire mais aussi d'accompagner en tenant compte des aléas du parcours des jeunes que nous prenons en charge.

Axe 2 : Faire de la continuité un enjeu de gouvernance

Le renforcement de l'outillage des professionnels et des services en vue de soutenir la continuité des parcours est un enjeu institutionnel. Plusieurs instances et outils de travail coexistent déjà et sont opérationnels. Il s'agit dès lors de généraliser et de renforcer leur portage et leur accompagnement sur les terrains tout en veillant à leur actualisation. Il s'agit également d'en inventer d'autres.

- Favoriser l'articulation au sein des services

La démarche d'évaluation-diagnostic par les services constitue un élément incontournable au départ de chaque prise en charge¹. Cette méthodologie doit être transcrite dans les projets territoriaux, les projets de service et les projets pédagogiques.

Les outils internes existants qui concourent à favoriser la continuité de la prise en charge seront recensés au sein de chaque service, comme par exemple :

- La constitution d'un dossier de fin de prise en charge dans le cadre du passage à la majorité ;
- Les modalités d'organisation des études de situation pluridisciplinaires internes et externes.

- Poursuivre la dématérialisation des outils

Afin de rassembler les différents outils de gestion des mesures sous un seul et même outil informatique, à l'appui de GAME, il est envisagé la possibilité de renseigner à partir de GAME le dossier du jeune, le DIPC et le rapport éducatif au magistrat. Plus globalement, la dématérialisation des outils papiers et des modes de communication est à la fois un tournant à prendre et un chantier à long terme.

La dématérialisation des supports d'informations dont le recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE) ou assimilés est actée et sera mise en œuvre dans ce calendrier.

- Faire de la continuité un élément central du projet territorial

Afin de renforcer l'articulation avec le droit commun, les territoires procéderont dans un premier temps au recensement précis de leurs ressources disponibles ou souhaitables, support indispensable au développement et à l'institutionnalisation du partenariat dans un second temps.

Axe 3 : Faire de la continuité le moteur de l'articulation interinstitutionnelle

- Formaliser l'articulation avec d'autres institutions

¹ Circulaire d'orientation du 2 février 2010 relative à l'action d'éducation dans le cadre pénal

Favoriser et renforcer les protocoles interinstitutionnels constitue un élément central de la continuité, notamment :

- entre le secteur public et le secteur associatif habilité notamment en vue de favoriser le passage de relais à l'issue d'une MJIE civile conduite par le secteur public de la PJJ ;
- avec les conseils généraux (en vue de favoriser le passage de relais au civil et de coordonner nos actions dans le cadre des doubles mesures) ;
- avec le secteur pédopsychiatrique et les acteurs de santé ;
- avec l'Education Nationale.

- Favoriser la lisibilité du travail avec les juridictions :

Sensibiliser les magistrats aux moyens de garantir l'organisation de la continuité des parcours. La PJJ préconise en effet que pour chaque jeune placé ou détenu sans suivi antérieur, une mesure de milieu ouvert soit systématiquement confiée à un STEMO(I) par le magistrat et ce, dès le début de la prise en charge. Le STEMO est garant du suivi global dans la continuité.

- Faire de la continuité un enjeu central de la professionnalisation des acteurs. L'appareil de formation est invité à diversifier son offre de façon à décliner de façon opérationnelle la notion de continuité des parcours éducatifs en proposant des formations transversales et interinstitutionnelles sur des thématiques communes aux divers acteurs de la protection de l'enfance.

- En appui à l'organisation et à la régulation des offres territoriales, expérimenter la mise en œuvre de plateformes territoriales de soutien à la continuité des parcours :

Il sera expérimenté une plateforme dédiée à l'organisation de la continuité des parcours. Cette plateforme, expérimentale dans un premier temps, prendra naissance sur la base de l'état des lieux des besoins et des offres existantes réalisé par les DIR. Elle articule une palette de réponses diversifiées dans un objectif de prise en charge globale. Elle associe l'ensemble des établissements et services (SP/SAH) ainsi que les partenaires institutionnels d'un territoire donné.

ANNEXE A LA NOTE D'ORIENTATION 2014

Activité et insertion scolaire et professionnelle à la PJJ

ACTIVITÉS ET INSERTION A LA PJJ, ELEMENTS DE CONTEXTE

Mots clés : activité, médias éducatifs, activités de jour, insertion, DAA, MA, mission insertion

La conduite de l'action éducative auprès des mineurs faisant l'objet d'une décision de justice s'est toujours appuyée sur la nécessité de confronter ceux-ci, d'une part, à une démarche concrète de socialisation et, d'autre part, à une perspective d'intégration sociale qui passe par l'ouverture d'un accès au monde de la formation et de l'emploi. L'insertion professionnelle de ces jeunes demeure, en effet, à terme, une finalité de l'action éducative.

Cette affirmation a conduit au **développement de modalités d'action spécifiques** de l'institution qui a pris des formes différentes au cours de son histoire en tenant compte des situations nouvelles, qu'il s'agisse des publics et de leurs besoins, ou des politiques publiques en la matière (cf. partie 3 de la note d'orientation participation aux politiques publiques).

Il s'agit d'un levier d'action que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse considère comme essentiel pour entrer en relation éducative avec un adolescent, pour lui permettre l'apprentissage ou le réapprentissage de rythmes de vie et l'aider à comprendre le sens et d'intégrer des règles de vie sociales.

En 1999, une réflexion sur la place des activités dans l'action éducative a été initiée par une circulaire d'orientation préconisant le renouvellement des méthodes éducatives et prenant en compte la spécificité de l'intervention éducative dans le cadre pénal¹

Depuis, plusieurs circulaires sont venues préciser cette doctrine, pour tout mineur pris en charge par la Protection judiciaire de la jeunesse² et plus spécifiquement, pour les jeunes inactifs³.

Ces orientations se sont appuyées sur de nombreux et importants travaux sur le sujet⁴, leur mise en œuvre ayant lieu dans un contexte institutionnel de restructuration des établissements et services⁵.

Au terme de ces orientations, il est possible de distinguer :

¹ Circulaire d'orientation relative à la PJJ (NOR JUS F 99 500 35 C) du 24/02/1999.

² Circulaire d'orientation sur l'action d'éducation dans le cadre pénal du 02/02/2010, circulaire d'orientation du 31 décembre 2010 relative à la mesure judiciaire d'investigation éducative.

³ Circulaires d'orientation du 25/02/2009 et du 03/04/2012 relative à l'action d'éducation structurée par les activités de jour dans les établissements et services du secteur public de la PJJ.

⁴ Groupe D'appui National aux Activités de Jour et d'insertion, Commission Nationale sur le Milieu Ouvert, rapport de la Cour des Comptes, mission d'évaluation par l'Inspection des Services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse

⁵ Décret n°2007-1573 du 6 novembre 2007 modifié relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

- Les **activités** en tant que support pédagogique et éducatif partie prenante de toute intervention éducative pour l'ensemble des mineurs pris en charge et quel qu'en soit le lieu.
- Les **activités de jour**, modalités destinées à favoriser l'insertion sociale, scolaire et professionnelle de jeunes inactifs, organisées en « *un ensemble structuré d'actions qui s'exercent simultanément ou successivement dans les domaines du développement personnel et de l'acquisition de compétences sociales, scolaires et professionnelles* »⁶. Elles s'exercent selon deux modalités organisationnelles : le Dispositif Accueil Accompagnement (DAA) et le Module des Acquisitions (MA).

Dans le cadre de la démarche de diagnostic partagé, l'état des lieux détaillé publié en mars 2014 sur le sujet « activités de jour, dispositif accueil accompagnement module des acquisitions » fait état de propositions d'amélioration en terme de pilotage national visant à apporter de la clarification sur le sujet entre les activités et les activités de jour (AJO), dispositif accueil accompagnement (DAA) et module des acquisitions (MA).

Si de nombreux points faibles sont évoqués en matière d'organisation et de moyens, des points forts sont soulignés attestant que « dans certains services, ces modes de prise en charge se sont installés et fonctionnent. »⁷. La pratique des activités comme un des leviers de l'action éducative s'est développée et a enrichi les méthodes professionnelles. Son impact sur le parcours du mineur est souligné.

Une clarification est donc nécessaire quant aux notions employées, la place des activités et des activités de jour à la PJJ, leurs objectifs, la socialisation, l'insertion scolaire et professionnelle des mineurs confiés à l'institution et les relations de cette dernière avec les institutions de formation de droit commun. Les impacts de la loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale du 5 mars 2014 et son application à la PJJ seront également à évaluer. Il convient de rappeler à ce stade la position adoptée de ne pas décentraliser les actions de formation conduites au sein des UEAJ auprès des jeunes les plus en difficulté d'insertion pris en charge par la PJJ.

ENJEUX

- **Distinguer les notions d'activités et d'activités de jour.**

La distinction entre les 2 notions permet de mieux sérier les objectifs, le public concerné comme les professionnels les exerçant.

Les activités permettent, aux côtés des entretiens individuels, des démarches entreprises avec les jeunes et leur famille, des visites à domicile et d'autres approches professionnelles, d'entrer en relation avec le jeune et de construire un lien éducatif par l'intermédiaire de différents médias. Ces activités sont mises en œuvre par les professionnels de la PJJ intervenant en milieu ouvert comme en hébergement. Pérennes ou ponctuelles, elles peuvent se rattacher à des événements nationaux ou des partenariats. Elles constituent un temps au sein de l'emploi du temps des jeunes et non une modalité d'organisation de leur emploi du temps. Elles concernent l'ensemble des mineurs suivis par la PJJ.

⁶ Les circulaires d'orientation du 25/02/2009 et du 03/04/2012 citées en note 3

⁷ Diagnostic partagé AJO DAA MA Mars 2014 p5

Ces activités sont inhérentes à l'acte éducatif. Elles illustrent les notions du « faire avec » et du « vivre ensemble » professionnels. Elles constituent un fondement pédagogique permettant aux professionnels d'appréhender le jeune dans des situations concrètes partagées, autrement que par son discours, de seuls échanges verbaux (l'entretien) ou les actes délictueux qu'il peut poser mais dans la manière dont il s'inscrit dans un quotidien d'actions partagées. Conduites en collectif et/ou en individuel, qu'elles soient de nature culturelle, sportive ou ludique, elles permettent d'observer le mode relationnel du jeune, sa maîtrise des codes sociaux, son repérage spatio-temporel, etc. Dans tous les cas il s'agit de veiller à maintenir un équilibre entre individualisation des prises en charge et apprentissage collectif des règles de socialisation. Ces activités qui concourent à l'intégration sociale du jeune ne sauraient être assimilées aux activités de jour.

Les activités de jour constituent une modalité d'organisation de l'activité des jeunes sur leurs journées, déclinées dans un emploi du temps construit avec lui, sur des temps « sanctuarisés » à cet effet dans l'unité de travail. Elles se définissent comme « un ensemble structuré d'actions qui s'exercent simultanément ou successivement dans les domaines du développement personnel et de l'acquisition de compétences sociales, scolaires et professionnelles »⁸.

Ces activités de jour sont prioritairement à destination d'un public repéré comme inactif, non engagé dans un dispositif de droit commun. Elles ont vocation à éloigner le jeune « de l'inaction et des systèmes bâtis entre pairs », à favoriser « le réapprentissage des rythmes et l'acceptation de règles ».⁹

Elles se mettent en œuvre selon deux types d'organisations, faisant intervenir des professionnels différents : le dispositif accueil accompagnement (DAA) et le module des acquisitions (MA).

L'activité de jour s'intègre à l'élaboration du projet individuel du mineur comme modalité globale d'accompagnement dans le domaine judiciaire, familial, social, sanitaire, scolaire et professionnel. L'âge du mineur concerné a une incidence tant en termes d'évaluation que de perspectives de réintégration dans le droit commun.

Les objectifs visés dans le cadre du DAA s'adressent aux jeunes qui ont besoin d'un sas protecteur pour sortir d'une inactivité ancrée depuis longtemps et qui notamment accrochent difficilement aux sollicitations du suivi en Milieu ouvert. C'est à eux que cette prise en charge spécifique soutenue et progressivement structurée (ce ne sont pas les activités décrites au paragraphe précédent) sont proposées. Elles doivent permettre aux jeunes de rompre avec leurs stratégies d'évitement. Ils donnent les moyens aux professionnels de comprendre les freins à l'œuvre, d'observer et d'évaluer les acquis et capacités d'acquisition, remobiliser et accompagner les jeunes.

Pour les mineurs ne pouvant immédiatement intégrer le droit commun, les UEAJ mettent en œuvre des modules acquisitions. Les objectifs visés sont de différents ordres : acquisitions cognitives, acquisitions de compétences sociales et acquisitions de compétences professionnelles.

⁸ Circulaire d'orientation du 03/04/2012 relative à l'action d'éducation structurée par les activités de jour dans les établissements et services du secteur public de la PJJ.

⁹ Ibid.

Proposition : réserver l'appellation « activités de jour » à la prise en charge des jeunes « hors du droit commun » en fonction d'un emploi du temps.

- **Conforter l'opérationnalité des partenariats avec les dispositifs de droit commun au service des besoins des jeunes.**

Il convient de souligner que les activités de jour, bien que construites prioritairement pour les jeunes confiés à la PJJ et considérés comme inactifs, peuvent dans certains cas également concerner des jeunes hors mandat judiciaire, dans la situation où le parcours d'insertion de ces derniers appellerait un soutien particulier et un accompagnement progressif vers le droit commun. En effet, la circulaire d'orientation du 3 avril 2012 relative à l'action d'éducation structurée par les activités de jour rappelle la nécessité d'inscrire les unités éducatives dans le réseau d'accueil, d'orientation et de formation des jeunes, sur le territoire correspondant à leur bassin de formation et d'emploi.

Dans ce cadre, l'accueil de jeunes hors mesure judiciaire s'adresse à des jeunes en grande difficulté dans leurs activités scolaires (jeunes décrocheurs par exemple) ou professionnelle (suivi renforcé en mission locale par exemple). Le dispositif PJJ participe au repérage des besoins et aux bilans des situations de ces jeunes afin de déterminer l'orientation la plus opportune.

Les modalités de réciprocité avec les dispositifs de droit commun (EN, missions locales) ainsi que le nombre d'adolescents s'envisagent localement selon les besoins et les possibilités des deux institutions.

- **Dans le cadre des orientations sur « le milieu ouvert-socle », réaffirmer la place de l'activité comme modalité d'accompagnement en milieu ouvert pour tout mineur et celle du DAA pour les jeunes inactifs et conforter le milieu ouvert comme pilote du parcours d'insertion du jeune.**

Il s'agit de conforter la place de l'activité comme mode d'éducation au sein du milieu ouvert. En ce sens, les activités et les activités de jour sont un moyen privilégié d'entrer en relation, de « faire avec », dans tous les cas. Enfin, lorsque la situation du jeune amène à un renforcement du suivi éducatif, les activités de jour peuvent en constituer une modalité. En effet, les activités, mode d'éducation, contribuent aussi à la recherche d'une diversification et d'une modularité des prises en charge.

- **Clarifier le rôle assigné aux activités de jour comme phase préparatoire pour (ré) intégrer le droit commun de la formation professionnelle.**

La DPJJ garde sa compétence pour préparer les jeunes les plus éloignés des dispositifs de formation professionnelle à leur insertion. Il convient dans cette perspective d'accorder une vigilance accrue dans la construction de passerelles avec les missions locales et les dispositifs portés par les Régions. Il s'agit de bien expliciter aux Conseils Régionaux le rôle préparatoire, de « sas » proposé par les UEAJ et des relais adaptés qu'il s'agit d'étroitement tisser avec les dispositifs de formation professionnelle du territoire. Une présence institutionnelle dans les instances de gouvernance régionales en matière de politiques d'emploi et de formation (CREFOP) est à ce titre indispensable, tout comme un conventionnement spécifique.

Ces enjeux trouveront leur concrétisation dans de nouveaux textes supports élaborés à partir d'un bilan et de la constitution d'un groupe de travail (programme de travail)

PROGRAMME DE TRAVAIL

Les circulaires et notes de la Direction de la PJJ seront mises en cohérence avec les conclusions des travaux annoncés par le présent programme de travail.

GARANTIR LA CONTINUITE DES PARCOURS EDUCATIFS						
OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances			
			2014	2015	2016	
formaliser les nouvelles orientations	finaliser la note d'orientations et le programme de travail	note d'orientations et programme de travail	sept			
modifier le centre de gravité de la prise en charge	clarifier la doctrine	annexe 1: garantir la continuité du parcours éducatif	sept			
expérimentation de plates-formes de réponses	élaborer un cahier des charges de la plate-forme	cahier des charges	déc	4èT		
	expérimenter la plate-forme	bilan expérimentation			4èT	
avoir un outil de lisibilité des parcours fiable	élaborer un plan d'action	GAME nouvelle version		4èT		
	mettre en œuvre le plan d'action: formation, gouvernance				X	
LE MILIEU OUVERT "SOCLE"						
OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances			
			2014	2015	2016	
élaborer / produire un document cadre sur le contenu des mesures de milieu ouvert	clarifier la doctrine, les procédures, les outils, les normes	note		2èT		
LA MJIE						
OBJECTIF	ACTIONS		échéances			
			2014	2015	2016	
adapter la MJIE aux besoins des magistrats et professionnels	La MJIE revisitée	note se substituant à la circulaire MJIE du 31 décembre 2010	nov			
continuer le travail en commun avec le SAH sur cette mesure	copil national annuel		nov	4èT	4èT	
LE PLACEMENT						
OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances			
			2014	2015	2016	
la diversification des modes de placement	soutenir l'indication éducative et l'indication différencié du placement afin de lui donner sens dans un parcours diversifié. Doctrine sur l'accueil d'urgence	Note		2èT		
	placement collectif:gestion collectif de jeunes (y compris condition de vie, entretien des locaux, etc....)					
	doctrine pérenne sur la diversification des modes de placement.					
L'INSERTION						
OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances			
			2014	2015	2016	
clarifier ce que recouvre l'insertion à la PJJ, clarifier le DAA	élaborer une annexe sur la question de l'insertion :clarification	annexe 2	sept			
	produire un état des lieux de l'insertion à la PJJ : besoins / réponses / structures / ..	bilan de l'insertion		2ème T		
	définition d'un programme de travail à partir de l'état des lieux: besoins structurels - besoins d'accompagnement en région	note		3ème T		
L'ARTICULATION AVEC LES JURIDICTIONS						
OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances			
			2014	2015	2016	
instauration d'un conférence de la justice des mineurs, position sur la concertation (et notamment trinôme), place du magistrat coordonnateur	Travail à conduire avec les autres directions du Ministère de la Justice	notes				
LA PLACE DANS LE CHAMP DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE						
OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances			
			2014	2015	2016	
clarifier la place de la PJJ dans la protection de l'enfance (à partir notamment de l'évaluation MAP PE)	(GT avec tous les partenaires concernés)	nouvelle circulaire		4èT		
L'ARTICULATION SP/SAH						
OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances			
			2014	2015	2016	

clarifier rôle et place du SAH et les modalités de nos articulations	élaborer une charte DPJJ/fédérations	charte	déc		
	groupe de travail sur le pilotage de la politique à mener avec les SAH (DIR, DT, SAH)	instruction en direction des DIR et des DT sur la place du SAH et le pilotage		4èT	
LES POLITIQUES PUBLIQUES					
OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances		
			2014	2015	2016
institutionnaliser la participation des différents échelons aux politiques publiques	formaliser les délégations, les articulations et actualiser la circulaire politiques publiques	note		4èT	
ORGANISATION TERRITORIALE					
OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances		
			2014	2015	2016
créer les conditions optimum de la continuité des parcours	faire un état des lieux de la nouvelle organisation et des nouvelles orientations	bilan		1er T	
	établir un plan d'actions à partir de cet état des lieux	note		2è T	
GOUVERNANCE					
OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances		
			2014	2015	2016
soutenir par la gouvernance la continuité des parcours des professionnels	mise en place de groupes de travail, d'analyse et d'animation pour l'élaboration du plan d'actions	Plan d'action sur interactions entre fonctionnel et hiérarchique, les instances et les outils dont PSIR et PT	De déc	À mars	
	analyser le questionnaire sur les fiches-métiers et l'élargir aux fonctions supports	Communication du bilan		1er T (mars)	
	repréciser les articulations entre les métiers et à l'issue actualiser les fiches métier	Fiches métier		1er T (mars)	
	formations adaptées au management et meilleur répartition des compétences	Mise en œuvre des formations	X	X	X
RH – axe 1 – LE RECRUTEMENT					
OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances		
			2014	2015	2016
Enrayer le nombre trop limité de lauréats aux concours	Élaboration du plan d'actions	plan d'actions	fin oct		
Améliorer l'attractivité des professions éducatives	Mise en place d'outils de communication en direction des viviers	note d'organisation et d'actions sur le plan de communication	oct		
Mieux accompagner et suivre les stagiaires pré affectés	Finaliser le plan d'actions	plan d'actions	sept		
Accroître le recrutement des Bénéficiaires de l'Obligation d'Emploi	Finaliser le plan d'actions	plan d'actions	oct		
RH – axe 2 – LES PRATIQUES de GESTION des RESSOURCES HUMAINES					
OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances		
			2014	2015	2016
Harmoniser, mieux encadrer et optimiser la gestion des contractuels	Préparation d'un document de synthèse	Protocole sur la gestion des contractuels	nov		
Assurer aux agents une plus grande lisibilité / accessibilité des principaux processus de gestion RH	Préparation des fiches de processus	Guide sur les processus de gestion	fin oct		
Fiabiliser les données pour la réussite de la dématérialisation des CAP et des élections	Élaboration d'un plan de fiabilisation des données RH dans les systèmes d'informations	Plan de fiabilisation	sept		
Améliorer l'accès à l'information des données RH	Réalisation technique d'un espace dédié RH	Ouverture de l' espace sur l'intranet		1 ^{er} T (mars)	
Développer la professionnalisation de l'ensemble de la chaîne RH	Consolider la chaîne fonctionnelle	Programme de séquences thématiques lors des réunions DRH	sept		
Améliorer l'arrivée à la PJJ des nouveaux agents et favoriser leur intégration	Élaboration d'un livret d'accueil national	Livret d'accueil	déc		
Être plus attentif aux remontées des terrains	Création d'une cellule de coordination et de traitement des difficultés RH rencontrées par les services	Mise en place de la cellule en SDRHRS	sept		
RH – axe 3 – LES CONDITIONS DE TRAVAIL					
OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances		
			2014	2015	2016
Améliorer les conditions de travail	Élaboration du plan d'actions	Plan RPS	nov		
Définir un plan d'actions général sur les conditions de travail en hébergement et MO	Constituer des GT sur les conditions de travail	Note sur les décisions prises à l'issue des GT		2èT	

RH – axe 4 – LA GESTION PERSONNALISEE DES PARCOURS PROFESSIONNELS ET DES COMPETENCES

OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances		
			2014	2015	2016
Améliorer la gestion personnalisée de la carrière des agents	Travaux sur les parcours professionnels	Plan d'actions sur les parcours professionnels		1 ^{er} sem	
Mieux intégrer les rôles et place du Conseil en Carrière auprès des agents	Analyse des axes d'amélioration pour affirmer les rôle et place du Conseil en Carrière (formation des CMC et développement de partenariats locaux...)	note		1 ^{er} sem	
Élargir la Revue des Cadres	Création de viviers pour assurer le pourvoi des emplois fonctionnels	Actualisation de la procédure annuelle		1 ^{er} trim	

RH – axe 5 – LA FORMATION COMME OUTIL PRIORITAIRE D'ACCOMPAGNEMENT et de SOUTIEN A LA CONTINUITE PARCOURS PROFESSIONNELS

OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances		
			2014	2015	2016
Définir la politique de formation	Élaboration de l'accord cadre	Accord-cadre	sept		
	Élaboration du triennal de formation	Le triennal formation		1 ^{er} trim	
Adapter la formation statutaire aux besoins des métiers	Études et consultations pour l'évolution des contenus pédagogiques	Programmes actualisés des formations statutaires		3èT	
Confirmer l'investissement de la PJJ dans l'association des écoles de service public (ex RESP)	Constitution d'un groupe de travail relatif aux enjeux de l'ENPJJ	programme thématique et échéancier du groupe de travail		1 ^{er} trim	
Adapter l'offre de formation à la note d'orientation	Prise en compte des priorités de la note d'orientation dans les plans de formation 2015	Note sur l'offre de formation au titre de 2015	sept		
Mettre en adéquation les parcours professionnels avec les compétences requises	Améliorer l'individualisation de la formation des cadres	Plan de formation des cadres		2èT	

RH – axe 6 – L'IMPORTANCE DU DIALOGUE SOCIAL

OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances		
			2014	2015	2016
Améliorer la qualité du dialogue social	Développer les consultations des représentants du personnel		x	x	x
	Développer l'information auprès des Organisations Syndicales	Diffusion de notes, guides, circulaires ...	x	x	x
	Planification du dialogue social	Calendrier semestriel	x	x	x
Développer la connaissance du droit syndical au sein de la PJJ	Élaboration d'un guide sur l'application du droit syndical	Diffusion du guide aux RH et aux cadres	oct		
	Formation du réseau RH	Modules de formation destinés aux DS et RUE		janv	
Enrichir la communication autour du dialogue social	Développement de la rubrique "dialogue social" de l'intranet PJJ	Mise en ligne de textes, articles et fiches pratiques		janv	

EVALUATION

OBJECTIF	ACTIONS	LIVRABLE	échéances		
			2014	2015	2016
Assurer une évaluation continue des orientations	Déterminer ce qu'on va évaluer, comment et quand.	Programme d'évaluations	déc		